

Новікова, М.М. Щодо правового регулювання деонтологічних аспектів службової діяльності посадових осіб державних органів влади / М.М. Новікова // Науковий вісник Херсонського державного університету: Збірник наукових праць. – Херсон, 2014. – Випуск 4. – С. 87-92

УДК 172.2+342.5

## **Щодо правового регулювання деонтологічних аспектів службової діяльності посадових осіб державних органів влади**

Новікова М.М., к.ю.н.  
Херсонський державний університет

У статті аналізуються правові засади впровадження деонтологічних норм до службової діяльності посадових осіб органів державної влади України.

***Ключові слова:** деонтологічні вимоги, державний службовець, етичний кодекс, рівень професійної компетентності, профіль професійної компетентності*

В статье анализируются правовые основы внедрения деонтологических норм в служебную деятельность должностных лиц органов государственной власти.

***Ключевые слова:** деонтологические требования, государственный служащий, этический кодекс, уровень профессиональной компетентности, профиль профессиональной компетентности.*

**NOVIKOVA M.M. ABOUT THE LEGAL REGULATION OF DEONTOLOGICAL ASPECTS OF OFFICIAL ACTIVITY OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES**

The article analyzes the implementation of legal bases deontological standards in official activity of the executive authorities

**Keywords:** *deontological requirements, a public servant, a code of ethics, the level of professional competence, profile of professional competence*

Формування соціальної стабільності суспільства напряму залежить від тих, хто входить до складу правлячої еліти, яка формується на підставі так званої еліти функціонально-продуктивної. Дане положення, об'єднуючи в собі теорії еліт Г. Москі та В. Парето, забезпечує дієвість демократично обраної державної влади при виконанні покладених на неї функцій. Кризова ситуація в українському суспільстві як ніколи раніше показує недостатність вимог до попередніх народних обранців, політична безграмотність яких призвела до хвиль насильства та терору, що відбуваються на території країни. Підтримуючи думку вчених-правників стосовно прямої залежності соціальної стабільності суспільства від «якості» обраної правлячої еліти, вважаємо за необхідне звернути увагу на стан юридичного закріплення деонтологічних аспектів політичної та службової діяльності посадових осіб державних органів влади та вимог, які ставляться до кандидатів на означені посади.

Загальновідомо, що термін «деонтологія» був введений у науковий обіг англійським філософом-правником І. Бентамом, що пов'язав етику з виконанням професійних обов'язків. На сьогоднішній день деонтологічні засади професійної діяльності знаходять своє наукове обґрунтування у різних сферах людської діяльності – педагогічній (С. Хлестова, М.Васильєва, Л. Чумак, І. Шеплякова), медичній (Н. Дмитренко, Н. Пересадин, А. Політун, С. Головачанська), науковій (Г. Полякова, О. Скакун), екологічній (С. Ігнатов, А. Матвійчук), бібліотечній (В. Пашкова) та журналістській (О. Кузнєцова, Є. Прохоров). Значного розвитку деонтологічні засади знайшли у юридичній сфері (Є. Гіда, І. Гомзяк, С. Сливка, О. Скакун), що є близькою до предмету дослідження. Однак деонтологічні засади політичної діяльності, у тому числі управлінської діяльності державних службовців, не здобули систематичного розвитку у вітчизняній науці як попередні напрямки. Зокрема

висвітлювалися деонтологічні аспекти управлінської культури державних службовців (О. Денщик), роль морально-етичних норм і професіоналізму державних службовців (Т.В. Гаман), особливості політичної поведінки в світлі деонтологічного аналізу (Є. Ємельяненко). Тобто, на сьогоднішній день аксіологічні засади державної служби потребують не тільки узагальненого теоретичного напрацювання, конкретизації відносно окремих посад державних службовців, але й ефективного юридичного закріплення на рівні конституційних законів.

У зв'язку з цим, мета статті полягає у здійсненні аналізу діючого законодавства для з'ясування якості запровадження деонтологічних норм у службову діяльність посадових осіб органів державної влади.

Необхідність розвитку деонтології державної служби у вітчизняній науці як вчення про належну професійну поведінку посадовців, витікає з Рекомендації № r (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. В ній підкреслюється, що державна влада відіграє важливу роль в демократичних суспільствах і в її розпорядженні повинні бути відповідні кадри, які можуть належно виконувати покладені на них завдання. Робиться акцент на тому, що підвищення обізнаності громадськості і пропагування етичних цінностей є важливими методами попередження корупції [1]. Зі свого боку зазначимо, що аксіологізація діяльності державного службовця як на науковому, так і на правовому рівні, сприятиме підвищенню моральності і ефективності діяльності посадових осіб.

Як зазначає Л.М. Яблонська, деонтологічні принципи і норми здатні втілюватися у реальність через створення і реалізацію соціальних інститутів і деонтологічних кодексів (кодексів етики, кодексів поведінки, кодексів честі і т.п.) [2, с. 91]. Тому у сучасному суспільстві, можна спостерігати процес активізації створення деонтологічних стандартів, що регулюють діяльність державних службовців як на міжнародному рівні (наприклад, Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, Європейський кодекс

поліцейської етики та інші), так і на рівні окремих держав (у Франції – закон «Про права і обов'язки державних службовців» 1983 року, у Америці – Кодекс етики урядової служби 1958 року та Стандарти етичної поведінки службовців виконавчих органів влади 1992 року тощо).

В Україні розвиток деонтологічних засад державної служби розпочався на підставі прийняття Закону України «Про державну службу» у 1993 році. Однак слід відмітити, що запровадження деонтологічних норм відбулося не від загального до конкретного, а навпаки. Спочатку знайшли своє нормативне закріплення Правила адвокатської етики (1999 р.) Етичний кодекс працівника органів внутрішніх справ (2000 р.), Правила етики арбітра (2000 р.) тощо. І тільки у 2000 році, через сім років після прийняття Закону України «Про державну службу», Наказом Головного управління державної служби України було затверджено Загальні правила поведінки державного службовця. Останні знайшли своє оновлення у 2010 році відповідно до Наказу Голодержслужби № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» [3]. Наприкінці кінців у 2012 році був прийнятий Закон України «Про правила етичної поведінки» [4]. На нашу думку, це свідчить про відсутність єдиного плану запровадження деонтологічних стандартів у діяльність посадових осіб державних органів влади України. Водночас прийняття Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки не вирішило до кінця даного питання, оскільки вона містить більше декларативних норм, ніж тих, що схожі на дієвий план-стратегію розвитку.

Також недоліком, на який слід звернути увагу, є відсутність імплементації деонтологічних норм Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб до Загальних правил поведінки державного службовця і Закону України «Про правила етичної поведінки». У пояснювальній записці до проекту Закону «Про правила етичної поведінки» від 17.11.2011 року його ініціатори посилаються на Модельний кодекс поведінки державних службовців держав – членів Ради Європи від 11.05.2000

року як засаду створення означеного нормативно-правового акту, ігноруючи при цьому Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб.

Оцінюючи положення Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб та Європейського Модельного кодексу поведінки державних службовців, окремі вчені підкреслюють більшу досконалість останнього [5, с. 194], однак ми вважаємо, що це не є підставою для ігнорування положень Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб. В рамках нашого дослідження слід відмітити, що саме Міжнародним кодексом перелічуються основні принципи поведінки державних посадових осіб, коротко визначаються основні правила відносно попередження конфлікту інтересів, декларування відомостей про доходи, питання прийняття подарунків, порядок використання конфіденційної інформації. Всі ці питання є необхідними для якісного правового регулювання діяльності та визначення якості реалізації компетенції державними службовцями.

Водночас, повертаючись до питання «модельного кодексу», слід звернути увагу на необхідність створення положення про Типовий кодекс етики службової поведінки, який буде розроблений у відповідності до положень Конституції України, Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб, Модельного кодексу поведінки державних службовців держав – членів Ради Європи. Типовий кодекс повинен стати підґрунтям для створення етичних кодексів у всіх сферах державної діяльності. По означеному шляху вже пішли Казахстан, Російська Федерація, активно ведеться робота у Білорусі.

Актуальність створення системи кодексів поведінки державних службовців у різних сферах державного впливу обґрунтовується тим, що ці нормативно-правові акти виконують певні функції, зокрема:

- сприяють встановленню високих етичних стандартів поведінки державного службовця;
- інформують населення про ту модель поведінки, яку воно має право очікувати від державного службовця;

- допомагають державному службовцю у обранні моделі поведінки щодо пограничних ситуацій, орієнтуючи його на необхідний варіант дій;
- запобігають корупції, оскільки при чіткому уявленні етичних стандартів, посадовець розуміє, що певні дії заборонені і це повинно бути стимулом для припинення таких дій.

При розробці модельних кодексів також слід звернути увагу на те, що їх проблемою виступає недостатня конкретизація [5, с. 197]. І дійсно, найчастіше деонтологічні норми сформульовані достатньо абстрактно, або як норми-принципи, і не можуть слугувати підставою для реалізації прав та обов'язків, особливо у нестандартних ситуаціях, що виникають у ході здійснення державної служби. Якби ми мали більш чіткі норми, які б супроводжували поетапно управлінські процеси під час надання державних послуг, то можна було б говорити про кодифіковані акти як такі. Ті ж нормативно-правові акти деонтологічного характеру, що існують в українському законодавстві на сьогоднішній день, скоріше слід називати зводом етичних правил або норм.

Деонтологічна культура державного службовця виступає частиною управлінської культури, яка передбачає окрім організації праці, розподілу функціональних обов'язків, оцінки діяльності персоналу, охорони праці та здоров'я іще й планування людських ресурсів, формування кадрового складу [6, с. 188]. У зв'язку з цим ми вважаємо за необхідне звернути увагу на юридичну регламентацію деонтологічних аспектів для процесу формування кадрового складу державних органів виконавчої влади.

Нажаль на сьогодні можна говорити про відсутність механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців і якісного його задоволення з боку закладів освіти. Це можна пояснити відсутністю ефективної системи моніторингу потреб суспільства та держави у гідних кадрах та усталених вимог стосовно кожної, або схожих посад. Незважаючи на те, що Конституція України, Закон України «Про державну службу» та підзаконні нормативні акти (наприклад, Довідник типових професійно-

кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [8]) намагаються висвітлити подібні вимоги, ми не можемо говорити про наявність повних, об'єктивних та юридично закріплених професіограм [9, с. 341] для посадових осіб державної служби.

Позитивним є те, що процес створення професіограм державних службовців вже знайшов своє відбиття у структурі державного управління. 10 вересня 2012 року у приміщенні Національного агентства України з питань державної служби відбувся Міжнародний семінар-тренінг «Впровадження профілів професійної компетентності посад на державній службі». Відповідно звичне для деонтології поняття «професіограма» було замінене на «профіль професійної компетентності». Правовою підставою для розвитку професіоналізації державних службовців шляхом створення системи профілів професійної компетентності, стали: Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки, затверджена Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012/, накази Національного агентства України з питань державної служби № 91 від 16.05.2012 р. «Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади» та № 92 від 16.05.2012 р. «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог досвіду роботи, вимог до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V».

Таким чином, Стратегією державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки було запроваджено нові поняття «профіль професійної компетенції» та «рівень професійної компетентності» [10]. Однак окрім згадування їх у тексті, конкретного визначення законодавцем так і не було дано. Що стосується вищезазначених наказів Національного агентства України з питань державної служби № 91 та 92, то вони розкривають саме внутрішній зміст та мінімальні характеристики, які можуть бути втілені у профілі

професійної компетентності і знову таки не формулюють його поняття. Сенса зміст даних визначень розкривається пізніше у Методичних рекомендаціях з розробки профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті. Відповідно під профілем професійної компетентності посади державної служби розуміється комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. У свою чергу рівень професійної компетентності особи є характеристикою особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, вміннями та навичками [11].

Але знову таки з'являється ряд зауважень щодо правового регулювання деонтологічних вимог діяльності державних службовців чинними нормами права. Зокрема, звернемося до основної, так званої професіограми українського державного службовця, яка розкривається у ст. 4 Закону України «Про державну службу»: «Право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України» [7]. Вважаємо, що скласти картину будь-яких моральних якостей, якими повинна володіти особа, що вступає на державну службу за означеною статтею, не можливо. Якщо ж перейти за посиланням, передбаченим цією ж статтею, до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15.02.2002 року № 169 [12], то там ми скоріше з'ясуємо які особи не мають права приймати участі у конкурсі, наприклад визнані у встановленому порядку недієздатними (п. 7). Однак знову ж таки більш менш

чіткі узагальнені критерії, які формують уявлення про представника держави, що бере на себе зобов'язання виконувати державні функції, у даній Постанові не визначені. У свою чергу вона відсилає нас до Наказу Національного агентства України з питань державної служби від 13 вересня 2011 року N 11 «Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців», де визначаються мінімальні вимоги до посад. Але знову таки окрім категорій «повинен знати» і «кваліфікаційні вимоги» ми не бачимо жодних критеріїв так званого «морального цензу» для державних службовців.

Відповідно до вже згадуваної Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки професійно-кваліфікаційні характеристики повинні втілюватися у профілях професійних компетентностей посад державної служби. Останні створюються на підставі Наказів Національного агентства України з питань державної служби від 16.05.2012 р. No 91 “Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади” і від 16.05.2012 р. No 92 “Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V”. При цьому наголошуємо, що саме деонтологічні, тобто етичні вимоги у типових профілях професійної компетенції займають останнє місце під категорією «Інші вимоги до рівня професійної компетентності», а це означає, що людські якості, які є основою для формування професіонала і створюють фундамент для реалізації ним знань, умінь та навичок розглядаються кваліфікаційними комісіями у останню чергу.

Також весь означений процес передбачає роботу відділу кадрів та кваліфікаційної комісії з безліччю нормативно-правових актів і є занадто складним. Це стосується не тільки оцінки кандидата на посаду, алей роботи

щодо складання типових профілів професійної компетентності. Бо остання знову ж покладається на звичайних кадровиків хоча й зі створенням спеціальної комісії. Справа в тому, що останні не завжди мають настільки розвинуті професійні якості та знання щоб складати у своїй галузі вимоги до посадовців.

Привертає увагу й відсутність подібних вимог до вищих посадових осіб, таких як Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр міністр України тощо. Ті вимоги, які існують щодо них у Конституції України та конституційних законах не можуть висвітлити усієї кількості вимог, які необхідні для створення міцної системи високоморальних менеджерів вищої ланки щодо керування країною.

Зважаючи на вищевикладене мусимо визнати, що питання правового регулювання деонтологічних аспектів службової діяльності посадових осіб державних органів влади залишається актуальним і відкритим для доопрацювання як у науковій так і законодавчій сферах. Зокрема є необхідність у створенні Типового етичного кодексу державного службовця, який би виступив підставою для складання галузевих етичних кодексів (зводів етичних правил) для усіх галузей державної служби; створенні робочої групи, яка б на достатньому науковому та практичному рівні мала можливість розробляти профілі професійної компетентності для державних службовців на загальнодержавному рівні; приділенні більшої уваги щодо нормативного закріплення етичних якостей держслужбовця-професіонала, у тому числі вищих державних службовців.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Рекомендації № r (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art\\_id=48082&cat\\_id=46352](http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art_id=48082&cat_id=46352)

2. Яблонская Л.М. Деонтология государственной службы как наука о долге и достойном поведении государственных служащих/ Л.М. Яблонская // Вестник Челябинского государственного университета. – 2008. - № 27. – С. 88-93.
3. Наказ Головного Управління державної служби України «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» № 214 від 04.08.2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>
4. Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17.05.2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>
5. Шуралева С.В., Ваньков А.В. Систематизация этических правил поведения государственных гражданских служащих в российском и международном праве/ С.В. Шуралева, А.В. Ваньков// Вестник Пермского университета. – 2012. - № 1(15). – С. 192-201
6. О.І. Денщик Управлінська культура державних службовців (деонтологічний аспект)/ О.І. Денщик// Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. - № 2. – С. 186-192.
7. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
8. Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13 вересня 2011 року N 11 «Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN1865.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN1865.html)

9. Скакун О.Ф. Юридична деонтологія: Підручник. Перек. з рос. – Харків: Еспада, 2008. – 400 с.
10. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
11. Методичні рекомендації з розробки профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті : Наказ Національного агентства України з питань [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN81244.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN81244.html)
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15.02.2002 року № 169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF>