

Васиньова Н.С.

ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»

ЕТИЧНІ КОДЕКСИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ТЛІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті схарактеризовано антикорупційну спрямованість етичних стандартів, Кодексів етичної поведінки державних службовців на тлі Євроінтеграції.

Проаналізовано Кодекси етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які розміщено на офіційних сайтах територіальних громад. Виокремлено наявні особливості, визначено умови функціонування та запровадження етичного кодексу. Підкреслено необхідність запровадження антикорупційних заходів, забезпечення співвідношення професіоналізму й моральності, зміцнення ролі та кодифікації етичних кодексів у воєнний період. Утім запровадження Кодексів етичної поведінки є ефективним, якщо вони підкріплюються дієвими механізмами, що забезпечують дотримання норм, які містяться в документі в поєднанні з іншими інструментами боротьби з корупцією. Проте їх вплив, функційне призначення не повинно бути обмеженим лише питаннями боротьби з корупцією.

У процесі дослідження окреслено комплексні кроки, які допоможуть покращити рівень боротьби з корупцією та сприятимуть ефективному відновленню України. Одним із дієвих інструментів є запровадження якісно нових стандартів державного управління, зокрема Кодексів етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, спираючись на провідний досвід зарубіжних країн і відповідність міжнародним стандартам. Що аспектно вплине як на протидію і запобігання корупційним проявам, так і розвиток етичної системи публічної служби в Україні зокрема.

Автором наголошено, що у сучасних українських реаліях, період боротьби за свою незалежність, територіальну цілісність має стати відправною точкою зародження «етичної ери» в управлінні.

Ключові слова: державне управління, публічне управління, євроінтеграція, стандарти етичної поведінки, етичні кодекси, попередження корупції, відновлення України.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні процеси вимагають від країни-кандидата вступу змін у політичну, економічну, правову та соціальну сферу. До того ж, необхідним є запровадження антикорупційних заходів, можливих інструментів забезпечення доброчесності в цій галузі, створення прозорих механізмів контролю за діяльністю державних службовців, забезпечення співвідношення професіоналізму й моральності, зміцнення ролі етичних кодексів зокрема. Тому за сучасних умов, у воєнний період, потреба в кодифікації, формалізації правил поведінки державних службовців в Україні зросла більш ніж раніше, коли персонал у достатньо стабільній ситуації виконував покладені на нього службові повноваження та дотримувався ціннісних орієнтирів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В українських і зарубіжних наукових працях висвітлюються як основні вимоги до етичної поведінки державних управлінців, позитивний досвід етизації державної служби різних країн, так і стандарти етичної поведінки та засоби запобігання, урегулювання конфлікту інтересів на державній службі (Т. Адорно, І. Бірі, А. Бобровник, Т. Василевська, С. Вернер, Е. Вігода-Гадот, Д. Галліган, Р. Даян, Г. Джумагельдієва, Р. Еррера, Т. Мотренко, Т. Панфілов, І. Попова, М. Рудакевич, Л. Сергієнко, І. Сергієнко, Н. Сорокіна, Б. Сутор, Н. Требенєць, Л. Чабак та ін.).

Окремої уваги в цьому контексті потребує Модуль 13 Доброчесність та етика в публічній сфері [3], який розроблено в рамках ініціативи Управління ООН з протидії наркотикам

та злочинності «Освіта заради справедливості» (EducationforJustice – E4J), що є складовою Глобальної програми з упровадження Дохінської декларації, становить частину серії університетських модулів E4J із питань доброчесності та етики, зокрема боротьби з корупцією тощо.

Мета статті – схарактеризувати антикорупційну спрямованість етичних кодексів у системі державного управління на тлі Євроінтеграції, що зумовило такі завдання:

- дослідити Кодекси етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та виокремити наявні особливості;
- окреслити умови функціонування та запровадження етичного кодексу.

Виклад основного матеріалу дослідження. У загальних стандартах, що застосовуються до всіх державних службовців, більшістю країн ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку) (англ. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)) – міжнародна організація, що об'єднує 37 країн світу, більшість з яких є країнами з високим доходом громадян, високим індексом людського розвитку розглядаються як розвинені [5] розроблено додаткові кодекси для конкретних посад, зокрема й державних службовців та вищих державних службовців, а також професій, що задіяні в чутливих сферах. До них належать: правоохоронні органи, судова система та національна оборона; фінансово чутливі сектори (наприклад, податкові та митні адміністрації); професії з традиціями саморегулювання (лікарі, медичний персонал, юристи).

Звідси можна зробити висновок, що в більшості розвинутих країн світу існує система етичних кодексів державних службовців. Вважається, що на практиці найбільш ефективно система державної служби діє там, де пов'язана з традиціями та звичаями національної культури, системою її базових цінностей, націлена на інновації та має соціальну спрямованість. Ці припущення також підтверджує аналіз структури рейтингу Transparency International Індексу сприйняття корупції (Corruption Perception Index – CPI) [5], його результати демонструють, що чим вищий рівень економічного розвитку країни, тим нижчим є рівень корупції в ній, і навпаки.

Говорячи про прогрес України в питанні боротьби з корупцією, член рахункової палати Юхан Партс зазначив, що «Попри незначне покращення, загальна картина не змінилася: на фронті корупції проривів немає» [6; 9]. І це спираючись на індекс сприйняття корупції Transparency

International, у якому Україна з 2012 року суттєво покращила свої показники. Наша країна увійшла до числа 25 країн, у яких у 10-річній динаміці зафіксовано статистично значуще зростання. У 2017 році Україна знаходилася на 131 місці у світі, а в 2018 р. – уже на 120 місці. Проте 32 бали зі 100 можливих отримала Україна в Індексі сприйняття корупції (CPI) за 2021 рік. У 2022 році Україна покращила свій показник на один бал, і в результаті – отримала 33 бали зі ста та наразі посідає 116 місце зі 180 країн Transparency International Ukraine (2022) [4].

Як бачимо, Україна увійшла до переліку 15 країн світу, які за 10 років демонструють найбільший прогрес в Індексі сприйняття корупції. Індекс нашої держави покращився на 8 балів. Серед позитивних зрушень минулого року [4; 5]:

- ухвалення Антикорупційної стратегії до 2025 року;
- призначення керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП);
- ефективна діяльність Вищого антикорупційного суду (ВАКС).

Крім того, у суспільстві суттєво зріс запит щодо неприпустимості корупції в умовах війни та під час відбудови, а також неготовність її толерувати [4; 5].

За підсумками це дає підстави не погодитися із зазначеною вище тезою Ю. Партса, оскільки, попри повномасштабну війну, Україна все ж таки демонструє прогрес у боротьбі з корупцією, що виключає його епізодичність. Але водночас стан антикорупційної ситуації в країні є недостатньо задовільним і значно гальмує процес входження до Європейського союзу, про що відкрито заявляють наші союзники. До того ж, воєнні дії також актуалізують корупційні прояви: саме кризові ситуації підвищують корупційні ризики, зловживання владою, порушення етичних норм зокрема.

Transparency International Ukraine запропонувала чотири комплексні кроки, які допоможуть покращити рівень боротьби з корупцією та сприятимуть ефективному відновленню України у 2023 році [4]: завершення конкурсів до антикорупційних органів; доступність відкритих даних; судова реформа, зокрема реформа конституційного правосуддя з урахуванням висновків Венеційської комісії; прозорість закупівель для відновлення.

Насамперед, до цього переліку слід додати запровадження якісно нових стандартів державного управління, зокрема Кодексів етичної поведінки державних службовців, спираючись на провідний досвід зарубіжних країн.

Окремі автори зазначають, що вивчення як зарубіжного, так і вітчизняного досвіду показує, що навіть сам факт виникнення такого документа та його обговорення в адміністративних колективах послугував би підвищенню рівня адміністративної моралі, чого наш апарат сьогодні так потребує [1].

Проте огляд джерельної бази з проблематики, зокрема зарубіжної [10–12] демонструє, що думки експертів різняться щодо ефективності етичних кодексів на практиці.

Професор Є. Хриков зазначає, що в Україні існують всі складові інфраструктури етичної системи публічної служби, проте формально. Жоден з цих елементів не реалізує в повному обсязі свої потенційні можливості щодо забезпечення належного рівня етики публічних службовців [7].

Певне коло вчених зазначають, що з одного боку, будучи офіційним документом, прописані положення виконують функцію нагадування, забезпечення усвідомлення моральних норм державними службовцями, допомагаючи розпізнати етичні дилеми в професійній діяльності та вказівки щодо того, як реагувати у складних етичних ситуаціях [10].

З іншого боку, ученими зазначено, що етичні кодекси часто вважаються неефективними [11]. Експерти їх критикують за те, що вони паперові тигри або навіть потенційно шкідливі декоратори. Дуже часто їх упровадження є неоднозначним, тому як невиконання їх положень не карається, а їхній внесок у зменшення корупції є незначним. Натомість їх головна мета, як зазначають учені, здається, «добре виглядати» в очах міжнародних донорів, засобів масової інформації та іншої аудиторії. У цьому розумінні етичні кодекси мають багато спільних рис з іншими ініціативами щодо реформування управління в країнах, що розвиваються, які є предметом «інституційного ізоморфізму» або мімікрії нібито бажаних форм організації державного сектора [12].

Спростовування значення стандартів етичної поведінки, зокрема Кодексів, а саме вплив їх на формування етичних цінностей, є недоцільним і недостатньо обґрунтованим. Навпаки, на наше переконання, у сучасних українських реаліях, період боротьби за свою незалежність, територіальну цілісність має стати відправною точкою зародження «етичної ери» в управлінні. Отже, етичні кодекси справедливо можна вважати певним засобом формування професійної моралі, просування етики, сприяння публічної доброчесності, передумовою соціальної ефективності держави тощо. Але перш за все, упровадження етичних кодексів є ефективним, якщо вони підкріплюються дієвими механізмами, що забезпечують дотримання норм,

які містяться в документі в поєднанні з іншими інструментами боротьби з корупцією.

У ході дослідження було розглянуто Кодекси етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування (далі – Кодекс), які розміщено на офіційних сайтах громад. Ураховуючи те, що Кодекси етичної поведінки можуть варіюватися залежно від конкретних вимог і потреб громади та регіону, було проаналізовано зміст доступних. Але зауважимо, що далеко не на всіх оглянутих сайтах документ оприлюднено.

Так, змістовний аналіз дозволив з'ясувати, що в певних документах не чітко прописано інформацію стосовно того, чого чекають від працівника, зокрема не подано інформації щодо принципів поведінки державного службовця (патріотизм, гуманізм, ефективність, справедливість, неупередженість, уважність тощо); відсутня інформація щодо громадського та внутрішнього контролю за дотриманням Кодексу; не в кожному Кодексі прописаний порядок прийняття Присяги. Однак, на нашу думку, текст зобов'язання принесення присяги повинен бути закріплений окремим розділом Кодексу етичної поведінки посадових осіб. Є випадки, коли зазначено склад комісії з визначення рівня етики працівників територіальної громади, але відсутня інформація щодо критеріїв (показників), за якими проводиться оцінювання.

Переважає більшість Кодексів етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування має інформацію щодо загальних обов'язків працівників, прав і принципів поведінки посадових осіб, відповідальність за порушення норм Кодексу, а також визначає основні правила поведінки з інформацією. Виходячи з цього, необхідним є вилучення застарілих положень та навпаки, доопрацювання документа, ураховуючи актуальну інформацію, якою далі будуть керуватися працівники при виконанні своїх професійних обов'язків.

Також, за попередніми результатами аналізу офіційних сайтів громад, було встановлено, що етичній складовій діяльності територіальних громад надається надто мало уваги, а саме: відсутня інформація щодо результатів оцінювання, пропозицій, коментарів того, що відбувається; відсутні плани роботи щодо висвітлення пріоритетних напрямів навчання на поточний рік, зокрема, не на кожному сайті розміщено Кодекси етичної поведінки посадових осіб [8]. Наразі до цього переліку можна додати таке: нестабільне законодавство, відсутність фінансової стійкості в державному секторі, відсутність цілісної системи щодо формування морального суспільства загалом.

Очевидно, що потужним поштовхом до вирішення цієї проблеми є цифровізація надання послуг державними органами в Україні, проте можливим варіантом розв'язання зазначеного питання є встановлення відповідності Кодексів етичної поведінки посадових осіб, зокрема місцевого самоврядування, міжнародним стандартам поведінки державних службовців. Що, на нашу думку, аспектно вплине як на протидію і запобігання корупційним проявам, так і розвиток етичної системи публічної служби в Україні зокрема. Отже, стандарти етики переконливо підтверджують курс країни на дотримання прав людини не тільки щодо співробітників окремої громади, але й тих, хто є в цьому ланцюжку: посадових осіб, керівного складу, громадян, окремих структурних підрозділів, установ, фірм, громадських організацій тощо.

Спираючись на те, що мета Кодексу поведінки державних службовців є триєдиною, а саме: схарактеризувати етичний клімат, що переважає в державній службі; сформулювати, яких норм етичної поведінки чекають від державних службовців; роз'яснити громадськості, якої поведінки слід чекати від державних службовців та як треба поводити себе у стосунках з ними [2], тому їх вплив, функційне призначення не повинно бути обмеженим питаннями боротьби з корупцією. Етичні кодекси повинні йти далі та сприяти встановленню високих норм етичної поведінки; проголошувати загальні принципи, що охоплюють законність, дбайливість, ефективність та ощадливість, прозорість, конфіденційність та вміння поводитися з класифікованою інформацією; формувати персональну відповідальність і незалежність суджень, чесність і послідовність у співпраці та професійне вдосконалення.

При цьому, однією з умов функціонування та запровадження документа, визначальним є доведення положень Кодексу до кожного працівника, під особистий підпис. Це можна пояснити тим, що немає підстав стверджувати, що кожен співробітник знає, яких норм поведінки чекають від нього, які провідні принципи є в основі його конкретної діяльності. Покладання на наявні позитивні особисті якості, непрописаний процес засвоєння норм у службовому оточенні є випадковим і недостатнім. Звідси є потреба щодо вдосконалення процесу інформування працівників. За необхідності, треба додати до посадових інструкцій розділ щодо ознайомлення із положеннями Кодексу. Також важливо визначити періодичність перегляду (оновлення) Кодексу та проведення перевірки його використання. Зокрема, звернення працівника до Кодексу дає можливість провести

самоаналіз своєї поведінки та визначити аспекти, які відрізняють його поведінку від очікуваної.

Підсумовуючи слід зазначити, що загалом інфраструктура етичної системи публічної служби містить різноманітні компоненти та механізми, які створюють, забезпечують і підтримують добросесну поведінку, етичні стандарти публічних службовців. Крім того, не слід виключати, що складна ситуація в державі, воєнні дії можуть створювати додаткові обставини та спокуси, що ставлять під загрозу ефективність роботи державного апарату. Звідси першочерговим завданням постає інституційне забезпечення функціонування державної служби в країні, зокрема подолання формального існування Кодексу етичної поведінки посадових осіб.

Висновки. Повномасштабна війна в Україні спричинила трансформацію моральних вимог до влади, зокрема державних службовців, тому служіння державі та суспільству, непідкупність, чесність, принципиовість, відповідальність за свої дії – ці, та інші моральні якості мають наразі вирішальне значення в боротьбі за незалежність, суверенітет та територіальну цілісність, а також є провідними критеріями щодо оцінки професійної діяльності посадових осіб. Проте з'ясовано, що етична система державної служби є достатньо складною і містить багато різних аспектів, які мають вплив на розвиток управлінської етики, забезпечення добросесності та рівень демократизації суспільства та є одним із важливих механізмів розвитку публічної служби зокрема.

У цьому контексті, ми дійшли висновку, що:

- чим вищий рівень економічного розвитку країни, тим нижчим є рівень корупції в ній, і навпаки;
- стан етики публічних службовців безпосередньо залежить від рівня корупції в державі, а принцип довіри має найважливіше значення для сталого її розвитку;
- рівень демократизації суспільства прямо залежить від дій та поведінки державних службовців;
- стандарти етичної поведінки державної служби, Кодекси поведінки є одним із засобів забезпечення нульової толерантності до корупції, професійного розвитку, високого кінцевого результату роботи, вирішення конфліктів, захисту прав та інтересів як державних службовців, так і громадськості загалом тощо.

До перспектив подальших досліджень відносимо розгляд додаткових ефективних механізмів запровадження етичних стандартів у державний сектор, вивчення засобів, які сприяють створенню умов для формування високоморального суспільства, зокрема антикорупційних інструментів, які були б дієвими при спільному, комплексному використанні.

Список літератури:

1. Войтенко А. Б., Якобчук В. П., Пугачова Н. С. Професійна етика державного службовця в контексті ефективності публічного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1581> (дата звернення: 19.08.2023). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.2.36.
2. Дистанційний курс «Етика в державному управлінні» для магістратури спеціальності «Державна служба» Хриков Є. М., Васиньова Н. С. [електр. вид.]. Держ. закл. «Луган. нац. ун-т імені Тараса Шевченка», Луганськ. 2012. 208 с.
3. Доброчесність та етика в публічній сфері. URL: https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/E4J_Integrity_and_Ethics_Module_13_final_UKR.pdf (дата звернення: 20.08.2023).
4. Індекс сприйняття корупції. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/#/%202022> (дата звернення: 20.08.2023).
5. Організація економічного співробітництва та розвитку. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Організація_економічного_співробітництва_та_розвитку (дата звернення: 20.08.2023).
6. У ЄС розійшлися оцінки успіхів України у подоланні корупції URL: <https://www.dw.com/uk/chy-dosiahla-ukraina-uspikhu-v-borotbi-z-koruptsiieiu-otsinky-v-yes-roziishlysia/a-59777357> (дата звернення: 20.08.2023).
7. Хриков Є. М. Етична система публічної служби України. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1593> (дата звернення: 03.07.2022). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.6.
8. Хриков Є. М., Васиньова Н. С. Аналіз етичної системи територіальної громади. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Том 32 (71) № 3. 2021. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/3_2021/16.pdf DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.3/14>.
9. Чи досягла Україна успіху в боротьбі з корупцією: оцінки в ЄС розійшлися. URL: <https://www.dw.com/uk/chy-dosiahla-ukraina-uspikhu-v-borotbi-z-koruptsiieiu-otsinky-v-yes-roziishlysia/a-59777357> (дата звернення: 20.08.2023).
10. Beerl I., Dayan R., Vigoda-Gadot E., & Werner S. B. Advancing ethics in public organizations: The impact of an ethics program on employees' perceptions and behaviors in a regional council. *Journal of Business Ethics*, 112 (1), 59–78. 2013.
11. Garcia-Sanchez I., Rodriguez-Dominguez L., & Gallego-Alvarez I. Effectiveness of ethics codes in the public sphere: Are they useful in controlling corruption? *International Journal of Public Administration*, 34 (3), 190–195. 2011. URL: https://www.researchgate.net/publication/232820164_Effectiveness_of_Ethics_Codes_in_the_Public_Sphere_Are_They_Useful_in_Controlling_Corruption DOI: 10.1080/01900692.2010.532184.
12. Matt Andrews. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge: CUP. 2013.

Vasynova N.S. ETHICAL CODES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM AGAINST THE BACKGROUND OF EUROPEAN INTEGRATION

The article characterizes the anti-corruption orientation of ethical standards and Codes of Ethical Conduct for civil servants against the background of European integration.

The Codes of Ethical Conduct for civil servants and local self-government officials posted on the official websites of territorial communities were analyzed. The existing peculiarities were highlighted, and the conditions for the functioning and implementation of the code of ethics were determined. The necessity of introducing anti-corruption measures, ensuring the correlation between professionalism and morality, strengthening the role and codification of ethical codes in wartime is emphasized. However, the implementation of Codes of Ethical Conduct is only effective if they are supported by efficient mechanisms that ensure compliance with the norms contained in the document in combination with other anti-corruption instruments. Nevertheless, their impact and functional purpose should not be limited solely to anti-corruption issues.

The study outlines a set of comprehensive steps aimed at improving the fight against corruption and contributing to Ukraine's effective restoration. One of the effective tools is the introduction of qualitatively new standards of public administration, in particular, Codes of Ethical Conduct for civil servants and local-government officials, based on the leading experience of foreign countries and compliance with international standards. This will have a significant impact on both combating and preventing corruption and the development of an ethical system of public service in Ukraine.

The author emphasizes that the period of struggle for independence and territorial integrity in today's ukrainian realities should become the starting point for the formation of an «ethical era» in public administration.

Key words: *governance, public administration, European integration, standards of ethical conduct, codes of ethics, prevention of corruption, restoration of Ukraine.*