

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕТИКИ ПОЗАСЛУЖБОВОЇ ПОВЕДІНКИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**ЖУРАВЕЛЬ Ярослав Володимирович - доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Академії праці, соціальних відносин і туризму**

**ДЕНИС Ігор Володимирович - кандидат юридичних наук, докторант Академії праці, соціальних відносин і туризму**

**СОХАР Тетяна Олександрівна - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму**

**DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.3.14>**

*У контексті трансформації пострадянського суспільства в сучасне європейське громадянське суспільство призначення і роль місцевого самоврядування в демократичних перетвореннях переосмислюються по-новому. З огляду на процеси децентралізації, що значно розширили повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, питання етики поведінки посадових осіб набуває особливого наукового та практичного значення.*

*Посадові особи місцевого самоврядування є представниками відповідних територіальних громад, а в частині виконання делегованих повноважень – суб'єктами, які від імені держави здійснюють функції держави. Це зумовлює їх особливий статус суб'єкта, який під час реалізації своїх повноважень поєднує інтереси територіальних громад та держави. Їх поведінка стає об'єктом посиленої уваги з боку громадськості, засобів масової інформації та органів публічного контролю.*

*Не викликає жодного сумніву те, що імідж та авторитет посадових осіб місцевого самоврядування потребує високих стандартів їх поведінки, які, на нашу думку, мають бути чітко виписаними на нормативному рівні. Саме авторитет посадових осіб місцевого самоврядування є ключовим чинником ефективного функціонування органів публічної влади на місцевому рівні. Він формується не лише на основі професійної компетентності, результативності управлінської діяльності чи рівня правової обізнаності, а й через морально-етичні якості особи та її поведінку*

*як у межах службових обов'язків, так і поза ними.*

*У демократичному суспільстві, де громадяни мають високий рівень політичної свідомості та очікують від влади прозорості, доброчесності та відповідальності, поведінка посадових осіб набуває неабиякого значення. Тому будь-яке відхилення від етичних норм може спричинити не лише особисту втрату авторитету, а й підірвати довіру до інституцій місцевого самоврядування загалом.*

*Високі стандарти етики виступають своєрідним запобіжником від зловживань, конфлікту інтересів, проявів зверхності або байдужості до потреб громадян. Адже чим вищий авторитет особи, тим сильніший її вплив на громадську думку, поведінкові моделі в громаді та культуру публічного спілкування. У цьому контексті етика є не просто особистим вибором, а суспільним обов'язком, що підкріплює легітимність управлінських рішень.*

*Крім того, саме через дотримання високих етичних стандартів посадовці мають змогу зберігати та примножувати довіру громадян, забезпечувати стабільність соціально-політичного середовища, а також підвищувати ефективність комунікації між владою та громадою. Таким чином, етика стає інструментом зміцнення авторитету, а водночас – наслідком усвідомленої відповідальності перед суспільством.*

*Ключові слова: професійна етика, позаслужбова поведінка, посадові особи, місцеве самоврядування, загальні правила.*

### **Постановка проблеми**

Сучасне правове регулювання цього питання зводиться до Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158 (далі – *Загальні правила*) [1]. Цей правовий акт містить норми щодо загальних вимог до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, виписано основні обов'язки, розкрито принцип доброчесності, врегульовано використання службового становища, ресурсів та інформації, а також виписано правила обміну інформацією. Однак, аналіз подібних нормативних актів про етику поведінки адвокатів, суддів, прокурорів, нотаріусів та інших суб'єктів дозволяє говорити про те, що в Загальних правилах випущено з предмета правового регулювання один із важливих аспектів – правила етики позаслужбової поведінки. Саме розмитість меж між професійною та приватною сферами в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування зумовлює особливу актуальність досліджуваному питанню.

У сучасному суспільстві посадова особа все частіше сприймається як публічна фігура не лише в межах службових повноважень, а й у повсякденному житті. Такі аспекти, як поведінка в соціальних мережах, різних форумах в Інтернеті, участь у громадських заходах, особисте спілкування з представниками громади, мають потенціал як зміцнювати, так і підривати суспільну довіру до важливого інституту громадянського суспільства – місцевого самоврядування.

Крім того, зростає суспільний запит на прозорість, доброчесність і відповідальність у сфері публічного управління. У цьому контексті аморальна чи недостойна поведінка посадовців у позаслужбовій сфері може викликати хвилю громадського обурення, стати предметом журналістських розслідувань і навіть вплинути на хід службових перевірок. Попри це, чинне українське законодавство не врегульовує такі ситуації, а внутрішні етичні кодекси громад або не врегульовують це питання, або здійснюють це вкрай обмежено, при цьому не формулю-

ючи дієвих механізмів контролю чи відповідальності.

Окремої уваги заслуговує і порівняльний аспект. У країнах Європейського Союзу позаслужбова етика публічних службовців є важливою складовою національних систем публічної доброчесності. У рамках євроінтеграційного курсу України постає завдання гармонізації національних стандартів етичної поведінки з європейськими підходами, що включає й сферу позаслужбової активності посадовців.

Таким чином, недостатня наукова розробленість проблеми, наявна нормативна прогалина, підвищені очікування з боку громадянського суспільства та орієнтація на європейські цінності обумовлюють актуальність наукового осмислення етики позаслужбової поведінки посадових осіб місцевого самоврядування. Комплексне вивчення цього феномену сприятиме не лише формуванню ефективної системи етичного регулювання в органах місцевої влади, але й зміцненню довіри громадян до публічних інституцій загалом.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Предмет нашого дослідження отримав належну оцінку з боку сучасної юридичної наукової думки. Окремі аспекти порушеної проблематики знайшли своє відображення в роботах багатьох українських учених, серед яких варто виділити таких, як В. Кузіна, О. Батанов, М. Баймуратов, В. Кравченко, В. Іванцов, І. Мокрицька, В. Борденюк, Ю. Деля, В. Кампо, М. Корнієнко, П. Любченко, М. Орзіх, Б. Пережняк, В. Погорілко, М. Пухтинський, О. Фрицький, Л. Шинкарь та ін.

### **Формулювання цілей**

Мета статті – здійснити аналіз законодавства про етику поведінки посадових осіб місцевого самоврядування і дослідити його в частині положень про етику позаслужбової поведінки. З урахуванням порушень у науковій роботі проблем, ми поставили завдання у вигляді вивчення актів законодавства про етику поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, а також аргу-

ментувати необхідність його вдосконалення в частині положень про етику позаслужбової поведінки.

#### **Виклад основного матеріалу**

Аналіз норм Загальних правил етики поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування дозволяє констатувати, що в цьому нормативному акті відсутні положення, присвячені врегулюванню питань позаслужбової етики. Можна зробити припущення, що це зумовлено низкою концептуальних, нормативно-правових та соціокультурних чинників.

По-перше, нормативно-правові акти у сфері публічної служби традиційно орієнтовані на регламентацію службових відносин, тобто поведінки в рамках виконання посадових обов'язків, реалізації управлінських функцій, службової дисципліни та відповідальності. Позаслужбова сфера, яка стосується особистого життя службовця, зазвичай не унормовується, що пов'язано з конституційною гарантією невтручання в його особисте та сімейне життя (стаття 32 Конституції України).

По-друге, існує об'єктивна складність у визначенні меж між приватною та публічною поведінкою, особливо в умовах цифровізації суспільства та активної участі посадовців у соціальних мережах. Така ситуація створює ризик надмірного втручання в особисте життя, що може суперечити принципам прав людини.

По-третє, чинна редакція Загальних правил етики побудована на основі універсальних етичних принципів – доброчесності, неупередженості, служіння громаді, дотримання прав і свобод людини тощо. Передбачається, що ці принципи є безперервно діючими й поширюються як на службову, так і на позаслужбову поведінку, навіть без окремої деталізації.

Водночас така узагальненість створює регуляторну невизначеність, що унеможливує ефективне застосування етичних стандартів у випадках спірної поведінки посадовців поза межами виконання обов'язків. Особливо це стає проблематичним у ситуаціях, коли позаслужбова поведінка має суспільний резонанс і прямо впливає на репутацію органу влади.

З огляду на викладене, можна зробити висновок, що відсутність окремого розділу щодо позаслужбової етики є наслідком обережної нормотворчої позиції, яка намагається балансувати між регулюванням і гарантією особистого життя. Водночас це створює потребу в подальшій науковій розробці та вдосконаленні етичного регламентування, зокрема шляхом розробки практичних рекомендацій, галузевих кодексів етики та внутрішньо організаційних механізмів оцінки поведінки службовців у позаробочий час.

Водночас в Україні діють аналогічні нормативні акти, які регламентують правила етики позаслужбової поведінки окремих категорій службовців (таких як судді, прокурори та ін.). Зокрема, у них серйозна увага приділяється поведінці службовців у мережі Інтернет. Так, відповідно до статті 21 Кодексу суддівської етики «участь судді в соціальних мережах, інтернет-форумах та застосування ним інших форм спілкування в мережі «Інтернет» є допустимою. Користування суддею соціальними мережами має бути стриманим, поміркованим та обережним. Суддя може розміщувати, коментувати лише ту інформацію, використання якої не завдає шкоди авторитету судді та судової влади» [2, ст.21]. Відповідно до статті 21 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів прокурору в позаслужбовий час слід «не допускати дій, висловлювань і поведінки, які можуть зашкодити його репутації та авторитету прокуратури, викликати негативний суспільний резонанс» [3, ст.21].

Одним з кращих прикладів правового регулювання позаслужбової діяльності є Правила адвокатської етики, затверджені Звітно-виборним з'їздом адвокатів України 2017 року 09 червня 2017 року (зі змінами, затвердженими З'їздом адвокатів України 2019 року 15 лютого 2019 року) [4]. Саме в цих Правилах досить широко розписано питання дотримання норм адвокатської етики при використанні мережі Інтернет. Окрім цього, у правилах знайшли своє відображення питання співвідношення між професійними обов'язками адвоката і його громадськими, науковими та іншими інтересами, а також широко розписано принцип конфіденційності в громадській, науковій та

публіцистичній діяльності та принцип поваги до адвокатської професії в публіцистичній діяльності адвоката.

На нашу думку, сучасна практика публічного адміністрування потребує від посадових осіб місцевого самоврядування не лише професійної доброчесності в межах виконання службових обов'язків, а й високого рівня етичної поведінки поза межами офіційної діяльності, зокрема – у цифровому просторі. У цьому контексті доцільним видається розширення Загальних правил етики поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом включення окремих положень, що регламентують поведінку в соціальних мережах, на інтернет-форумах та в інших формах спілкування в мережі Інтернет.

#### **Висновок**

Отже, цифрове середовище як простір публічного самовираження сьогодні фактично стирає традиційну межу між службовою та приватною сферою. У такому середовищі будь-яка публічна дія або висловлювання посадової особи неминуче інтерпретується громадськістю як прояв позиції інституції, яку вона представляє, навіть якщо це робить у позаслужбовий час. Тому поведінка в Інтернеті має оцінюватися крізь призму етичної відповідальності посадової особи, незалежно від контексту чи індивідуальних намірів автора.

Аналіз положень етичних кодексів інших професій дає змогу екстраполювати низку загально визнаних норм, що можуть стати основою для розроблення відповідного розділу в Загальних правилах. Зокрема, йдеться про:

- необхідність дотримання професійної незалежності та нейтральності при комунікації в соціальних мережах;
- усвідомлення репутаційних наслідків власної цифрової активності;
- обов'язок утримання від публічного поширення неперевіреної або конфіденційної інформації;
- дотримання високих стандартів мовної культури та комунікативної коректності у висловлюваннях, незалежно від аудиторії;
- регулярну саморефлексію щодо відповідності оприлюдненого контенту етич-

ним засадам служби в органах місцевого самоврядування;

- уникнення публічних формулювань, що можуть дискредитувати інших осіб або спровокувати конфлікт інтересів.

З огляду на зазначене можна констатувати, що запровадження етичного регулювання етичної поведінки в мережі Інтернет не є обмеженням свободи слова, а радше формою випереджального етичного самозобов'язання задля збереження авторитету інституції, підвищення рівня довіри до місцевого самоврядування та забезпечення стабільності правовідносин у громаді. Ураховуючи загальносвітову тенденцію до цифровізації суспільного життя та зростання ролі соціальних медіа як простору формування громадської думки, включення відповідного розділу до Загальних правил виглядає не лише доречним, а й об'єктивно необхідним кроком на шляху підвищення стандартів публічного управління в Україні.

#### **Література**

1. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05 серпня 2016 року № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28 квітня 2021 року №72-21). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16?find=1&text>

2. Кодекс суддівської етики, затверджений рішенням XI чергового з'їзду суддів України 22.02.2013. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text>

3. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text>.

4. Правила адвокатської етики, затверджені Звітно-виборним з'їздом адвокатів України 2017 року 09 червня 2017 року (зі змінами, затвердженими З'їздом адвокатів України 2019 року 15 лютого 2019 року). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001891-17#Text>.

**АНОТАЦІЯ**

*In the context of the transformation of post-Soviet society into a modern European civil society, the purpose and role of local self-government in democratic transformations are being rethought in a new way. Given the processes of decentralization, which have significantly expanded the powers of local government bodies and officials, the issue of ethics of behavior of officials acquires special scientific and practical importance.*

*Local government officials are representatives of the relevant territorial communities, and in terms of the implementation of delegated powers - subjects who perform state functions on behalf of the state. This determines their special status as a subject that, when exercising its powers, combines the interests of territorial communities and the state. Their behavior becomes the object of increased attention from the public, the media and public control bodies.*

*There is no doubt that the image and authority of local government officials require high standards of their behavior, which, in our opinion, should be clearly spelled out at the regulatory level. It is the authority of local government officials that is a key factor in the effective functioning of public authorities at the local level. It is formed not only on the basis of professional competence, the effectiveness of management activities or the level of legal awareness, but also through the moral and ethical qualities of a person and his behavior both*

*within the framework of official duties and outside them.*

*In a democratic society, where citizens have a high level of political awareness and expect transparency, integrity and responsibility from the authorities, the behavior of officials acquires considerable importance. Therefore, any deviation from ethical norms can cause not only a personal loss of authority, but also undermine trust in local government institutions in general.*

*High ethical standards act as a kind of safeguard against abuse, conflict of interest, manifestations of superiority or indifference to the needs of citizens. After all, the higher the authority of a person, the stronger his influence on public opinion, behavioral models in the community and the culture of public communication. In this context, ethics is not just a personal choice, but a social obligation that reinforces the legitimacy of management decisions.*

*In addition, it is through adherence to high ethical standards that officials are able to maintain and increase the trust of citizens, ensure the stability of the socio-political environment, and also increase the effectiveness of communication between the authorities and the community. Thus, ethics becomes a tool for strengthening authority, and at the same time - a consequence of conscious responsibility to society.*

*Keywords: professional ethics, off-duty behavior, officials, local government, general rules.*