

**Кравченко С. О.**

*Національний інститут стратегічних досліджень*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

*Стаття присвячена узагальненню міжнародного досвіду правового регулювання етичної поведінки публічних службовців. Показано, що етичні питання посідають важливе місце у правовому забезпеченні антикорупційної діяльності зарубіжних країн. Ці питання на національному рівні регулюють спеціальні кодекси або аналогічні документи та, у низці країн, закони про конфлікт інтересів і закони про захист викривачів. Зазначені правові документи, перш за все, встановлюють етичні засади публічної служби, серед яких у багатьох зарубіжних етичних кодексах представлені служіння, добросовісність, неупередженість, суспільна ефективність, професійна компетентність, повага, забезпечення довіри, чесність.*

*Визначено кілька основних напрямів правового регулювання етичної поведінки публічних службовців зарубіжних країн, розвиток яких видається актуальним для України у першу чергу, а саме:*

- регламентація прийняття публічними службовцями подарунків та знаків гостинності (поняття подарунка та знаку гостинності, види заборонених та дозволених подарунків, їх декларування тощо);*
- регламентація можливостей додаткового працевлаштування та іншої діяльності публічних службовців (забороняючий підхід із законодавчо визначеними винятками або дозволяючий підхід з певними обмеженнями та процедурною регламентацією);*
- встановлення спеціальних обмежень щодо діяльності колишніх публічних службовців, що, значною мірою, покликані усунути так званий ефект «оберткових дверей», зокрема, заборони протягом певного часу лобістської діяльності, працевлаштування або іншої оплачуваної діяльності, а також певних фінансових операцій;*
- забезпечення діяльності викривачів на публічній службі, в тому числі, визначення чітких механізмів збору повідомлень викривачів, процедур їх розслідування та реагування за результатами таких розслідувань, захист викривачів;*
- організаційне забезпечення впровадження норм етичної поведінки публічних службовців, включаючи спеціальні загальнодержавні установи або посадових осіб з етичних питань, а також спеціальних посадових осіб або підрозділи у органах влади.*

**Ключові слова:** *етичні засади публічної служби, етична поведінка публічного службовця, подарунок, додаткова діяльність публічних службовців, ефект «оберткових дверей», діяльність викривачів, організаційні структури з етичних питань.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС з новою силою актуалізувало проблематику антикорупційної політики, оскільки навіть для збереження цього статусу нашій державі необхідно терміново виконати низку вимог, в тому числі у площині протидії корупції [2]. На шляху до реального вступу у Спільноту ці вимоги будуть значно розширюватися та посилюватися, у зв'язку з чим нещодавно Верховна Рада України затвердила Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки [1]. У цьому документі значна увага присвячена аспектам запобігання та протидії корупції, пов'язаним з етич-

ною поведінкою публічних службовців. Зокрема, до основних проблем подальшого удосконалення загальної системи запобігання та протидії корупції в Україні віднесено, серед іншого, недосконалість правової регламентації заборон та обмежень на одержання подарунків, участі у певних правовідносинах, неналежну реалізацію існуючих правил етичної поведінки, відсутність дієвих механізмів захисту викривачів корупції. При вирішенні цих та інших подібних проблем доцільно скористатися значним міжнародним досвідом, який дає ефективні зразки правового регулювання етичних аспектів запобігання та протидії корупції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.**

Теоретичні засади та загальні проблеми етики публічних службовців розкривали О. Антонова, Т. Василевська, Ю. Даниленко, В. Козаков, А. Колодій, Н. Липовська, Т. Мельничук, С. Овчаренко, М. Пірен, Н. Піроженко, М. Рудакевич, Н. Сорокіна, С. Хриков та ін. Етичним проблемам запобігання корупції на публічній службі приділяли увагу В. Баштанник, С. Дрьомов, М. Месюк, А. Михненко, Е. Молдован, Є. Невмержицький, І. Пантелейчук, О. Прохоренко, С. Серьогін, В. Соловйов, Т. Супрун, О. Ткаченко, Р. Тучак, В. Федоренко, І. Чемерис та ін. У працях зазначених авторів висвітлюються окремі аспекти міжнародного досвіду правового регулювання етичної поведінки публічних службовців, проте у комплексному вигляді цей досвід не був предметом спеціального аналізу.

**Мета статті** – виділення основних напрямів правового регулювання етичної поведінки публічних службовців зарубіжних країн, розвиток яких є актуальним для України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У міжнародній практиці правового регулювання антикорупційної діяльності питанням етичної поведінки публічних службовців приділяється спеціальна увага. На глобальному рівні правовою основою виступає Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, прийнятий ООН у 1996 р. [3], а на європейському – Модельний кодекс поведінки державних службовців, прийнятий Комітетом міністрів Ради Європи у 2000 р. [4]. Базуючись на положеннях цих міжнародних документів, на національному рівні етичну поведінку публічних службовців регулюють, насамперед, спеціальні кодекси або аналогічні документи, наприклад, Кодекс державної служби Великобританії [22], Цінності та етичний кодекс для публічного сектору Канади [23], Стандарти етичної поведінки для службовців органів виконавчої влади США [21], Кодекс етики державної служби Таїланду [6], Кодекс етики державних службовців Хорватії [11] та ін. Поряд з цим, у низці країн важливі аспекти етичної поведінки публічних службовців визначаються законами про конфлікт інтересів (наприклад, Канада, Латвія, Молдова, Грузія) [5; 13; 17; 18] та законами про захист викривачів (наприклад, Великобританія, Канада) [19; 20], а у Великобританії також офіційно затверджені спеціальні етичні правила відносин публічних службовців з лобістами [15].

Зазначені правові документи, перш за все, встановлюють **етичні засади публічної служби**, які у різних кодексах називаються цінностями або принципами, але мають ідентичний зміст. Узагальнення дозволяє виділити такі поширені

етичні засади, що представлені у низці кодексів [3; 4; 9; 11; 16; 22; 23]:

– служіння – діяльність виключно з погляду суспільних інтересів, віддане служіння законно сформованим інститутам державної та місцевої влади;

– доброчесність – переважання службових обов’язків над особистими інтересами, відповідальність та підзвітність, запобігання конфлікту інтересів або його можливості, уникнення будь-якої залежності від інших осіб або організацій, що може впливати на виконання службових обов’язків;

– неупередженість – прийняття рішень та дії на підставі ретельного і неупередженого аналізу суті справи із забезпеченням рівності прав та інтересів усіх зацікавлених сторін, недопущення необгрунтованої переваги або дискримінації будь-якої з них;

– суспільна ефективність – ефективне та економічне розпорядження публічними ресурсами, відповідальне ставлення до них;

– професійна компетентність – сумлінне та кваліфіковане виконання службових повноважень з дотриманням вимог законодавства, ефективна робота в команді, професійний розвиток;

– повага – ставлення з повагою до громадян та інших публічних службовців, ввічлива та пристойна поведінка;

– забезпечення довіри – спрямування зусиль на підтримку та збільшення суспільної довіри до органів влади, захист особистої репутації та репутації публічної служби, ставлення до людей з турботою, збереження конфіденційної інформації;

– чесність – правдивість у викладенні фактів та суті справи, негайне виправлення виявлених помилок, найбільш можлива інформаційна відкритість для громадян у межах законодавства, без свідомого приховування та неправдивого подання інформації.

Виходячи з наведених засад, правове регулювання етичної поведінки публічних службовців зарубіжних країн охоплює низку аспектів. Їх можна узагальнити за кількома основними напрямками, розвиток яких видається актуальним для України у першу чергу.

Зокрема, у зарубіжних країнах детально регламентується **прийняття публічними службовцями подарунків та знаків гостинності**. За цим напрямом **загальним принципом** правового регулювання є заборона будь-якому публічному службовцю приймати подарунок або знак гостинності в будь-якій формі, що може вплинути на виконання ним посадових повноважень, крім обмеженого переліку офіційно визначених винятків. При цьому, наприклад, Стандарти етичної поведінки для службовців органів виконавчої влади США детально розкривають

поняття подарунків, що включають будь-які знижки, знаки гостинності, комісійні, кредити та інші переваги, що мають грошову вартість, а також послуги, зокрема, надання житла або транспорту, перевезення, подорожі, надання продуктів харчування [21].

Правова база окремих країн спеціально деталізує певні **види заборонених подарунків**, серед яких [7; 9; 10; 13]:

- подарунки у готівковій формі, незважаючи на вартість (Ірландія);
- кредити або знижки на приватні покупки від продавців, з якими посадова особа має справу в межах службової діяльності (Данія, Ірландія);
- будь-які подарунки від сторонніх осіб на домашню адресу (Нідерланди);
- подорожі, оплачені приватними суб'єктами, зумовлені службовим становищем посадової особи (Данія);
- оплачені подорожі на некомерційних чартерних або приватних літаках, крім виняткових обставин за спеціальним погодженням (Канада);
- навчальні курси, оплачені сторонніми особами (Данія);
- фінансування членства посадової особи у спортивному клубі, приватній асоціації та ін. суб'єктом, який має ділові відносини з відповідним органом влади (Нідерланди);
- безкоштовне відвідування концертів, спортивних та інших масових заходів, пов'язаних зі службовою діяльністю посадової особи (Данія).

Стандарти етичної поведінки для службовців органів виконавчої влади США загалом встановлюють заборонені для них джерела подарунків, а саме, особи або організації, які: домагаються певних дій від органу влади, в якому працює посадова особа; ведуть справи або бажають вести справи з цим органом влади; ведуть діяльність, що регулюється цим органом влади; мають інтереси, що можуть суттєво впливати на виконання посадовою особою своїх обов'язків [21].

Закон про запобігання конфлікту інтересів діяльності публічних посадовців Латвії забороняє такому посадовцю приймати протягом 2 років будь-який подарунок від суб'єкта, щодо якого він здійснював службову діяльність, а також від акціонерної компанії, в якій він був представником інтересів держави [18].

Суттєва увага у правовій базі зарубіжних країн приділяється **винятковим випадкам**, у яких публічним службовцям дозволяється приймати подарунки.

Насамперед, такими винятками є **скромні подарунки**, вартість яких одноразово та загалом за звітний період не перевищує офіційно вста-

новлену межу, наприклад, одноразово у США – 20 доларів, у Нідерландах – 50 євро, за рік у Грузії – 15% величини щорічної заробітної плати посадової особи [9; 10; 17; 21].

До категорії дозволених відносяться також **подарунки від іноземних представників**, що вручаються під час офіційних заходів, наприклад, «дипломатичні подарунки» від представників іноземних держав, подарунки від зарубіжних офіційних гостей або від іноземних представників під час офіційних візитів публічних службовців закордон. При цьому подарунки, вартість яких перевищує встановлену межу, мають передаватися у власність відповідного органу влади [9; 10; 12; 17; 18].

Серед **інших видів дозволених подарунків** можна виділити: «подарунки подяки» незначної вартості, прийняті відповідно до норм увічливості (Данія, Канада, Молдова); символічні речі, сувеніри, прийняті під час офіційних заходів, вартістю не вище встановлених меж (Грузія, Молдова); офіційні премії або гонорари, але при перевищенні 200 доларів за погодженням посадової особи органу влади з питань етики (США); безкоштовне відвідування соціальних подій у разі запрошення (урочисті обіди, розважальні заходи та ін.), крім подорожей або проживання (США); подарунки, прийняті в межах стандартної практики службової діяльності (Канада) та ін. [5; 10; 13; 17; 21].

Крім того, законодавство Грузії, Латвії та, особливо, США містить перелік винятків, що взагалі **не вважаються подарунками**, до основних з яких можна віднести [17; 18; 21]:

- квіти, продукти, безалкогольні напої, сувеніри, друковані публікації, презентаційні матеріали незначної вартості;
- нагороди та призи, отримані під час загальнодоступних змагань або розіграшів;
- додаткові виплати, подарунки, інші переваги та гарантії від органу влади, в якому працює посадова особа;
- кредити, комерційні знижки, інші подібні переваги, що є загальнодоступними або доступними для усіх публічних службовців даної категорії;
- безкоштовне відвідування комерційних заходів для офіційного представлення інформації за дорученням органу влади.

Окремо законодавство Великобританії, Грузії, Ірландії, Канади, Молдови передбачає, що отримані подарунки, вартість яких перевищує встановлену межу, посадова особа має передавати у власність відповідного органу влади [5; 7; 13; 16; 17].

Правова база Великобританії та Канади містить деталізовані вимоги щодо **декларування**

**подарунків.** Так, у Великобританії кожне міністерство повинно щоквартально публікувати інформацію про отримані міністрами подарунки вартістю більше 140 фунтів та знаки гостинності [16]. У Канаді публічні службовці мають публічно декларувати разові подарунки вартістю від 200 доларів, а також інформувати Комісара з питань етики та конфлікту інтересів про усі подарунки сумарною вартістю від 200 доларів, отримані з одного джерела протягом 12 місяців [13].

У США окремо регламентуються питання **подарунків у стосунках між публічними службовцями**, що включає заборони давати подарунки керівникам або приймати їх від підлеглих, за винятком традиційних видів подарунків, наприклад, речі вартістю до 10 доларів, застілля або фуршету для колег у приміщенні органу влади, персональні знаки гостинності, загальноприйняті серед друзів [21].

Етичні кодекси Данії та Нідерландів приділяють спеціальну увагу подарункам публічним службовцям **під час участі у професійних комунікативних заходах**. Так, у Нідерландах прийняття будь-яких подяк за таку участь забороняється, а у Данії – дозволяється лише у незначному розмірі. Забороняється також безкоштовно брати на ці заходи інших осіб, за винятком необхідності з представницькою метою, а участь у обідах, фуршетах та ін. дозволяється лише при їх невеликій вартості [9; 10].

У низці країн детально регламентується **прийняття знаків гостинності** публічними службовцями. Наприклад, у Великобританії органи влади, як правило, мають власні спеціальні правила прийняття таких знаків залежно від їх вартості, специфіки службової діяльності, впливу на репутацію органу влади тощо [15]. У Ірландії посадова особа, як правило, може приймати загальноприйняті знаки гостинності, розуміння яких залежить від вартості, частоти та умов їх пропонування, а інші знаки гостинності – у виняткових випадках з дозволу керівництва [7]. У Нідерландах дозволяється приймати знаки гостинності, що відповідають загальноприйнятій практиці, є важливими для виконання службових завдань та не мають значної вартості [9].

Етичні кодекси зарубіжних країн проголошують також **принцип відкритості** у прийнятті публічними службовцями подарунків та знаків гостинності, що передбачає інформування про відповідні пропозиції безпосередніх керівників та уповноважених осіб, обговорення з ними та колегами по службі можливості прийняття подарунків

та знаків гостинності, особливо у разі будь-яких сумнівів [7; 9].

Наступним напрямом є **регламентація можливостей додаткового працевлаштування та іншої діяльності публічних службовців**. За цим напрямом у зарубіжних країнах простежується два підходи.

**Перший підхід** передбачає, що публічним службовцям, як правило, забороняється додаткова робота або інша діяльність, крім законодавчо визначених винятків. Наприклад, у Канаді посадова особа не має права, якщо тільки це не вимагається посадовими обов'язками, найматися на роботу або брати участь у іншій професійній діяльності, займатися бізнесовою діяльністю, бути діючим партнером у комерційному товаристві та ін. Дозволеними винятками є лише робота з метою збереження професійної кваліфікації, але без будь-якої оплати, та діяльність та посади у благодійній або некомерційній організації. Всі такі винятки мають бути погоджені з Комісаром з питань етики та конфлікту інтересів [13].

У Великобританії міністр після вступу на посаду повинен залишити будь-яку іншу посаду в державному секторі, крім виняткових випадків, у яких він повинен спитати думку державного секретаря та міністерського радника щодо наявності конфлікту інтересів. Міністр може брати участь у благодійній діяльності, але не повинен особисто звертатися до будь-кого з благодійною метою, щоб не ставити себе у залежність від сторонніх осіб [16].

У Грузії публічному службовцю забороняється виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу, за винятком наукової, педагогічної або творчої, займати посаду у іншій державній установі або приватній організації, в тому числі закордонній, займатися підприємницькою діяльністю [17]. У Латвії для різних категорій посад встановлені дещо відмінні переліки винятків, зокрема, для членів парламенту та уряду, державних службовців, спеціальних службовців у системі міністерства внутрішніх справ та ін. При цьому усім посадовцям дозволяється займатися навчальною, науковою, медичною, творчою роботою, професійним спортом, а також індивідуальним підприємством у галузях агропромислового виробництва, рибальства, лісівництва або сільського туризму, якщо щорічний фінансовий обіг такої діяльності не перевищує 30 тис. лат. [18].

За **другим підходом**, додаткова робота або інша діяльність публічних службовців переважно дозволяється, але з певними обмеженнями,

обов'язковим отриманням офіційних дозволів, звітуванням за встановленими процедурами та, як правило, оприлюдненням відповідної інформації.

Так, у США публічний службовець повинен отримати дозвіл на будь-яку зовнішню зайнятість або діяльність за спеціальною процедурою, що встановлена у кожному органі влади. Крім того, заборонено отримувати винагороду з будь-якого джерела, крім держави, за навчання, виступи або публікації, що пов'язані з виконанням посадових обов'язків [21]. Спеціальні обмеження встановлені для колишніх зареєстрованих лобістів, зокрема, заборони протягом 2 років працювати у певних органах влади, займатися службовою діяльністю, що прямо пов'язана з колишніми роботодавцями або клієнтами тощо [14].

У Австралії публічний службовець повинен отримати офіційний дозвіл від органу влади на будь-яку іншу роботу або оплачувану діяльність, крім волонтерської, неоплачуваної або оздоровчої оплачуваної роботи (наприклад, спортивним тренером) [12].

У Данії та Нідерландах публічні службовці навіть заохочуються до додаткової діяльності, в тому числі оплачуваної, що сприяє підвищенню довіри громадян до влади (соціальна та навчальна робота, волонтерство, виконання функцій у муніципальних радах, асоціаціях або фондах тощо). У більшості випадків дозволяється також підприємницька діяльність та робота у приватних організаціях. Разом з тим, посадові особи зобов'язані звітуватися керівництву органів влади про будь-яку додаткову діяльність та, у випадку сумнівів, радитися з уповноваженими особами щодо її прийнятності. При цьому забороняється додаткова діяльність, що спричиняє конфлікт інтересів, шкодить виконанню посадових обов'язків або функціонуванню органу влади, погіршує репутацію публічного службовця. У Нідерландах додаткова діяльність публічного службовця підлягає, за певних умов, спеціальній реєстрації [9; 10].

У деяких країнах етичні кодекси включають **спеціальні заборони комерційних операцій між публічними службовцями та органами влади**. Наприклад, у Великобританії орган влади не має права укладати контракти з будь-яким державним службовцем, приватною компанією, в якій державний службовець є директором, товариством, членом якого є державний службовець [8]. У Нідерландах публічним службовцям забороняється продавати товари або надавати послуги органам влади, за винятком спеціальних дозволів [9].

У Великобританії та США існують спеціальні **правила поведінки публічних службовців**

**з лобістами**. Передусім, посадовим особам забороняється приймати будь-які подарунки, що можуть поставити їх у залежність від лобістів. Інші важливі правила передбачають нерозголошення внутрішньої інформації про процеси у органах влади, обережність у прийнятті знаків гостинності, надання різним лобістським групам рівних можливостей представляти свої позиції, збалансування інтересів усіх зацікавлених сторін при прийнятті рішень, уникнення конфлікту інтересів тощо [14; 15].

Багато норм етичного законодавства зарубіжних країн в сукупності утворюють окремий важливий напрям, присвячений **спеціальним обмеженням щодо діяльності колишніх публічних службовців**. Такі обмеження спрямовані на запобігання використанню колишніми публічними службовцями можливостей, отриманих під час перебування на посаді, для надання невідправданих переваг певним організаціям та особам. Зокрема, вони покликані усунути так званий **ефект «обертових дверей»**, що полягає у переході менеджерів з приватних структур у органи публічної влади, а потім поверненні назад у бізнес з внутрішньою службовою інформацією та налагодженими зв'язками у владному середовищі.

Аналіз законодавства різних країн дає змогу виділити **основні види обмежень** щодо діяльності колишніх публічних службовців.

Так, поширеними є **заборони лобістської діяльності протягом певного часу**. Так, колишнім міністрам у Великобританії та Канаді забороняється мати лобістські контакти з представниками органів влади у власних інтересах або у інтересах іншої організації (особи) протягом 2 років після залишення посади. Для колишніх вищих державних службовців аналогічна заборона існує у Великобританії також протягом 2 років, для державних службовців інших категорій – протягом 1 року, а у США для вищих державних службовців – протягом 1 року. У Великобританії винятки з цих заборон регулює Консультативний комітет з бізнес-призначень.

У Канаді, Молдові та США діють заборони для будь-яких колишніх державних службовців на 1–2 роки щодо представництва інтересів осіб або організацій, з якими вони мали службові справи, та щодо лобістських контактів з органами влади, в яких вони працювали. Крім того, у США колишнім державним службовцям забороняється займатися будь-якою діяльністю на користь іноземних урядів або політичних партій протягом 2 років після залишення посади [5; 8; 13; 14; 16]. При

порушенні зазначених вимог у США колишньому державному службовцю може бути заборонено займатися лобіюванням у відповідному органі влади додатково на період до 5 років, а у Канаді будь-яким посадовим особам може бути заборонено мати з ним офіційні справи [13; 14].

Інший поширений вид обмежень передбачає різні **заборони працевлаштування або іншої оплачуваної діяльності протягом певного часу**. Зокрема, у Канаді колишньому державному службовцю забороняється укладати контракт, ставати членом ради директорів, поступати на роботу щодо організації, з якою він мав службові стосунки протягом 1 року перед залишенням державної служби (для міністрів 2 роки) [13]. У Молдові та Грузії колишні посадові особи не мають права протягом 1 року влаштуватися на роботу в організації, щодо яких вони перед залишенням посади протягом визначеного терміну виконували контрольно-наглядові функції [5; 17]. Аналогічні заборони у Латвії на 2 роки поширюються на колишніх публічних службовців, які, крім контролю та нагляду, приймали також рішення про публічні закупівлі, виділення публічних коштів, приватизацію публічного майна [18].

У Великобританії діє система офіційних дозволів на працевлаштування протягом певного часу. Так, колишнім міністрам та вищим державним службовцям забороняється у 2-річний період після залишення посади приймати жодну пропозицію нової роботи без дозволу прем'єр-міністра за рекомендацією Консультативного комітету з бізнес призначень. Як правило, мінімальний період очікування до переходу на нову роботу встановлюється терміном 3 місяці для колишніх міністрів. Інші колишні державні службовці повинні брати дозвіл на нову роботу (середньої ланки – протягом 2 років після залишення посади, нижчої ланки – протягом 1 року) у колишньому органі влади, але тільки у випадку наявності спеціальних обставин. Наприклад, дозвіл є необхідним, якщо протягом останніх 2 років перебування на державній службі колишня посадова особа брала участь у виробленні політики, приймала регуляторні рішення або мала доступ до важливої комерційної інформації, що впливає на діяльність передбачуваного роботодавця. У певних випадках може прийматися рішення продовжувати виплачувати заробітну плату колишнім державним службовцям у період очікування [8; 16].

У законодавстві окремих країн зустрічаються **інші обмеження діяльності колишніх публічних службовців**, наприклад, заборона протягом

2 років після залишення посади купувати власність, ставати акціонером або партнером комерційних компаній, щодо яких відповідний службовець приймав рішення про публічні закупівлі, виконував контрольно-наглядові функції та ін. (Латвія), обов'язок уникати ситуацій, що можуть призвести до нечесних переваг для нових роботодавців, зокрема, при конкурсному отриманні державного фінансування (Австралія) тощо [12; 18].

Цікавою є також норма етичного кодексу Нідерландів про так званий **період «охолодження»**. Він передбачає дистанціювання посадової особи від певної діяльності протягом визначеного періоду перед переходом з публічної служби у приватний сектор, що може включати обмеження на доступ до службової інформації, утримання від виконання деяких функцій, виключення службових контактів з певними особами [9].

У законодавстві зарубіжних країн суттєва увага приділяється такому напрямку як **діяльність викривачів на публічній службі** (англ. – whistleblowing). З цього приводу можна виділити два підходи до викриття зловживань та порушень у органах влади, неналежної поведінки посадових осіб. За **першим підходом** публічний службовець, якому стало відомо про такі факти або у якого є відповідні обґрунтовані підозри, зобов'язаний повідомити про них за встановленою процедурою (наприклад, Австралія, Великобританія, Грузія, Нідерланди, Таїланд). При цьому, наприклад, етичний кодекс Нідерландів вимагає від публічного службовця, перш за все, вказати порушнику на неналежну поведінку, і лише у випадку продовження порушення робити викриття [6; 9; 12; 17; 22]. За **другим підходом** викриття є правом публічного службовця, але не обов'язком (наприклад, Данія, Канада, Хорватія) [10; 11; 23]. Зокрема, у Законі про захист викривачів Канади спеціально вказується, що ніякі його положення не повинні розглядатися як обов'язок публічного службовця здійснювати викриття [20].

Законодавство Великобританії та Канади містить перелік видів зловживань та порушень, що підлягають викриттю, зокрема, рішення всупереч актам парламенту або уряду, неналежне використання публічних коштів, прорахунки, що завдають шкоду здоров'ю або безпеці людей, навколишньому середовищу, порушення виконання посадових обов'язків або етичного кодексу тощо [19; 20].

**Розслідування повідомлень викривачів** регулюється або єдиною процедурою, що затверджується або на загальнодержавному рівні, або локальними процедурами на рівні кожного органу

влади. Це регулювання, наприклад, у Великобританії, Канаді, Нідерландах, Хорватії, передбачає, що **первинне розслідування** повідомлення викривача, як правило, відбувається за місцем його роботи. Цим займається спеціальна посадова особа (підрозділ) з питань етики органу влади, яка протягом встановленого терміну має надати висновок керівнику цього органу, а останній – вжити необхідні заходи. У випадку неналежного розгляду органом влади інформації викривача, він може звернутися для проведення **вторинного розслідування** до спеціальної установи або посадової особи, що займається питаннями викриття на рівні всієї органів влади (наприклад, Палати для викривачів у Нідерландах, Комісара з питань доброчесності у публічному секторі Канади). Крім того, викривач може одразу надавати інформацію до зазначеної спеціальної установи (посадової особи), якщо у зловживання або порушення втягнуте керівництво органу влади. За результатами кожного розслідування має надаватися офіційна відповідь викривачу та, у разі підтвердження наявності зловживань або порушень, мають вживатися заходи для їх усунення [9; 11; 19; 20; 22].

Закон про захист викривачів Канади передбачає також **можливість публічного викриття**, якщо, на обґрунтований погляд викривача, має місце випадок серйозного порушення законодавства або неминучої загрози життю, здоров'ю або безпеці людей, навколишньому середовищу [20].

Викривачу забезпечується **захист від переслідувань, тиску або дискримінації** у зв'язку з викриттям через звернення до спеціальних установ. Наприклад, у Великобританії публічний службовець може подати скаргу до спеціального службового трибуналу [19]. У Канаді закон встановлює досить детальну процедуру, що передбачає подання скарги спочатку Комісару з питань доброчесності у публічному секторі. Останній може спробувати досягти примирення між скаржником та органом влади. Якщо згоди не досягнуто, скарга виноситься на розгляд Трибуналу з питань захисту викривачів, який видає приписи про відшкодування викривачу збитків та вжиття дисциплінарних заходів проти його переслідувачів [20].

Важливим напрямом виступає також **організаційне забезпечення впровадження норм етичної поведінки публічних службовців** у зарубіжних країнах. Безперечно, основну роль у такому організаційному забезпеченні відіграють спеціальні центральні органи влади з питань публічної служби та керівники органів влади. Поряд з цим, у системах органів влади зарубіжних країн функ-

ціонують спеціальні організаційні структури, що займаються етичними питаннями.

Насамперед, у органах влади діють **спеціальні посадові особи або підрозділи з етичних питань**. Наприклад, у кожному органі влади центрального рівня Великобританії, Нідерландів, США, Хорватії призначаються спеціальні посадові особи (комісари, радники) з питань етичної поведінки [9; 11; 21; 22]. У кожному аналогічному органі влади Таїланду діє розгалужена організаційна система, що складається з етичного комітету та спеціального допоміжного підрозділу [6]. У федеральних органах влади Канади функціонують спеціальні посадові особи з питань викриття, які отримують та обліковують повідомлення викривачів, взаємодіють з ними, проводять відповідні розслідування, надають на цій основі висновки та рекомендації для керівництва [23].

На рівні всієї системи органів влади діють **спеціальні загальнодержавні установи або посадові особи з етичних питань**, що мають спеціальний статус та певні гарантії незалежності, наприклад, Комісар з питань конфлікту інтересів та етики Канади, Офіс урядової етики США, Етична комісія Хорватії [11; 13; 21]. У Великобританії важливу роль відіграє Консультативний комітет з бізнес-призначень з незалежним статусом, який розглядає питання дозволів на працевлаштування у приватному секторі та лобістську діяльність колишніх міністрів та вищих державних службовців [16].

У деяких країнах створене **спеціальне організаційне забезпечення діяльності викривачів**. Так, у Великобританії діють посадові особи з питань викриття при кожному міністерстві, у Канаді – Комісар з питань доброчесності у публічному секторі, у Нідерландах – Палата для викривачів. Їх функції включають отримання, облік та статистичний аналіз повідомлень викривачів, встановлення процедур розслідування цих повідомлень, проведення вторинних розслідувань, консультування та надання рекомендацій органам влади тощо. У Великобританії та Канаді функціонує також спеціальний трибунал, який призначений захищати викривачів від переслідувань, тиску або дискримінації. Наприклад, членами Трибуналу з питань захисту викривачів Канади є судді Федерального суду або вищих судів провінцій [9; 19; 20].

**Висновки.** Важливе місце у правовому забезпеченні антикорупційної діяльності зарубіжних країн посідають питання етичної поведінки публічних службовців. Ці питання на національному рівні регулюють спеціальні кодекси або

аналогічні документи та, у низці країн, закони про конфлікт інтересів і закони про захист викривачів. Зазначені правові документи, перш за все, встановлюють етичні засади публічної служби, серед яких у багатьох зарубіжних етичних кодексах представлені служіння, доброчесність, неупередженість, суспільна ефективність, професійна компетентність, повага, забезпечення довіри, чесність.

Виходячи з таких засад, правове регулювання етичної поведінки публічних службовців зарубіжних країн здійснюється за низкою напрямів. Серед них можна виділити кілька основних напрямів, розвиток яких, на наш погляд, є актуальним для України у першу чергу, а саме:

- регламентація прийняття публічними службовцями подарунків та знаків гостинності (поняття подарунка та знаку гостинності, види заборонених та дозволених подарунків, їх декларування тощо);
- регламентація можливостей додаткового працевлаштування та іншої діяльності публічних службовців (забороняючий підхід із законодавчо визначеними винятками або дозволяючий підхід з певними обмеженнями та процедурною регламентацією);
- встановлення спеціальних обмежень щодо діяльності колишніх публічних службовців, що,

значною мірою, покликані усунути так званий ефект «оберткових дверей», зокрема, заборони протягом певного часу лобістської діяльності, працевлаштування або іншої оплачуваної діяльності, певних фінансових операцій, а також визначення дієвого механізму компенсаційних виплат колишнім публічним службовцям у період дії вказаних заборон;

– забезпечення діяльності викривачів на публічній службі у контексті завдань Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, в тому числі, визначення чітких механізмів збору повідомлень викривачів, ефективних процедур їх розслідування та реагування за результатами таких розслідувань, належний захист викривачів;

– організаційне забезпечення впровадження норм етичної поведінки публічних службовців, включаючи спеціальні загальнодержавні установи або посадових осіб з етичних питань, а також спеціальних посадових осіб або підрозділи у органах влади.

У межах кожного напрямку в зарубіжних країнах напрацьовано конкретні механізми, впровадження яких з урахуванням вітчизняних реалій визначає перспективи подальших досліджень.

#### Список літератури:

1. Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки: затверджена Законом України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1380721> (дата звернення: 25.06.2022).
2. Кандидат авансом: 7 вимог, які має виконати Україна, щоб ЄС не скасував її новий статус. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/06/18/7141516/> (дата звернення: 26.06.2022).
3. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: Резолюція Генеральної асамблеї ООН A/RES/51/59 від 12 грудня 1996 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text) (дата звернення: 25.05.2022).
4. Модельний кодекс поведінки державних службовців: Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R(2000)10 від 11 травня 2000 р. URL: [https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend\\_poved\\_DS.pdf](https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf) (дата звернення: 25.05.2022).
5. О конфликте интересов: Закон Република Молдова от 15 февраля 2008 г. № LP16/2008, обновленная версия от 1 августа 2016 г. URL: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=94174&lang=ru](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94174&lang=ru) (дата звернення: 29.05.2022).
6. Civil Service Code of Ethics: Regulations of the Civil Service Commission of Thailand, 16 September 2009, B.E. 2552. URL: [https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/aeplpramwlcchriythrrm\\_19\\_k.y.\\_59.pdf](https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/aeplpramwlcchriythrrm_19_k.y._59.pdf) (дата звернення: 25.05.2022).
7. Civil Service Code of Standards and Behaviour Ireland: Updated 9 September 2021. URL: <https://hr.per.gov.ie/en/publications/civil-service-code-of-standards-and-behaviour/> (дата звернення: 27.05.2022).
8. Civil Service Management Code United Kingdom: Updated 9 November 2016. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions> (дата звернення: 6.06.2022).
9. Code of Conduct for Integrity in the Central Public Administration Netherlands: Decree of the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, December 31, 2016. URL: <https://www.government.nl/documents/decrees/2017/02/10/code-of-conduct-for-integrity-in-the-central-public-administration-2016> (дата звернення: 27.05.2022).
10. Code of conduct in the Public Sector Denmark: Updated December 2017. URL: <https://modst.dk/media/18742/code-of-conduct-in-the-public-sectorforside.pdf> (дата звернення: 27.05.2022).
11. Code of Ethics for Civil Servants: Decree of the Government of the Republic of Croatia, 25 March 2011, # 5030106-11-1. URL: <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Code%20of%20Ethics%20for%20Civil%20Servants.pdf> (дата звернення: 25.05.2022).



12. Code of Ethics for the South Australian public sector: Updated 7 October 2021. URL: <https://www.publicsector.sa.gov.au/hr-and-policy-support/ethical-codes/code-of-ethics> (дата звернення: 25.05.2022).
13. Conflict of Interest Act Canada: Current to March 22, 2022, S.C. 2006, с. 9, s. 2. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-36.65/FullText.html> (дата звернення: 28.05.2022).
14. Ethics Commitments by Executive Branch Personnel: Executive Order of the President of the USA, January 20, 2021, # 13989. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-ethics-commitments-by-executive-branch-personnel/> (дата звернення: 7.06.2022).
15. Guidance for civil servants United Kingdom: contact with lobbyists: 27 July 1998. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-for-civil-servants-contact-with-lobbyists> (дата звернення: 4.06.2022).
16. Ministerial Code United Kingdom: Updated 27 May 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code> (дата звернення: 6.06.2022).
17. On conflict of interest and corruption in public institutions: Law of Georgia, 17 October 1997, # 982–ІІ, Updated 21 December 2016. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/33550?publication=72> (дата звернення: 29.05.2022).
18. On Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials: Law of the Republic of Latvia, 25 April 2002, Updated 21 May 2015. URL: [http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Citi/On\\_Prevention\\_of\\_Conflict\\_of\\_Interest\\_in\\_Activities\\_of\\_Public\\_Officials.pdf](http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Citi/On_Prevention_of_Conflict_of_Interest_in_Activities_of_Public_Officials.pdf) (дата звернення: 30.05.2022).
19. Public Interest Disclosure Act United Kingdom: 2 July 1998. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/resources> (дата звернення: 4.06.2022).
20. Public Servants Disclosure Protection Act Canada: Current to May 16, 2022, S.C. 2005, с. 46. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-31.9/> (дата звернення: 28.05.2022).
21. Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch: Regulation of the U.S. Office of Government Ethics, June 18, 2020, Codified in 5 C.F.R. Part 2635 as amended at 85 FR 36715. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/18/2020-12357/executive-branch-financial-disclosure-and-standards-of-ethical-conduct-regulations> (дата звернення: 7.06.2022).
22. The Civil Service code United Kingdom: Updated 16 March 2015. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code> (дата звернення: 4.06.2022).
23. Values and Ethics Code for the Public Sector Canada: Updated 15 December 2011. URL: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049> (дата звернення: 1.06.2022).

### **Kravchenko S. O. LEGAL REGULATION OF ETHICAL CONDUCT OF PUBLIC SERVANTS: INTERNATIONAL EXPERIENCE FOR UKRAINE**

*The article is devoted to generalization of international experience of legal regulation of ethical conduct of public servants. The place of ethical matters is shown as important in the legal providing of anti-corruption activity in foreign countries. These matters are regulated at national level by special codes or similar documents and, in a number of countries, laws on conflict of interest and laws on defense of whistleblowers. Mentioned legal acts establish, first of all, ethical principles of public service, namely service, integrity, impartiality, social effectiveness, professional competence, respect, confidence ensuring, honesty, which are presented in many foreign ethical codes.*

*Some main directions of legal regulation of ethical conduct of public servants in foreign countries are determined as proposed priorities for development in Ukraine. These directions are following:*

- regulating of accepting gifts and hospitality by public servants, including a concept of gift and hospitality, main kinds of prohibited and allowed gifts, declaring of gifts etc.;*
- regulating possibilities for secondary employment and other activity of public servants, namely, prohibiting approach with legally determined exceptions or allowing approach with certain limitations and procedural regulation;*
- establishing special limitations on activity of former public servants aimed substantially at elimination the so-called “revolving door” effect, in particular, prohibiting during a certain time for lobbying activity, some employment or other paid activity and also certain financial operations;*
- providing for whistleblowing in public service, including determination of clear mechanisms for collecting reports of whistleblowers, procedures for investigations and reacting according to their results, defense of whistleblowers;*
- organizational providing for implementing standards of ethical conduct of public servants, in particular, special state bodies or governmental officials for ethical matters and special officials or divisions in governmental bodies.*

**Key words:** *ethical principles of public service, ethical conduct of public servant, gift, secondary activity of public servants, “revolving door” effect, whistleblowing, organizational structures for ethical matters.*