

Т. А. Латковська, доктор юридичних наук,
професор, професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0003-3159-5994

ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ЯК ПІДСТАВА ПРИТЯГНЕННЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Дослідження присвячено характеристиці сутнісних аспектів порушення правил етичної поведінки як підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців. Встановлено, що етика в державній службі є різновидом ділової професійної етики, а її зміст корелюється з загальноприйнятими моральними цінностями в державно-службовій діяльності. Акцентовано увагу на тому, що незалежно від того, скільки професійних переваг (по досвіду, категорії посади, рангу тощо) матиме державний службовець, недотримання правил етичної поведінки матиме вирішальне значення стосовно як вступу на посаду, так і притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

Визначено, що правила етичної поведінки державних службовців оновлюються у законодавстві як на міжнародному, так і національному рівнях. Зроблено висновок про те, що універсальними міжнародними документами визначено загальні межі реалізації державними службовцями етичної поведінки під час знаходження на посаді державної служби, натомість відсутні положення, якими була б регламентована відповідальність за це. Вказане обумовлено специфікою сфери державної служби та суспільних відносин, що виникають в її межах між державним службовцем та державою, тобто мають внутрішньодержавний характер. Натомість, міжнародні стандарти дисциплінарної відповідальності державних службовців стандартизувати для більшості держав світу є неможливим.

Доцільним визнано запозичення досвіду Європейського Союзу щодо встановлення таких дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватись до державних службовців за порушення етичних норм як відстрочка підвищення та зменшення розміру пенсійних виплат. Для посилення значущості такої підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності як порушення норм етики, необхідним визначено: розроблення окремої процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців за порушення норм етики, яка вирізнятиметься високим ступенем публічності; виокремлення окремих видів дисциплінарних стягнень, що застосовуватимуться виключно за порушення норм етики.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, державний службовець, підстава дисциплінарної відповідальності, етична поведінка, міжнародні стандарти.

T. A. Latkovska. Violation of the rules of ethical behavior as a basis for disciplinary action against a civil servant

The study is devoted to the characterization of the essential aspects of violation of the rules of ethical behaviour as a basis for bringing state servants to disciplinary responsibility. It has been established that ethics in state service is a type of business professional ethics, and its content is correlated with generally accepted moral values in public service activities. Attention is focused on the fact that regardless of how many professional advantages (in terms of experience, position category, rank, etc.) a state servant will have, non-compliance with the rules of ethical behaviour will be of decisive importance in relation to both taking office and bringing him to disciplinary responsibility.

It was determined that the rules of ethical behaviour of state servants are updated in the legislation at both international and national levels. It was concluded that universal international documents define the general limits of the implementation of ethical behaviour by state servants while in public service, but there are no provisions that would regulate responsibility for this. This is due to the specificity of the sphere of state service and the social relations that arise within it between a state servant and the state, that is, they are of an intrastate nature. On the other hand, it is impossible to standardize international standards of disciplinary responsibility of civil servants for most countries of the world.

Borrowing the experience of the European Union regarding the establishment of such disciplinary sanctions that can be applied to state servants for violating ethical norms, such as delaying promotion and reducing the number of pension payments, is considered appropriate. In order to increase the significance of such a ground for bringing to disciplinary responsibility as a violation of ethical norms, it is necessary to develop a separate procedure for bringing civil servants to disciplinary responsibility for violating the norms of ethics, which will be characterized by a high degree of publicity; distinguishing certain types of disciplinary sanctions that will be applied exclusively for violations of ethical norms.

Key words: disciplinary responsibility, state servant, basis of disciplinary responsibility, ethical behavior, international standards.

Постановка проблеми. Набуття статусу державного службовця зобов'язує зацікавлених осіб діяти відповідно до заявленого іміджу особи, що представляє інтереси держави та діє від її імені. Специфіка діяльності державних службовців та її значення для нормального функціонування державної влади в Україні потребують втілення належних способів забезпечення. До таких способів може бути віднесено можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця особливого характеру. На відміну від дисциплінарної відповідальності, умови якої встановлено трудовим законодавством, дисциплінарна відповідальність державних службовців характеризується сукупністю профільних ознак: спеціальне правове регулювання, особлива процедура притягнення, визначений склад учасників, перелік дисциплінарних стягнень, а також спеціальні підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності. Саме остання позиція має бути конкретизована в ході цього дослідження. Порушення правил етичної поведінки державних службовців як підстава притягнення до дисциплінарної відповідальності діалектично пов'язане з прийнятими правилами етики та моралі. У результаті, постійний розвиток суспільних відносин, євроінтеграція та цифровізація, оновлення національної правосвідомості є факторами, що опосередковують своєчасність дослідження наслідків порушення правил етичної поведінки державними службовцями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виокремлення загально-теоретичних засад притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців здійснено з різносторонніх позицій у дослідженнях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гаращук, Д.В. Гудков Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, Л.М. Корнута, О.М. Стець, О.П. Хамходера та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено дисциплінарній відповідальності державних службовців в цілому, проблема детермінації порушення правил етичної поведінки є актуальною та потребує формування єдиного підходу, що обумовлює вибір теми дослідження.

Відповідно до положень ст. 65 Закону України «Про державну службу» підставою притягнення до дисциплінарної відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку, яким вважається вчинення широкого спектру суспільно-шкідливих діянь, що виходять за межі порушення службової дисципліни. Наприклад, недотримання правил етичної поведінки державними службовцями; виявлення неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; невиконання вимог щодо політичної неупередженості; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб [1].

Етика є збірним філософським знанням про прийнятну в суспільстві мораль, її сутність та місце в координатах суспільної поведінки; певні моральні засади і цінності, що діють у межах конкретної професії чи виду діяльності [2, с. 84]. Етика в державній службі визначається як сукупність моральних правил поведінки, сутнісна характеристика якої містить один та/або два компоненти етичної системи у державній службі, зокрема цінностей і норм. Ю.С. Даниленко та С.І. Білокур слушно звернуто увагу на співвідношення «етики в державній службі» та «ділової етики», «професійної етики» з вказівкою на те, що: «ділова етика» – спрямована на визначення принципів, моральних критеріїв та систему взаємних зобов'язань між державою, державними службовцями та фізичними і юридичними особами щодо реалізації своїх прав, обов'язків та законних інтересів; «професійна етика» – спрямована на визначення норм поведінки спеціаліста у службовій обстановці, які відповідають відомчим нормативним документам, професійним знанням, стосункам у колективі, глибокому усвідомленню моральної відповідальності за виконання професійних обов'язків [3, с. 22]. Доцільно припустити, що етика в державній службі є різновидом ділової професійної етики, а її зміст корелюється з загальноприйнятими моральними цінностями в державно-службовій діяльності.

З-поміж всіх груп вимог, які застосовуються до державних службовців, особливе місце відведено саме тим, якими закріплено питання етичних вимог та високого морального рівня поведінки державного службовця. При цьому, незалежно від того, скільки професійних переваг (по досвіду, категорії посади, рангу тощо) матиме державний службовець, недотримання правил етичної поведінки матиме вирішальне значення стосовно як вступу на посаду, так і притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Визначення правил етичної поведінки державних службовців оновлюється у законодавстві на міжнародному та національному рівнях. Станом на теперішній час, аспекти етичної поведінки державних службовців передбачено багатьма міжнародними нормативно-правовими актами. Ще Конвенцією ООН проти корупції у статті 8 «Кодекси поведінки державних посадових осіб» звернено увагу на те, що державами має бути забезпечено фактичне заохочення у державних посадових осіб до вироблення таких рис, як непідкупність, чесність та відповідальність, шляхом прийняття відповідних національних актів нормативного характеру, типу кодексів поведінки, що дадуть змогу державним службовцям правильно, добросовісно та належно виконувати свої функції (посадові обов'язки) [4].

Окремо слід звернути увагу на Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996), яким закріплено етичні стандарти поведінки державних посадових осіб, а саме: 1) наявність абсолютної відданості державним інтересам; 2) зобов'язання виконувати службові обов'язки компетентно та ефективно; 3) заборона використовувати державне майно для отримання особистої користі; 4) зобов'язання дотримуватись вимог щодо повідомлення про особисті активи; 5) заборона дій щодо отримання та вимагання подарунків; 6)

конфіденційність державної служби; 7) зобов'язання висловлюватися таким чином, щоб не порушити віру громадян у належне виконання посадових обов'язків [5].

Резолюцією Комітету Міністрів Ради Європи «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією» від 06 листопада 1997 р., окрім усього, звернено увагу на важливість розвитку етичної поведінки державних службовців. У відповідності до десятого керівного принципу боротьби з корупцією, в державах мають бути створені та реалізовані ефективні дисциплінарні заходи за порушення посадовими особами вимог стосовно боротьби з корупцією, а також недотримання етичної поведінки [6]. Особливо необхідно звернути увагу й на положення Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців № R (2000) 10 від 11 травня 2000 р., якими розроблено так званий Модельний кодекс поведінки для державних службовців. Вказаним документом вперше було закріплено, що «державним службовцем» є особа, яка працює в публічному органі. При цьому, таке положення є не досить вірним, оскільки враховує всю варіативність публічних органів (зокрема органи місцевого самоврядування), натомість державним службовцем є безпосередньо особа, яка проходить службу в державних органах (державну службу), на відміну від муніципальної служби (служба в органах місцевого самоврядування). Розділ другий Модельного кодексу поведінки для державних службовців називає та конкретизує основні принципи здійснення службовцями своєї професійної службової діяльності, серед яких: 1) законність, тобто виконання своїх посадових обов'язків на підставі, у спосіб та у межах, що визначені законом; 2) політична нейтральність при перебуванні на посаді; 3) повна відданість державній службі; 4) чесність та безсторонність; 5) недопущення конфлікту інтересів; 6) заборона зловживання службовим становищем в особистих (корисливих) цілях; 7) у разі, якщо державного службовця вимагають діяти незаконно, неналежно або неетично (всупереч меті та характеру посади), така особа зобов'язана повідомити про це тощо [7].

Визначеними універсальними міжнародними документами хоча і визначено загальні межі реалізації державними службовцями своєї етичної поведінки під час знаходження на посаді державної служби, натомість відсутні положення, якими була б регламентована відповідальність державних службовців та види дисциплінарних стягнень. Вказане обумовлене, на нашу думку, в першу чергу специфікою сфери державної служби та суспільних відносин, що виникають в її межах між державним службовцем та державою, оскільки через внутрішньодержавний характер яких міжнародні стандарти відповідальності державних службовців передбачити (стандартизувати для більшості держав світу) є неможливим.

Окремо приділимо увагу стандартам діяльності службових посадових осіб у межах Європейського Союзу. Враховуючи специфіку даного виду об'єднання (яке є наддержавним утворенням), вести мову про державну службу, попри її іменування в якості «європейської державної служби» у повноцінному її розумінні є недоречним. В даному випадку сюди віднесено ті категорії осіб, які в силу своєї специфіки формують європейську державну службу, зокрема посади в органах управління Європейського Союзу, як Європейський Парламент, Європейська Рада та Рада Європейського Союзу тощо, та до категорій посад яких висувуються конкретні етичні вимоги (стандарти) їх поведінки. Наразі усі питання щодо європейської державної служби та етичних вимог державних службовців визначено лише двома міжнародними документами – Положеннями про персонал, що стосуються посадових осіб усіх установ Європейського Союзу (окрім Європейської Комісії) та Кодексом належної адміністративної поведінки для персоналу Європейської Комісії.

Кодекс належної адміністративної поведінки, передбачений Додатком до Регламенту Європейської Комісії, стосується етичних вимог до посадових осіб виключно цієї установи (без вказівки на заходи дисциплінарної відповідальності). Так, відповідно до розділу першого, у своїй діяльності посадові особи Комісії зобов'язані дотримуватися принципів: 1) законності; 2) заборони дискримінації, що полягає у гарантуванні рівного ставлення до громадян незалежно від національності, расового чи етнічного походження, релігії чи переконань, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації; 3) об'єктивності і неупередженості від політики, особистих чи національних інтересів, політичного тиску для досягнення суспільного блага; 4) забезпечення надання публічної інформації протягом термінів, встановлених для відповідної процедури; 5) неупередженості [8].

Положеннями про персонал є консолідована версія регламентів Європейського Союзу, яка має назву Регламент № 31 (ЄЕС), 11 (ЄАЕС), що встановлює Положення про персонал для посадових осіб та умови найму інших службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії. Відповідно до них: «посадовою особою» є будь-яка особа, яка була призначена на штатну посаду в одній із установ Європейського Союзу (Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада Європейського Союзу тощо, окрім Європейської Комісії) (ст. 1); основними вимогами, яких мають дотримуватися особи будучи на посаді в одній із установ Європейського Союзу, є: 1) виконання обов'язків об'єктивно та неупереджено; 2) заборона конфлікту інтересів (що можуть завдати шкоди інтересам Союзу); 3) заборона приймати подарунки, відзнаки, почесні, крім тих, що пов'язані з його службою в установах Європейського Союзу; 4) утримання від дій або поведінки, що може негативно вплинути на її становище як посадової особи Європейського Союзу; 5) отримання дозволу посадової особи, яка бажає займатися іншою оплачуваною чи неоплачуваною діяльністю за межами служби тощо (Розділ 2). Вказане свідчить про застосуванням Європейським Союзом схожих до загальносвітових вимог щодо етичної поведінки державних службовців.

Водночас, відповідно до розділу третього, у разі здійснення дій, які будуть розцінені як порушення прав та обов'язків посадової особи установи Європейського Союзу (проступок), до такої особи застосовуються заходи дисциплінарної відповідальності. Відповідно до статті 9, до таких заходів віднесено: 1) письмове попередження; 2) догана; 3) відстрочка переходу на вищий ранг на строк від одного до 23 місяців; 4) пониження в рангу; 5) тимчасове пониження на термін від 15 днів до одного року; 6) пониження в тій же групі функцій; 7) перехід в нижчу функціональну групу з пониженням або без нього; 8) звільнення з посади та, у відповідних випадках, тимчасове зменшення пенсії або утримання допомоги по інвалідності. При цьому, робиться вказівка, що за один випадок проступку не може бути накладено більше одного дисциплінарного стягнення, які визначаються з наступних особливостей: ступінь впливу на чесність, репутацію або інтереси установи, ступінь навмисних дій або недбалість, мотиви неправомірних дій посадової особи, ранг і стаж посадової особи, ступінь персональної відповідальності посадової особи, рівень обов'язків та відповідальності посадової особи, поведінка чиновника протягом всієї його кар'єри (ст. 10) [9].

Можливим є запозичення досвіду ЄС щодо встановлення таких дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватись до державних службовців за порушення етичних норм як відстрочка підвищення та зменшення розміру пенсійних виплат. Останнє матиме довготривалий ефект та не сприятиметься державними службовцями як незначне обтяження. Тому, його слід передбачити виключно як стягнення за порушення норм етики.

Національний рівень правого закріплення дисциплінарної відповідальності за порушення норм етики державними службовцями сформовано з положень: Закону України «Про державну службу» щодо деталізації обов'язку державного службовця дотримуватись правил етичної поведінки та можливості застосування дисциплінарної відповідальності до державного службовця за вказане порушення [1]; Закону України «Про запобігання корупції» щодо узагальнених правил доброчесної поведінки державних службовців, та усіх публічних службовців [10]; наказу Національного агентства з питань державної служби України, яким затверджено «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [11] щодо визначення узагальнених професійно-етичних вимог та правил поведінки державних службовців шляхом забезпечення охорони та сприяння у реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Висновки. Дослідження даного питання дозволяє встановити, що сукупність нормативно встановлених вимог та заборон до державних службовців, формує етично-моральний еталон поведінки державного службовця. Для посилення значущості цієї підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності необхідним є: розроблення окремої процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців за порушення норм етики, яка вирізнятиметься високим ступенем публічності; виокремлення окремих видів дисциплінарних стягнень, що застосовуватимуться виключно за порушення норм етики. У результаті, порушення норм етики матиме більш обтяжливі правові та моральні наслідки для державного службовця.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
2. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимошука В.П., Школика А.М. Київ: Конус Ю, 2007.
3. Bilokur Ye.I., Danylenko Yu.S. On determining the state of legal regulation of the rules of ethical conduct of public servants. Правове життя сучасної України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) у 2 т. Т. 2. / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2020. С. 20–23.
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#top.
5. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: Міжнародний документ від 23.07.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#top.
6. Про двадцять принципів боротьби з корупцією: Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи від 06.11.1997 р. URL: <http://nkkspk.com.ua/UK/rezolyuciya-97-24-komiteta-ministrov-soveta-evropy-odvadcati-principah-borby-s-korupciej/>.
7. Рекомендація Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців № R (2000) 10 від 11 травня 2000 р. URL: https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf.
8. Регламент Європейської Комісії (Додаток Кодекс належної адміністративної поведінки). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02000Q3614-20200423>.
9. Положення про персонал для посадових осіб та умови найму інших службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії: Регламент № 31 (ЄЕС), 11 (ЄАЕС): URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20230101>.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
11. Загальні правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби 05.08. 2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>.