

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему:

“МІЖНАРОДНІ ТА НАЦІОНАЛЬНІ КОДЕКСИ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНИХ
СЛУЖБОВЦІВ”

*До захисту
в ДЕК
Мастр. сер. Векел
Василевська Г.Е.*

Студент II курсу магістратури заочної форми
навчання спеціальності 281 “Публічне
управління та адміністрування” освітньо-
професійної програми “Публічне управління та
адміністрування”

Лавров Дмитро Олександрович

Науковий керівник: доктор наук з публічного
управління, професор, професор кафедри
публічної політики

Василевська Тетяна Едуардівна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів без
відповідних посилань

Студент _____
(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
публічної політики від “7” *чэрня* 20*23* р., протокол № *10*

Завідувач кафедри публічної політики, доктор юридичних наук, доцент,
Корчак Наталія Миколаївна

(підпис)

АНОТАЦІЯ

Лавров Д.О. Міжнародні та національні кодекси поведінки публічних службовців. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Досліджено суспільно-політичні погляди на етичні стандарти поведінки публічних службовців. Визначено обов'язки публічних службовців Загальними правилами етичної поведінки. Виявлено особливості використання публічними службовцями свого службового становища. Проаналізовано міжнародні стандарти дотримання етичних норм в державно-службових відносинах. Надано методичні рекомендації щодо удосконалення етичних норм поведінки публічних службовців. Розроблено шляхи впровадження етичних стандартів як дієвого механізму формування моральності державних службовців.

Ключові слова: етична поведінка, публічний службовець, кодекс, етичні стандарти, моральність, механізм.

ANNOTATION

Lavrov D.O. International and national codes of conduct for public servants. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 “Public Management and Administration”, specialty: 281 “Public Management and Administration”. – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

Socio-political views on the ethical standards of behavior of public servants have been studied. The duties of public officials are defined by the General Rules of Ethical Conduct. Peculiarities of public servants' use of their official position have been revealed. International standards of compliance with ethical norms in public service relations are analyzed. Methodological recommendations on improving the ethical standards of behavior of public servants have been provided. Ways of implementing ethical standards as an effective mechanism for forming the morality of civil servants have been developed.

Keywords: ethical behavior, public servant, code, ethical standards, morality, mechanism.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ ПОВЕДІНКИ УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	8
1.1. Суспільно-політичні погляди на етичні стандарти поведінки публічних службовців	8
1.2. Етична норма як детермінант належної організації правового порядку в державі.....	13
РОЗДІЛ 2. СТАНДАРТИ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: СУТНІСТЬ ТА ПРОБЛЕМИ	23
2.1. Визначення обов’язків публічних службовців Загальними правилами етичної поведінки.....	23
2.2. Використання публічними службовцями свого службового становища	34
2.3. Використання публічними службовцями ресурсів держави та територіальної громади	43
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ КОДЕКСУ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	51
3.1. Міжнародні стандарти дотримання етичних норм в державно- службових відносинах	51
3.2. Удосконалення етичних норм поведінки публічних службовців	57
3.3. Розробка шляхів впровадження етичних стандартів як дієвий механізм формування моральності державних службовців.....	68
ВИСНОВКИ.....	74
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	78

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Правовий статус державного службовця є складною елементною категорією, зміст якої змінюється залежно від участі державного службовця в тих чи інших державно-службових правовідносинах. Не є винятком і відносини, пов'язані з дотриманням етичних норм. Адаптація національного законодавства до стандартів ЄС опосередковує необхідність впровадження загальноприйнятих норм, які встановлюють етичні правила поведінки державних службовців. Це зумовлено використанням національного підходу при виборі моделі нормативного визначення етичних норм. Питання визначення поведінки державного службовця як такої, що відповідає етичним нормам, є надзвичайно актуальним з огляду на кардинальні зміни, які відбуваються в усіх сферах суспільного життя і, насамперед, у сфері державно-службових відносин.

Надзвичайно актуальним на сьогодні залишається питання оновлення підходів законодавця до правового регулювання інституту етичних норм поведінки державних службовців. Це зумовлено комплексним впливом етичних норм на правовий порядок у державі, рівень корупції, яка формується, в тому числі, внаслідок низького рівня правосвідомості посадових осіб та нехтування ними моральними принципами. Створення професійної державної служби має виняткове значення для країни з перехідною економікою. Досягнення мети, визначеної Стратегією сталого розвитку «Україна – 2030», неможливе без професійних, чесних та етичних державних службовців. Водночас недосконалість правового регулювання, відсутність організаційної основи у вигляді створення та функціонування спеціально створеного органу з питань етики, належно здійсненого деонтологічного навчання державних службовців, абстрактність у формулюванні етичних стандартів є фактори, що унеможливають реалізацію окреслених у Стратегії цілей. Тому модернізація правового регулювання морально-етичних вимог до державних службовців і

посадових осіб місцевого самоврядування, що додатково актуалізується євроінтеграційними процесами України в контексті адаптації власного законодавства до правової системи Європи Союзу, є актуальною проблемою, яка буде розглянута в рамках даного дослідження і має як теоретичне, так і практичне підґрунтя.

Проте комплексного аналізу питання дотримання морально-етичних норм поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на рівні індивідуальної роботи не проводилось. У зв'язку з цим предмет даного дослідження набуває надзвичайної актуальності.

Теоретичною основою дослідження є висновки щодо концептуальних засад публічно-службових правовідносин, які зробили такі вчені як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гаращук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, С.В. Ківалов, Л.М. Корнута та ін. Питаннями етики публічних службовців, зокрема функціонування етичних кодексів, займалися вітчизняні дослідники Т.Е. Василевська, В.С. Колтун, М.А. Нинюк, М.І. Рудакевич, Н.Г. Сорокіна та ін. Водночас залишається невирішеною значна кількість питань щодо розмежування міжнародних стандартів державно-службових правовідносин, які стосуються дотримання етичних стандартів та їх змісту, особливо в контексті нормативних змін до регулювання державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою кваліфікаційної магістерської роботи є виявлення сутності та основних положень вітчизняних та міжнародних кодексів поведінки публічних службовців, розробка методичних рекомендацій щодо удосконалення етичних норм поведінки публічних службовців та шляхів впровадження етичних стандартів як дієвого механізму формування професійної етики та моральності державних службовців.

Відповідно до поставленої мети, були визначені наступні **завдання**:

- Дослідити суспільно-політичні погляди на етичні стандарти поведінки публічних службовців;
- Визначити обов'язки публічних службовців в Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- Виявити особливості можливого використання публічними службовцями свого службового становища;
- Проаналізувати міжнародні стандарти дотримання етичних норм в державно-службових відносинах, що відображені в кодексах поведінки публічних службовців;
- Надати методичні рекомендації щодо удосконалення етичних норм поведінки публічних службовців;
- Розробити шляхи впровадження етичних стандартів (кодексів поведінки) як дієвого механізму формування професійної етики та моральності державних службовців.

Об'єктом кваліфікаційної магістерської роботи є поведінка публічних службовців в процесі публічно-управлінської діяльності.

Предмет кваліфікаційної магістерської роботи – міжнародні та національні кодекси поведінки публічних службовців.

Методи дослідження. У процесі дослідження для вирішення поставлених завдань використовувався системний та міждисциплінарний підхід, а також такі методи дослідження: термінологічний аналіз (при визначені понять “етична поведінка” тощо); порівняльний аналіз (для врахування зарубіжного та вітчизняного досвіду щодо етичних стандартів на публічній службі); прогнозування (для визначення шляхів удосконалення механізмів формування та реалізації етичних норм поведінки публічних службовців). Крім того, в роботі використано методи структурно-функціонального аналізу, індукції та дедукції, абстрагування та конкретизації, аналізу та синтезу, узагальнення тощо.

Наукова новизна одержаних результатів. У кваліфікаційній магістерській роботі розглянуто теоретичні засади етичної поведінки публічних службовців відповідно до норм чинного законодавства. Отримало подальший розвиток переосмислення терміну “етичні кодекси поведінки”. В рамках дослідженого зарубіжного досвіду запропоновано шляхи удосконалення механізмів формування та реалізації стандартів етичної поведінки публічних службовців.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що основні положення та результати магістерської роботи можуть бути використані у діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування для підвищення ефективності публічного управління, а також під час розробки навчальних програм, методичних матеріалів і підготовки навчальних посібників за напрямками підготовки “Публічне управління та адміністрування” тощо.

Структура та обсяг кваліфікаційної магістерської роботи. Кваліфікаційна магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 85 сторінок, обсяг основного тексту 73 сторінок. В роботі використано 82 джерела.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ ПОВЕДІНКИ УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Суспільно-політичні погляди на етичні стандарти поведінки публічних службовців

Одним із важливих завдань модернізації державної служби, яка функціонує в інтересах громадян на основі європейських принципів (добросесність, прозорість, відкритість, патріотизм та політична нейтральність), є формування морально-етичних засад громадськості служби, оскільки від моральних якостей державних службовців безпосередньо залежить ставлення населення до влади [2, с. 93]. Їхні самопожертви в служінні державним інтересам.

Перш за все, слід зазначити, що згідно зі ст. 1 Закону України «Про державну службу» визначено, що державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність з практичного виконання завдань і функцій держави [3].

Крім того, ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» служба в органах місцевого самоврядування законодавець визнає професійну, постійну діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, яка спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, передбачених законом [4].

Отже, і поняття публічної служби, і служба в органах місцевого самоврядування як складові загальної категорії «державна служба» включають публічність як одну з обов'язкових ознак.

Л. Стельмашук, досліджуючи вищеописані характеристики досліджуваного інституту, зазначає, що публічність спрямована на вирішення суспільних справ, і їй підлягає кожен, хто перебуває на певній підпорядкованій території. В умовах демократії апарат публічної влади відображає реальні інтереси більшості соціальних груп, а в умовах авторитаризму правителі особисто визначають потреби суспільства [5].

У цьому ж контексті дослідники В. Ігнатов і В. Белоліпецький визначають державну службу як «служіння державі (її органам і структурам) і суспільству групою осіб на професійній основі за винагороду з метою забезпечення ефективності управління» [6, с. 132].

Таким чином, враховуючи те, що державна служба та служба в органах місцевого самоврядування іманентно характеризуються публічністю, об'єктивно їх функціонування без позитивного чи хоча б “рівного” ставлення з боку громадськості є неможливим і, у свою чергу, не відповідає функціональному призначенню досліджуваного явища. Водночас загальноновизнано, що відсутність професіоналізму, належного етичного виховання, недосконалість законодавчої бази та її недостатнє знання породжують прояви несправедливості в обслуговуванні громадян, наслідком чого є недовіра до влади [7, с. 236].

Причому вищезазначена теза підтверджується не лише теоретичними розробками науковців, а й статистичними даними. Так, за результатами опитування, проведеного Українським центром економічних і політичних досліджень щодо визначення характеристик ідеальної влади, видно, що 98,1% респондентів вважають, що влада має бути відповідальною, 97,6% – чесною, а 96,7% – компетентною, 83,9% – демократичною, 82% – передбачуваною [8]. Такими соціальними очікуваннями особистісних рис і якостей, що відповідають особливостям державної служби, державний службовець як представник влади повинен володіти системою морально-етичних цінностей: чесністю, людяністю, відданістю суспільним інтересам, відповідальністю, порядністю, толерантністю

тощо. Відповідальність, чесність і компетентність отримали майже однакову кількість голосів респондентів, що підтверджує єдність професіоналізму та морально-етичних якостей [9, с. 83].

На теоретичному рівні етику державної служби, яка суттєво впливає на якість та кількість довіри населення до державних службовців і представників місцевого самоврядування, можна поділити на дві складові. Перша — адміністративна етика — це нормативна база управлінської діяльності у сфері державної та муніципальної служби, а також спосіб регулювання взаємин суб'єктів державного управління з колегами та громадянами, що прямо впливає на стан правового порядку в країні, як детальніше розглянуто в наступних розділах роботи. Друга — професійна культура державної та муніципальної служби, що є системою показників якісного стану державної служби в цілому та показників якості діяльності конкретних представників [10, с. 14]. Зокрема, друга складова етики публічної служби визначає відношення громадськості та формування її довіри до суб'єктів державного управління та їх діяльності.

Згідно з Академічним тлумачним словником, поняття “ставлення” означає конкретний спосіб поведінки з ким-небудь або чим-небудь [11], а “довіра”, розглядаючи її як загальну категорію у нашому контексті, є відношенням до когось, що ґрунтується на вірі в його правомірність, чесність, щирість та інші моральні якості [11]. Власне, довіра формується та існує на базі морально-етичних цінностей, їх існування можливе лише за умови дотримання етичних норм.

Г. Пушкарьова вказує, що суспільна довіра, яка є основою суспільно-політичних уявлень про етичні норми поведінки державних службовців, існує на трьох взаємопов'язаних рівнях. Перший рівень афіліюється до так званої міжособистісної довіри, що стосується взаємин між державними службовцями один з одним і не є предметом інтересу в даному розділі.

Другий рівень пов'язаний із загальною довірою, конкретно очікуванням, що державні службовці ведуть себе нормально та чесно, демонструючи

готовність допомагати один одному відповідно до загальноприйнятих норм. Саме цей рівень довіри дозволяє громадянам взаємодіяти з державними службовцями на основі переконання, що останні належним чином виконують свої обов'язки. Відсутність цього рівня довіри породжує підозру, коли кожен чиновник розглядається як корисливий.

Третій рівень асоціюється з довірою до інституційного порядку [12, с. 156-157]. Тобто ступінь нормативної впорядкованості етичних стандартів поведінки державних службовців, а також рівень їх реалізації, визначає якість довіри суспільства до державної служби в цілому.

Зазначимо, що на основі статистичних даних, отриманих соціологічною службою Центру Разумкова у лютому 2020 року щодо оцінки громадянами діяльності влади та рівня довіри до суспільних інститутів і політиків в Україні, виокремлено найвищий рівень довіри до таких державних і державних установ: Збройні Сили України (довіряють 69% респондентів), Державна служба з надзвичайних ситуацій (65%), Церква (62,5%), Державна прикордонна служба (60%), волонтерські організації (60%), Національна гвардія України (60%), ЗМІ України (52,5%), Президент України (51,5%), добровольчі батальйони (51%) [13]. Результати свідчать про складне ставлення громадян до різних державних інституцій, що викликає сумніви у формуванні довіри до державної служби як інституції, призначеної для задоволення інтересів громадян та отримання їх довіри.

Як відзначає Т.О. Кісільова, результати дослідження вказують на досягнення певного порогу довіри до посадових осіб, але існує висока ймовірність переходу до повної недовіри громадян. Недовіра, яка є деструктивним явищем, може призвести до негативних наслідків, таких як сприйняття влади, її легітимності та зупинення розвитку демократичного суспільства [14, с. 4]. Априорне негативне ставлення громадськості до конкретного державного службовця чи державної служби загалом призводить до низької ефективності виконання їх функцій та виникає суперечності між

інститутами громадянського суспільства та державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування.

Загальновизнано, що будівництво демократичної, правової та соціальної держави стає можливим завдяки активній роботі службовців. Основною метою змін у державному управлінні є створення професійних, ефективних, стабільних та авторитетних владних інститутів, чия діяльність базується на чітких морально-професійно-етичних принципах і нормах. Довіра громадян до влади та здатність державних службовців ефективно та етично виконувати свої суспільні обов'язки є визначальними факторами продуктивної соціальної взаємодії та конструктивного суспільного розвитку [15, с. 3-4].

Зібрані фактори, що впливають на рівень довіри громадян до державних службовців, включають їх авторитет — загальновизнаний вплив, який вони мають на переконання та поведінку людей через свої особисті якості чи заслуги [16]. Також значущою є особиста поведінка, оскільки авторитет будь-якої організації визначається діями конкретних осіб, що її представляють. Державний службовець, виконуючи свої обов'язки, повинен пам'ятати, що суспільство довіряє йому вирішувати найактуальніші питання державного управління, а громадська думка сприймає його дії як приклад та еталон суспільної поведінки [15, с. 32].

Таким чином, державна служба може існувати як важливий інститут, але без високого рівня довіри соціуму ця інституція стикається з труднощами. Особливо важливо враховувати погляди громадськості на державну службу в демократичному суспільстві, оскільки довіра громадян є ключовою для функціонування державної служби як інституту, спрямованого на задоволення інтересів громадян і підтримання демократичної системи держави в цілому.

Рівень суспільної довіри до осіб на посадах залежить не тільки від репутаційних характеристик самої інституції, але й від поведінки конкретної особи. Ця поведінка формується через спостереження за тим, наскільки вона

відповідає морально-етичним стандартам чи, навпаки, їх порушує.

1.2. Етична норма як детермінант належної організації правового порядку в державі

Загалом, поняття норми як регулятора поведінки представляє собою конкретний тип або абстрактну формулу того, що слід відбуватися: ідеал, правило, мета або зразок, залежно від контексту. Ця категорія широка, і, відповідно, внутрішньо і різнорівнево диференційована. Основними є соціальні норми, які мають нормативний характер, визначають чіткі рамки поведінки в суспільних відносинах, служать регуляторами цих відносин, орієнтовані на взаємодію між суспільством або соціальною групою та людиною, є інструментом соціального контролю, загальними та адресованими кожному за певних умов. Вони спрямовані на зменшення потреби в окремих рішеннях в різних ситуаціях і поєднують суб'єктивні та об'єктивні характеристики. Соціальні норми мають системний характер та передбачають певні наслідки за їх порушення [17, с. 28-30].

У свою чергу, соціальні норми поділяються за регулятивними ознаками на різні типи, такі як норми-традиції, норми-звичаї, норми моралі, естетичні норми, корпоративні норми та норми права [18, с. 39]. Об'єктом цього дослідження є вивчення взаємодії норм моралі та правових норм, тому інші види соціальних норм, незважаючи на їх важливість, не будуть розглядатися в межах цього дослідження.

Отже, як правильно відзначає М.М. Московита, моральні норми – це неписані правила, які існують у свідомості людей і передаються з покоління в покоління, але при цьому можуть змінюватися. У деяких випадках виникає необхідність у єднанні їх розуміння, оскільки моральне встановлення, яке є засобом примусу, не завжди збігається з особистими схильностями [19, с. 288].

У наукових працях моральні норми, з точки зору семантики, переважно розглядаються в контексті їх використання як морально-етичних, що є значущим, оскільки сам термін “мораль” має латинський аналог у давньогрецькому “ethos” (етика) [20, с. 18]. В цілому поняття етики складається з двох елементів: теоретичних досліджень, відомих як “теоретична етика”, і нормативних розробок, або “нормативна етика”. Теоретична етика досліджує сутність і зміст моралі, її роль і місце в суспільстві, функції та механізми впливу. З іншого боку, нормативна етика фокусується на вивченні стихійно сформованих уявлень моральної свідомості, їх уточненні, систематизації, трансформації та наданні рекомендацій [21, с. 8].

Професійна етика державного службовця взагалі є сукупністю найбільш прийнятних, глибоко усвідомлених і конкретних норм загальнолюдської моралі [21, с. 8]. Загалом, етика державного службовця – це ті морально-правові (правові) вимоги, які ставляться до особи, яка претендує на посаду державного службовця, та державного службовця в процесі виконання завдань і функцій держави та її органів [21, с. 175]. А. Товмач вірно зауважує, що якість діяльності державного службовця сьогодні залежить не лише від рівня його кваліфікації, але й від морально-етичних засад виконання ним своїх обов'язків [22, с. 160].

У той же час слід відзначити, що в практиці державного управління існують дві протилежні точки зору щодо співвідношення етико-правової складової організації та функціонування правопорядку в державі. Деякі вчені вказують, що поведінка державних службовців регламентується на законодавчому рівні, і, отже, немає потреби в особливій професійній етиці. Інші ж вказують, що всі проблеми та недоліки в роботі державних службовців пояснюються низьким рівнем професійної етики, а також рівнем моральності влади та широкої громадськості [7, с. 294].

Також слід зазначити, що право і мораль є близькими, але водночас різними системами нормативного регулювання. Кожен із цих регуляторів має

певну сферу дії, свої механізми та об'єктивно-суб'єктивні межі впливу на вольову поведінку людини, хоча часто об'єкти регулятивного впливу права та моралі збігаються. Проте, механізм морального впливу інколи є ефективнішим за правове регулювання.

Моральні вимоги адресовані совісті людини та пов'язані із саморегуляцією вчинків, свідомим усвідомленням свого обов'язку та правосвідомістю. Ці вимоги орієнтовані на свідоме і добровільне дотримання моральних принципів. Забезпечення виконання моральних норм здійснюється через можливість впливу громадської думки; проте людина, в першу чергу, керується внутрішніми переконаннями [19, с. 288].

У зв'язку з цим можна зробити висновок, що використання відповідних морально-етичних норм у професійній діяльності та особистому житті конкретного суб'єкта визначається двома засадами: моральною, що ґрунтується на внутрішніх переконаннях суб'єкта; та нормативною, яка включає чітко визначені на законодавчому рівні вимоги, дотримання яких забезпечується системою механізмів відповідальності з боку держави.

Мета правових і моральних норм, що виникають у суспільних відносинах та фіксують конкретні способи взаємодії між людьми, полягає в управлінні поведінкою членів суспільства [23, с. 2]. Цю тезу підтверджує погляд Я. З. Хайкіна, який на початку 1970-х років висунув прогресивну концепцію співвідношення моралі (етики) і права. Згідно з його твердженням, мораль є формою суспільної свідомості, яка відображає суперечливість особистих і структурних інтересів у суспільстві. Щоб забезпечити цілісний взаємозв'язок між ними, необхідно знайти історично обумовлений спосіб вирішення таких протиріч. Найбільш прийнятним вчений вважав поєднання двох типів норм – моральних (етичних) і правових, які взагалі є соціальними [24].

Крім того, В. Соловйов вказує на те, що “право починається з духовних начал”. Життя відповідно до закону включає не лише розуміння правової сутності життєвих ситуацій, прийняття або виконання відповідних правових

рішень, спираючись на чинні норми і т. д., а й вимагає соціальної та духовної обґрунтованості дій [25, с. 17].

Крім того, С. Дубенко підкреслює тісний зв'язок між практикою законності та правопорядком у державі та поведінкою державного службовця [26, с. 53], яка, в свою чергу, ґрунтується на морально-етичних нормах.

Отже, з урахуванням теоретичних та практичних аспектів досліджуваної проблеми можна стверджувати, що відсутність нормативної основи практично анулює вплив етичних норм як регулятора поведінки людини. Зокрема, цей висновок підкріплює головний, доктринально визнаний принцип: “Мораль невіддільна від права і є одним із аспектів правовідносин” [23, с. 5].

Додатково, згідно з дослідженням, проведеним ОЕСР щодо боротьби з корупцією в країнах Східної Європи та Центральної Азії, підкреслюється необхідність введення викладання етики як науки про мораль як складової широкомасштабної та комплексної політики боротьби з корупцією та реформи державного управління. Ці принципи мають знайти відображення в програмних документах, включаючи законодавчі або інші офіційні вимоги, що стосуються організації та проходження етичних тренінгів, у законі про державну службу [27, с. 10].

Слід відзначити, що для вивчення впливу етичних норм посадових осіб на правопорядок у державі необхідно розглянути змістовне навантаження останнього. Згідно з визначенням В. Нерсисянца, правопорядок (правовий порядок) представляє собою порядок відносин між суб'єктами права у сфері правового регулювання. Вчений стверджує, що наряд з абстрактним змістом існує конкретний правопорядок, який виникає в результаті реального виконання вимог належного правопорядку в житті, конкретизації та реалізації норм об'єктивного права у відповідних юридичних формах, а також виконання суб'єктивних прав та обов'язків.

Отже, автор наголошує, що основними принципами правової законності та правопорядку повинні бути визнані лише правові норми. Важливим є

висновок, що з легалістичних (позитивістських) позицій, які не розрізняють право і справедливість, у принципі неможливо розвинути консистентну (внутрішньо послідовну і несуперечливу) концепцію юридичного права, правової легітимності, правопорядку і норм права. За словами вченого, це можливо лише з точки зору юридичного розуміння права, що базується на концепції розмежування права і справедливості [28, с. 529-531].

Проте більш обґрунтованою є точка зору О. О. Барабаша, який вказує на те, що правопорядок – це стан суспільного життя, який має об'єктивні та суб'єктивні аспекти. Цей стан визначається внутрішньою домовленістю та узаконеністю системи правовідносин, що ґрунтується на нормативних вимогах, принципах, а також демократичних, гуманістичних та моральних вимогах, правах та обов'язках, свободі та відповідальності всіх суб'єктів права [29, с. 8]. Отже, не дивлячись на те, що більшість вчених сприймають правопорядок виключно як відповідність правовим нормам, такий стан упорядкованості суспільних відносин не обмежується лише цими правовими нормами. Це зумовлено складністю та багатогранністю правового порядку, який формується під впливом етичних принципів, особливо у контексті демократичної правової та соціальної держави.

Безперечно, ідею про вплив етичних норм на організацію правового порядку в державі доповнює ряд актів “м'якого права”, які Р. Р. Бакстер класифікує наступним чином:

1. *actum de contrahendo* - положення міжнародних договорів, що вимагають роз'яснень у наступних угодах;
2. положення міжнародних угод, які не підлягають автоматичному виконанню і вимагають подальшого затвердження для їх реалізації;
3. програмні положення договорів, які не укладають правові зобов'язання та не потребують обов'язкового виконання;

4. декларації, заключні акти, резолюції та інші форми висловлення згоди, що, до певної міри, можуть впливати на поведінку держав та індивідів, навіть якщо їхні норми не є формально обов'язковими [30, с. 549-566].

Зазначено, що акти “м'якого права” у своїх преамбулах фіксують існування неявного корелятивного зв'язку між поняттями “правопорядок” та “етична норма”. Зокрема, в пункті b) Резолюції 34/169 Генеральної Асамблеї ООН “Кодекс поведінки для посадових осіб правоохоронних органів” [31] визначено, що Генеральна Асамблея визнає наявність додаткових важливих принципів і передумов для гуманної реалізації функцій правоохоронців, включаючи ефективну підтримку етичних норм серед посадових осіб щодо забезпечення правопорядку, що залежить від наявності виваженої, спільно прийнятої та гуманної системи законів.

У практичному плані, не вдаючись у доктринальні аспекти, можна розглянути взаємозв'язок між конкретними етичними стандартами, встановленими на законодавчому рівні для державних службовців, та можливим впливом цих стандартів на правопорядок у державі. Наприклад, наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158 “Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування” [32] встановлює ряд етичних норм, додержання яких відповідає державним службовцям і посадовим особам місцевого самоврядування. Без детального аналізу цих етичних стандартів, який буде проведений у наступних розділах роботи, розглянемо кілька з них для визначення їх ролі в правовому порядку країни.

Зокрема, згідно з пунктом 6 вказаного нормативно-правового акту державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання службових обов'язків зобов'язані дотримуватися загальновизнаних етичних норм. Серед цих норм - бути ввічливими, привітними, утримувати високу культуру спілкування (уникати нецензурної лексики, уникати

підвищеної інтонації), поважати права, свободи та законні інтереси людей і громадян, об'єднань громадян та інших юридичних осіб, а також не виявляти свавілля або байдужості до їхніх дій і вимог [32].

Враховуючи, що правопорядок загалом є станом упорядкованості суспільних відносин, що ґрунтується на праві та законності, можна зробити висновок, що відсутність таких етичних норм має потенційно відрихтувати виконання одного з обов'язків державного службовця, визначеного пунктом 3 частини 1 статті 8 Закону України “Про державну службу” [3], а саме - поважати гідність особи, не допускати порушень прав і свобод людини і громадянина. Фактично, без додержання етичних норм поведінки державного службовця, чиє функціональне призначення конкретизується відповідною правовою нормою, визнається неможливим дотримання останньої, зокрема, і правопорядку в цілому.

Слід відзначити, що ще однією суттєвою аспектом впливу етичних норм на правопорядок у державі, особливо з позиції державного управління, є питання дискреційних повноважень. Згідно з пунктами 1.6 та 2.4 Методики проведення антикорупційної експертизи, яку затвердив наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 [33], дискреційні повноваження визначаються як сукупність прав і обов'язків органів державної влади, органів місцевого самоврядування та осіб, уповноважених виконувати функції держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначати вид і зміст управлінського рішення або вибирати один із кількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом чи проектом нормативно-правового акте. Більше того, концепція дискреційних повноважень подана у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (80)2, прийнятій Комітетом міністрів 11 березня 1980 року [34] на 316-му засіданні, згідно з якою їх слід трактувати як повноваження, які адміністративний орган може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може обрати найбільш підходящий варіант рішення серед

кількох юридично допустимих, враховуючи обставини справи. Таким чином, проведення оцінки усіх обставин конкретної ситуації є завданням державного службовця як одного з суб'єктів, обдарованих певною свободою розсуду, і це враховує етичні принципи. Водночас, оскільки дискреційні повноваження становлять лише одну складову категорії «правовий порядок», можна визначити наявність взаємозв'язку між ними та етичними стандартами.

Отже, фактичний стан упорядкованості суспільних відносин у державі, визначений як правопорядок, формується за впливу різноманітних чинників. Оскільки адекватна поведінка державних службовців залежить від використання ними етичних стандартів у особистому та професійному житті, можна зробити висновок про наявність взаємозв'язку між етикою та правовим порядком. Крім того, використання посадовою особою дискреційних повноважень пов'язане з її вибором найбільш прийняттого способу поведінки в конкретних умовах, де впливають принципи справедливості, розумності, добросовісності, гуманізму, тобто переважно морально-етичні аспекти, а не правові категорії.

Висновок до розділу 1

На теоретичному рівні етику державної служби, яка суттєво впливає на якість та кількість довіри населення до державних службовців і представників місцевого самоврядування, можна поділити на дві складові. Перша — адміністративна етика — це нормативна база управлінської діяльності у сфері державної та муніципальної служби, а також спосіб регулювання взаємин суб'єктів державного управління з колегами та громадянами, що прямо впливає на стан правового порядку в країні, як детальніше розглянуто в наступних розділах роботи. Друга — професійна культура державної та муніципальної

служби, що є системою показників якісного стану державної служби в цілому та показників якості діяльності конкретних представників.

Державна служба може існувати як важливий інститут, але без високого рівня довіри соціуму ця інституція стикається з труднощами. Особливо важливо враховувати погляди громадськості на державну службу в демократичному суспільстві, оскільки довіра громадян є ключовою для функціонування державної служби як інституту, спрямованого на задоволення інтересів громадян і підтримання демократичної системи держави в цілому.

В практиці державного управління існують дві протилежні точки зору щодо співвідношення етико-правової складової організації та функціонування правопорядку в державі. Деякі вчені вказують, що поведінка державних службовців регламентується на законодавчому рівні, і, отже, немає потреби в особливій професійній етиці. Інші ж вказують, що всі проблеми та недоліки в роботі державних службовців пояснюються низьким рівнем професійної етики, а також рівнем моральності влади та широкої громадськості [7, с. 294].

Також слід зазначити, що право і мораль є близькими, але водночас різними системами нормативного регулювання. Кожен із цих регуляторів має певну сферу дії, свої механізми та об'єктивно-суб'єктивні межі впливу на вольову поведінку людини, хоча часто об'єкти регулятивного впливу права та моралі збігаються. Проте, механізм морального впливу інколи є ефективнішим за правове регулювання.

Використання відповідних морально-етичних норм у професійній діяльності та особистому житті конкретного суб'єкта визначається двома засадами: моральною, що ґрунтується на внутрішніх переконаннях суб'єкта; та нормативною, яка включає чітко визначені на законодавчому рівні вимоги, дотримання яких забезпечується системою механізмів відповідальності з боку держави.

З урахуванням теоретичних та практичних аспектів досліджуваної проблеми можна стверджувати, що відсутність нормативної основи практично

анулює вплив етичних норм як регулятора поведінки людини. Зокрема, цей висновок підкріплює головний, доктринально визнаний принцип: “Мораль невіддільна від права і є одним із аспектів правовідносин”

РОЗДІЛ 2

СТАНДАРТИ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: СУТНІСТЬ ТА ПРОБЛЕМИ

2.1. Визначення обов'язків публічних службовців Загальними правилами етичної поведінки

Регулювання етичних стандартів на рівні законодавства свідчить про увагу законодавця до даного питання. В частині нормативно-правового закріплення етичних вимог до суб'єктів публічної адміністрації В. Коваленко визначає це як “нову тенденцію правового регулювання поведінки державних службовців” [7, с. 155]. Ця теза видається досить обґрунтованою та підкреслює впровадження закордонного досвіду в цьому питанні.

У США існує численність нормативних актів, що безпосередньо чи опосередковано регулюють правила поведінки державних службовців. Наприклад, “Норми етичної поведінки працівників виконавчої влади” (1993 р.) є однією з найбільш цитованих та відомих, включаючи стандарти поведінки і інші правила, такі як декларування доходів та управління урядом. Закон “Про етику в публічній сфері” (1995 р.) в Ірландії та Закон “Про етику національної державної служби” (2000 р.) в Японії, які за американським зразком регулюють декларування доходів і майна державних службовців. Також вони повністю охоплюють категорію “заінтересована особа” та визначають детальний перелік неетичних дій, уникати довільного тлумачення вимог закону [35, с. 248-249].

Порівнюючи зарубіжний досвід встановлення етичних вимог до суб'єктів публічної адміністрації та український, можна прийти до висновку про наявність їх фрагментарної подібності, але водночас виявлено дві принципові відмінності: по-перше, не зважаючи на те, що питання декларування майна державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, поділяється на “інтерес” та інші, визначені також на рівні національного

законодавства, водночас вони зосереджені в ряді нормативних актів, зокрема Законі України “Про державну службу”, “Про запобігання корупції” та інші; по-друге, більшість формулювань етичних стандартів поведінки державного службовця не міститься на рівні закону, а знаходиться в підзаконних актах. Таким чином, як вже було вказано в попередніх розділах роботи, морально-етичні норми поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в концентрованому вигляді визначені на рівні Загальних правил етичної поведінки.

Як відзначають теоретики, Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158 “Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування”, є досить близькими до Модельного кодексу поведінки державних службовців Ради Європи [13, с. 12]. Аналізуючи їх, можна виокремити три групи в залежності від змісту:

1. Організаційні, що містять перелік:

а) Основних обов'язків державних службовців, які впливають на етичність та моральність їхньої поведінки (своєчасне і неухильне виконання рішень державних органів, наказів (розпоряджень), розпоряджень керівників; підвищення кваліфікації службовців, знань і навичок відповідно до функцій і завдань посади, підвищення професійного та культурного рівня, удосконалення організації службової діяльності тощо);

б) Особливостей використання службового становища (можливість використання державним службовцем службового становища виключно для виконання своїх службових обов'язків і доручень керівників та заборона використання його в політичних цілях, передвиборчій агітації, акціях і заходах);

в) Використання державних ресурсів (державні службовці у своїй діяльності зобов'язані раціонально і дбайливо використовувати державне і комунальне майно, постійно підвищувати ефективність його використання, уникаючи надмірних і зайвих витрат, а також не допускати зловживань і використання державного майна або коштів в приватних інтересах; робочий час повинен використовуватися лише для виконання службових обов'язків; надані ресурси повинні використовуватися таким чином, щоб не завдавати шкоди навколишньому середовищу чи здоров'ю людей тощо).

2. Інформація, що розкриває сутність прав і обмежень державного службовця стосовно використання та обміну інформацією, що стала відомою у зв'язку з виконанням службових обов'язків, включає наступне (заборона розголошення персональних даних фізичних осіб, конфіденційної інформації тощо); при отриманні інформації про загрозу чи факти незаконного поширення інформації з обмеженим доступом, державні службовці зобов'язані негайно повідомити про це безпосереднього керівника; дотримання встановленого протоколу у відносинах з представниками органів влади іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних установ тощо.

3. Персональні правила вимагають від державних службовців дотримання наступних норм:

- Під час виконання службових обов'язків неухильно дотримуватися загальноновизнаних етичних норм поведінки.

- Бути ввічливим і доброзичливим.

- Дотримуватися правил високої культури спілкування, включаючи заборону вживання нецензурної лексики та підвищених інтонацій.

- З повагою ставитися до прав, свобод і законних інтересів людей і громадян, об'єднань громадян, інших юридичних осіб.

- Не виявляти свавілля чи байдужості до їхніх законних дій і вимог.

- Уникати виникнення конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими [36, с. 60-61].

Порівняння Загальних правил етичної поведінки з тими, що вже втратили чинність, є ключовим в процесі вивчення морально-етичних вимог, що склалися для державних службовців. Раніше наказ Голодержслужби України “Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця” від 4 серпня 2010 року № 214 (далі – Загальні правила від 04 серпня 2010 року) [37] регулював принципи етичної поведінки суб’єкта державного управління, а потім був замінений Загальними правилами етичної поведінки. Порівнюючи ці нормативно-правові акти, слід відзначити наявність деяких визначальних ознак правового регулювання.

По-перше, Загальний регламент від 04.08.2010 р. передбачає обмежений суб’єктний склад, який проявляється в поширенні його норм виключно для державних службовців. Згідно з пунктом 1.2, ці загальні правила встановлюють основні вимоги до етики працівників органів державної влади, які займають посади, віднесені до відповідних категорій посад державних службовців відповідно до Закону України “Про державну службу” [37]. Водночас таке обмеження дії цього нормативно-правового акту на коло осіб видається необґрунтованим, оскільки виключає цілу “касту” посадових осіб органів місцевого самоврядування в процесі правового регулювання. Варто відзначити, що станом на 2010 рік не було прийнято нормативно-правових актів спеціально для працівників органів місцевого самоврядування, які регулювали б етичні норми. З цього приводу Загальні правила етичної поведінки, які зараз діють, поширюються не лише на державних службовців, а й на посадових осіб місцевого самоврядування.

У даному контексті виникає дискусія щодо об’єктивності обраного законодавцем підходу, який проявляється у прийнятті єдиного нормативно-правового акту як для державних службовців, так і для посадових осіб місцевого самоврядування. Ми вважаємо, що екстраполяція етичних норм Загальних правил на посадових осіб місцевого самоврядування є виправданою, оскільки всі ці особи є державними службовцями, що додатково

підтверджується положенням частини другої розділу VII Прикінцевого та Перехідні положення Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Вказано, що дія Закону України “Про державну службу” поширюється на органи та посадових осіб місцевого самоврядування в частині, яка не суперечить Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також іншим законам України, що регулюють діяльність місцевого самоврядування [4].

По-друге, окремий розділ Загальних правил від 4 серпня 2010 року регулює питання запобігання проявам корупції. Слід зауважити, що чинні Загальні правила не встановлюють етичного обов'язку державних службовців протидіяти корупційним явищам. Проте такий нормативно-правовий акт містить ряд прикладових норм, які акцентують увагу на дотриманні етичних норм саме у цій сфері. Наприклад, відповідно до пункту 5 розділу 1 етична поведінка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування ґрунтується на засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, визначених Законами України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, а також загальні вимоги до поведінки цих осіб, визначені Законом України “Про запобігання корупції” [37].

Крім того, варто звернути увагу на чітке регулювання питань уникнення та вирішення конфлікту інтересів, що міститься в Загальних правилах від 4 серпня 2010 року. Розділ 3 цього нормативно-правового акту передбачає повний алгоритм дій державного службовця у випадку виникнення конфлікту інтересів. Проте Загальні правила етичної поведінки, хоч і не використовують цей термін, включають формулювання, щодо заборони використання службового становища, тим самим поширюють цей етичний обов'язок на посадових осіб. Це, на наш погляд, виглядає обґрунтованим. Зазначимо, що в Законі України “Про запобігання корупції” вже міститься деталізований алгоритм усунення як реального, так і потенційного конфлікту інтересів.

Збереження подібних норм у новій редакції Загальних правил було б непридатним і призвело б до дублювання законодавчих положень.

Отже, видно, що правове регулювання етичних норм поведінки державних службовців покращилося у порівнянні з попереднім нормативно-правовим актом, присвяченим цьому питанню. Однак Загальні правила етичної поведінки все ще не відповідають потребам ефективного державного управління, про що буде детальніше в наступних розділах цього дослідження.

Таким чином, дослідження з точки зору теоретичного рівня етичних стандартів, встановлених на рівні Загальних правил етичної поведінки, та їх подальшого застосування на практиці дозволяє дійти відповідних висновків.

По-перше, навіть у той час, коли етичні норми мають абстрактний зміст, важливо визначати оціночні поняття, пов'язані з ними (такі як “ввічливість” і “доброзичливість” як моральні категорії, “загальновизнані норми етичної поведінки” і ін.), оскільки детальне регламентування правил поведінки може бути недоцільним. Оціночні поняття, як відзначає Т. В. Кашанін, відображають положення, у яких закріплені загальні ознаки, властивості, якості та зв'язки різних предметів, явищ, дій, процесів, і які не деталізовані законодавцем для конкретизації через оцінку в процесі правозастосування [38]. Оціночними поняттями є формульовані таким чином правові норми, аналізуючи які важко чітко визначити їхній зміст, і визначення цього залежить від волі та бачення конкретного суб'єкта правозастосування.

Окрему увагу варто приділити поглядам тих теоретиків, які розглядають оціночні категорії як позитивний чинник у регулюванні суспільних відносин. Наприклад, О.О. Семчик вбачає, що вони призначені для висвітлення різноманітних життєвих ситуацій для досягнення мети правозастосування і, отже, виконують функцію нормативного регулювання [39]. Проте, на наш погляд, наявність категорій оцінки у правових нормах, особливо тих, невиконання яких може призвести до відповідальності суб'єкта (зокрема,

посадової особи) за порушення етичних вимог згідно з п. 2 ч. 2 ст. 65 Закону України “Про державну службу”, є суттєвою проблемою.

Така негативна практика виникає через невідсутність реальної можливості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування самостійно контролювати свою поведінку. Крім того, ця практика не відповідає стандартам Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Зокрема, у рішенні у справі «Sunday Times проти Сполученого Королівства» [40], ЄСПЛ підкреслив, що передбачуваність правової норми, яка є одним з аспектів принципу правової визначеності, означає не лише те, що право має бути обов'язковим для виконання, але й те, щоб громадянин міг передбачити цю правову норму. При цьому, необхідно, щоб норма була сформульована достатньо точно, щоб громадянин міг адекватно регулювати свою поведінку.

Крім того, у Звіті Венеціанської комісії № 512/2009 “Про верховенство права” (Верховенство права), прийнятому на 86-му пленарному засіданні 25-26 березня 2011 р., визначено наступне: Венеціанська комісія, опираючись на принцип верховенства права, який визначив Т. Бінгем, вирішила, що сьогодні існує консенсус щодо необхідних складових верховенства права: законність (включаючи прозорий, відповідальний та демократичний процес ухвалення законів), правова визначеність, заборона свавілля, доступ до правосуддя (забезпечується незалежними та неупередженими судами), дотримання прав людини, недискримінація та рівність перед законом (п. 21); в рамках ООН поняття “верховенство права”, яке було включене до преамбули Загальної декларації прав людини (1948 р.), використовується для реалізації ряду принципів, які мають тенденцію змінюватися залежно від одного або іншого контексту; порівняння двох звітів, підготовлених протягом короткого періоду (2002-2004 рр.), демонструє цю різноманітність підходів: у першому наголошується, наприклад, на таких елементах, як незалежна судова система, незалежні правозахисні інституції, визначені та обмежені повноваження уряду,

справедливі і прозорі вибори; тоді як у другому увага зосереджена на таких елементах, як якість законодавства, ієрархічне верховенство закону, рівність перед законом, відповідальність перед законом, правова визначеність, процедурна та судова прозорість, уникнення свавілля, поділ влади тощо. (пункт 24); Верховенство права має вісім “складових”: (1) доступність закону (у тому сенсі, що закон має бути чітким, зрозумілим і передбачуваним); (2) питання законних прав повинні вирішуватися нормами права, а не на основі розсуду; (3) рівність перед законом; (4) влада повинна здійснюватися законно, справедливо і розумно; (5) права людини мають бути захищені; (6) повинні бути передбачені засоби для вирішення спорів без надмірних матеріальних витрат або надмірної тривалості; (7) судовий розгляд має бути справедливим; 8) дотримання державою як своїх міжнародно-правових зобов'язань, так і передбачених національним законодавством (ст. 37).

Також у цьому Звіті, розкриваючи сутність “правової визначеності”, акцентується на важливості принципу правової визначеності для будівництва довіри до судової системи та верховенства права, а також для підтримки результативності підприємницької діяльності з метою сприяння розвитку та економічному прогресу. Для досягнення цього рівня довіри держава повинна забезпечити доступність тексту закону; вона також повинна дотримуватися та застосовувати закони, які вона впроваджує, в передбачуваний та логічний спосіб. Передбачуваність передбачає, що закон повинен бути оголошений заздалегідь (до його застосування) та повинен бути передбачуваним щодо його наслідків: він повинен бути сформульований достатньо ясно, щоб особа могла керувати своєю поведінкою (пункт 44).

Як вказано в Дослідженні Європейської Комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія), відомому як “Перелік верховенства права” і розробленому та затвердженому на 106-му пленарному засіданні 11-12 березня 2016 року, “передбачуваність” означає не лише те, що положення правового акту повинні бути оголошені перед їхнім застосуванням, але також те, що вони

повинні бути передбачуваними за своїми наслідками: вони повинні бути сформульовані достатньо ясно і зрозуміло, щоб суб'єкт права міг керувати своєю поведінкою відповідно до них.

Також у цьому Звіті, розкриваючи сутність “правової визначеності”, акцентується на важливості принципу правової визначеності для будівництва довіри до судової системи та верховенства права, а також для підтримки результативності підприємницької діяльності з метою сприяння розвитку та економічному прогресу. Для досягнення цього рівня довіри держава повинна забезпечити доступність тексту закону; вона також повинна дотримуватися та застосовувати закони, які вона впроваджує, в передбачуваний та логічний спосіб. Передбачуваність передбачає, що закон повинен бути оголошений заздалегідь (до його застосування) та повинен бути передбачуваним щодо його наслідків: він повинен бути сформульований достатньо ясно, щоб особа могла керувати своєю поведінкою (пункт 44).

Як вказано в Дослідженні Європейської Комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія), відомому як “Перелік верховенства права” і розробленому та затвердженому на 106-му пленарному засіданні 11-12 березня 2016 року, “передбачуваність” означає не лише те, що положення правового акту повинні бути оголошені перед їхнім застосуванням, але також те, що вони повинні бути передбачуваними за своїми наслідками: вони повинні бути сформульовані достатньо ясно і зрозуміло, щоб суб'єкт права міг керувати своєю поведінкою відповідно до них.

Незважаючи на вищезазначені недоліки розглядуваного нормативного акту, на практиці спостерігається його широке використання, що пов'язане передусім із вдосконаленням законодавства в даній сфері. Зокрема, із прийняттям Закону України “Про державну службу”, на відміну від попереднього профільного закону 1993 року [42], вперше були передбачені заходи юридичної відповідальності за порушення етичних норм поведінки

державних службовців, що, як наслідок, активізувало правоохоронні процеси в цьому аспекті.

Наприклад, згідно з рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 16.06.2020 р. у справі № 640/3281/20 [43], розглядався суперечливий питання про визнання неправомірністю та скасування наказу Рахункової палати від 17 січня 2020 року № 27-к «Про застосування дисциплінарного стягнення». Підставою для видання оспорюваного наказу були такі дії позивача: «у письмовому зверненні до Президента України від 22.07.2019 працівник допустив неетичні висловлювання щодо керівництва Рахункової палати». У оскаржуваному наказі визначено вид дисциплінарного порушення та його юридичну кваліфікацію: «порушено пункт 2 частини першої статті 8 Закону України «Про державну службу», частину першу статті 38 Закону України «Про державну службу. Запобігання корупції», п. 5 розділу II Загальних правил етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31.08.2016 р. за № 1203/29333 та п. 1 розділу II Типових правил внутрішнього розпорядку, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 № 50, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 25.03.2016 р. за № 45 7/28587, чим вчинив дисциплінарне порушення - порушення правил етичної поведінки державного службовця», вид застосованого дисциплінарного стягнення: «оголосити догану ОСОБІ_1» (п. 1 розпорядчої частини Наказу).

Аналізуючи неправомірність виданого наказу, суд звернув увагу на порушення державним службовцем етичних норм поведінки.

Важливо відзначити, що тлумачення етичних стандартів поведінки державних службовців у Загальних правилах вважається достатньо широким і охоплює як морально-етичні вимоги (наприклад, ввічливість та доброзичливість), так і правила, що стосуються інших обов'язків суб'єкта в

професійному житті. Зокрема, згідно з пунктом 10 розділу 2 цього нормативно-правового акту, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні виявляти повагу до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх обов'язків та уникати дискримінації за мовними ознаками [32]. Тобто Загальні правила етичної поведінки встановлюють зобов'язання використовувати українську мову як державну. Водночас, згідно зі статтею 8 Закону України “Про державну службу”, державний службовець має дотримуватися правил етичної поведінки (пункт 2), а також обов'язково використовувати державну мову під час виконання службових обов'язків, уникати дискримінації за мовними ознаками та протидіяти можливим спробам її дискримінації (пункт 5).

Отже, при висуванні вимог, пов'язаних із використанням державної мови, посадовою особою практично виникає проблема надання чіткої оцінки її діям і належного притягнення до відповідальності. Ця теза пояснюється тим, що законодавець допустив дублювання обов'язків державного службовця та встановив потенційну можливість подвійного застосування до нього заходів дисциплінарного стягнення, незважаючи на положення ст. 61 Конституції України.

Важливо відзначити, що регулювання етичних стандартів державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування не обмежується Загальними правилами етичної поведінки, а включає низку інших нормативно-правових актів. Наприклад, розділ VI Закону України “Про запобігання корупції” в цілому приділяється правилам етичної поведінки. Згідно зі статтею 38 цього законодавчого акту, особи, які підпадають під його вимоги, під час виконання службових обов'язків повинні строго дотримуватися вимог закону та загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у відносинах з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими [44].

Крім того, Закон України “Про правила етичної поведінки” [45], який втратив чинність 26.04.2015, повністю приділений морально-етичним нормам

суб'єктів державного управління, а також відповідальності за їх порушення та невиконання. Зокрема, законодавчо врегульовано принципи законності, пріоритету інтересів, політичної неупередженості, толерантності, об'єктивності, компетентності та оперативності, формування довіри до влади, конфіденційності, утримання від виконання незаконних рішень і доручень, запобігання конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди чи подарунка (пожертвування), а також зобов'язань щодо декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру. Водночас слід відзначити, що незважаючи на опосередковане закріплення вищезазначених принципів у чинних нормативно-правових актах, доводиться констатувати, що через нерівномірність правового регулювання, яка проявляється в тому, що деякі норми є визначені на рівні законів, а деякі - на рівні підзаконних нормативно-правових актів, спостерігається фрагментарність та розпорошеність правового регулювання таких етичних норм, що, як наслідок, зумовлює недостатню ефективність реалізації зазначених норм державними службовцями.

2.2. Використання публічними службовцями свого службового становища

У відповідності до пункту 1-3 розділу 3 Загальних правил етичної поведінки державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування зобов'язані використовувати своє службове становище виключно для виконання службових обов'язків та доручень керівників, наданих на підставі та в межах повноважень, передбачених законами України. Заборонено державним службовцям і посадовим особам місцевого самоврядування використовувати своє службове становище в політичних цілях, включаючи залучення до участі у виборах, агітацію, акції та заходи, організовані політичними партіями.

Державним службовцям і посадовим особам місцевого самоврядування забороняється використовувати свої повноваження чи службове становище в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб, включаючи використання статусу та відомостей про місце роботи з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб [32].

Закон України “Про запобігання корупції” у ст. 22 також передбачає заборону використання службових повноважень або службового становища та пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, включаючи використання будь-якого державного чи комунального майна чи коштів у приватних інтересах [44].

Зазначений етичний стандарт поведінки державних службовців, що відображений в кодексах поведінки публічних службовців, включає три взаємопов'язані аспекти: принципи законності, політичної неупередженості та запобігання конфлікту інтересів.

Відповідно до норм частини 2 статті 19 Основного Закону України, повністю відповідної пункту 1 частини 1 статті 8 Закону України “Про державну службу”, що втілює принцип законності, визнаний як на рівні міжнародного, так і національного законодавства, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також їх посадові особи, зобов'язані діяти виключно в порядку, встановленому законодавством, на підставі своїх повноважень та в межах, визначених Конституцією та законами України [46]. Як правильно відзначає Ю. Г. Фаєр, виконання доручення є складовою службових обов'язків державного службовця і, за своїм змістом, є субординаційними правовідносинами між керівником і підпорядкованим йому працівником щодо встановлення першим другим конкретного завдання управлінського та службового характеру та визначення основних параметрів його виконання [47, с. 193]. Крім того, згідно з частиною 2 статті 41 Кримінального кодексу України [48], законним розпорядженням або розпорядженням є розпорядження, яке, по-перше, видане певною особою

належним чином і в межах нею повноважень; по-друге, зміст не суперечить чинному законодавству та не пов'язаний з порушенням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Водночас важливим гарантом дотримання даної складової етичної норми поведінки щодо виконання доручень керівника є стаття 60 Конституції України, яка визначає, що ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні накази чи розпорядження [46]. Отже, у випадку конфлікту між двома проявами принципу законності, а саме обов'язку державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування виконувати доручення, отримані від керівника, і відповідності власних дій суб'єкта вимогам закону, останній аспект має переважати.

Як було відзначено раніше, другим проявом етичної норми поведінки посадових осіб, що розглядається у цьому розділі, є принцип політичної неупередженості. Згідно з положеннями пункту 8 частини 1 статті 5 Закону України “Про державну службу”, це означає відсутність впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації власного ставлення до політичних партій під час виконання службових обов'язків [3]. Крім того, як зауважує С. В. Ківалов, принцип політичної неупередженості відрізняється від принципу позапартійності, оскільки перший дозволяє суб'єкту державного управління бути членом політичної партії, але забороняє йому захищати інтереси такої партії, використовуючи власне службове становище, оскільки безпартійність передбачає заборону вести політичне життя взагалі [49, с. 12-13].

Крім того, принцип політичної неупередженості знаходить вираження у деонтологічних нормах законодавства різних країн світу. Наприклад, посадова особа Федеративної Республіки Німеччини, займаючись політичною діяльністю, повинна себе вести з поміркованістю та стриманістю, враховуючи своє ставлення до суспільства та обов'язки посади. З іншого боку, тільки найвищий посадовець Чехії не може обіймати будь-яку посаду в політичній

партії чи русі протягом всього терміну офіційних відносин. Проте це обмеження не поширюється на інших державних службовців (§ 64) [50].

У контексті третьої складової розглядової етичної норми поведінки державних службовців слід відзначити, що в багатьох країнах світу механізми, спрямовані на запобігання конфліктів інтересів, передбачені на рівні основних законів, спеціальних правових актів або етичних кодексів. Наприклад, у Додатку до Рекомендації № R(2000) 10 Ради Європи “Модельний кодекс поведінки державних службовців” [51] вказано, що державний службовець не повинен допускати конфлікту між своїми особистими інтересами та його громадською позицією. Уникнення таких конфліктів, будь вони реальні, потенційні чи можливі, є його обов'язком.

Державний службовець повинен утримуватися від зловживання своїм службовим становищем у власних особистих інтересах (ст. 8). Рада Європи рекомендує урядам країн-членів сприяти прийняттю національних кодексів поведінки для державних службовців на основі Модельного кодексу поведінки для державних службовців, враховуючи при цьому внутрішнє законодавство та принципи державного управління. До того ж, у зазначеній Рекомендації зазначається, що кодекси поведінки державних службовців повинні а) чітко визначати норми доброчесності та поведінки, які мають дотримуватися державні службовці, б) сприяти їх дотриманню цих норм, в) інформувати широку громадськість про те, яку поведінку слід очікувати від державних службовців.

Крім того, згідно з положеннями частини 2 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції (від 31.10.2003 р.) [52], кожна держава-учасниця прагне впроваджувати кодекси чи стандарти поведінки для забезпечення правильного, сумлінного та належного виконання функцій держави в рамках своїх інституційних і правових систем.

Водночас термін “конфлікт інтересів” визначається за рекомендаціями ОЕСР як суперечливість між державними зобов'язаннями та приватними

інтересами державного службовця, при якому особисті можливості державного службовця можуть негативно впливати на його виконання службових обов'язків та функцій [53]. Це визначення, фактично, подвоюється в положеннях Закону України “Про запобігання корупції”, де у ст. законодавець розрізняє дану категорію на потенційний та реальний конфлікт інтересів. Під потенційним конфліктом інтересів мається на увазі будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, включаючи особисті, сімейні, дружні чи інші позаслужбові відносини з фізичними або юридичними особами, в тому числі членство в організаціях або громадська діяльність, політичні, релігійні та інші об'єднання; при цьому реальний конфлікт визнається як суперечність між особистим інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, яке впливає на об'єктивність та неупередженість при прийнятті рішень, здійсненні чи нездійсненні дій під час виконання зазначених повноважень [44].

В.А. Верижніковою відмічено, при наявності конфлікту інтересів в сфері державної служби поведінка самого службовця стає неетичною, а це явище отримує негативне значення, коли особисті інтереси окремих соціальних груп, включаючи інтереси державного службовця, стають важливішими, ніж національні інтереси, перетворюючись на абсолют [54, с. 25]. Вчений виділяє кілька видів конфліктів інтересів, які часто виникають у сфері державної служби, а саме:

1. Політичні конфлікти, що виникають, коли державний апарат не дотримується принципу неупередженості та нейтральності, наприклад, коли державний службовець вступає в партійні проекти чи виборчі кампанії;
2. Економічні конфлікти, що виникають у процесі взаємодії державних структур з приватними компаніями, комерційними фірмами;
3. Конфлікти, пов'язані з діяльністю державного апарату та посадових осіб, які, як правило, включають в себе демонстрацію влади державними службовцями або посадовими особами місцевого самоврядування по відношенню до громадян;

4. Внутрішньоорганізаційні конфлікти, пов'язані з кар'єрним ростом, відносинами з керівництвом і т.п., які, як правило, породжують деструктивні негативні явища, такі як плітки, доноси, безпринципність, формалізм і конформізм [54, с. 25-26].

Важливо відзначити, що визначення етичної норми поведінки публічного службовця, яке було викладено вище, спрямоване на уникнення змішування приватних та публічних аспектів у відповідному контексті та у відповідності до інтересів суб'єкта публічної адміністрації у виконанні своїх повноважень. Законодавець передбачив відповідні наслідки в разі порушення цих правових норм, зокрема конкретні заходи юридичної відповідальності, які можуть бути застосовані до особи.

У відповідності до Методичних рекомендацій, схвалених Міністерством юстиції України із спротиву та запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [55], конкретні порушення, які не можуть бути безпосередньо визнані корупційними, але вважаються значущими порушеннями вимог антикорупційного законодавства, включають порушення у сфері фінансового контролю, невиконання вимог з повідомлення про конфлікт інтересів та невжиття заходів проти корупції. Ці порушення підпадають під відповідальність, визначену у Главі 13-А “Адміністративні корупційні правопорушення” Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП). При аналізі неправомірних дій, визначених основним нормативно-правовим актом, який узагальнено містить адміністративні правопорушення, можна визнати, що порушенням етичної норми поведінки державного службовця, такою як використання службового становища, є невиконання вимог з запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП) та неправомірне використання інформації, отриманої внаслідок виконання службових чи інших законом визначених обов'язків (ст. 172-8 Кримінального процесуального кодексу).

Оскільки законодавець відвідав окремий розділ для “корупційних правопорушень”, де однією з компонент є використання державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування службових повноважень у порушення етичних норм, передбачених Загальними правилами етичної поведінки, і враховуючи суворі адміністративні санкції за ці порушення, можна визнати відсутність байдужості законодавця до цього питання та чітко актуалізування заходів протидії та боротьби з корупційними явищами в державі взагалі.

Додатково, неправомірність використання посадовою особою свого службового становища в супереч інтересам служби визначена, зокрема, на рівні кримінального законодавства. Згідно з положенням ст. 364 Кримінального кодексу України, зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи іншої фізичної чи юридичної особи, визнається неправомірним використанням службової особи влади або службового становища, яке суперечить інтересам служби, якщо це завдало істотної шкоди правам, свободам та інтересам громадян чи державним чи громадським інтересам чи інтересам юридичних осіб [48].

Зловживання владою означає умисне вчинення службовою особою, яка постійно або тимчасово виконує функції представника влади, повноважень, що їй надані на підставі законів та інших нормативно-правових актів, в супереч інтересам служби. Зловживання службовим становищем, як правило, включає в себе використання службових повноважень, пов'язаних з реалізацією повноважень, передбачених для службової особи, займаючи відповідну посаду, в супереч інтересам служби [56, с. 845].

Одночасно В. І. Борисов вказує на те, що зловживання службовим становищем може мати місце не лише у випадку вчинення посадовою особою дій, що належать до її компетенції, тобто дій, пов'язаних з її власними повноваженнями, але й у випадках, коли посадова особа використовує свій авторитет, службові зв'язки та можливість надавати вказівки чи рекомендації

підлеглим організаціям і, згідно з її службовим становищем, може контролювати їх виконання іншими способами [49]. Таким чином, використання влади чи службового становища в супереч інтересам служби означає порушенням державним службовцем чи посадовою особою місцевого самоврядування своїх службових обов'язків таким чином, що це спричинило істотну шкоду інтересам окремих громадян, державним, громадським інтересам або інтересам юридичних осіб.

Аналізуючи судову практику у цьому питанні, можна зауважити широке поширення фактів порушення етичних норм використання службового становища проти інтересів служби державними службовцями та представниками місцевого самоврядування. Наприклад, рішенням Генічеського районного суду Херсонської області від 22 листопада 2016 року у справі № 2107/4541/13 [58], особа_3 була визнана винною у вчиненні злочину. Вона, обіймаючи посаду начальника відділу з питань землеустрою виконавчого комітету Генічеської міської ради, до якої призначена розпорядженням Генічеського міського голови Херсонської області № 17 від 22.02.2011 р., відповідно до статті 25 Закону України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 року № 3723 -ХІІ, віднесена до шостої категорії та має 10 ранг посадової особи місцевого самоврядування. За попередньою змовою з громадянином особою_4 вона скоїла шахрайське заволодіння грошима потерпілого особи_2 в сумі 10000 грн.

Безліч випадків використання посадовою особою свого службового становища при здійсненні незаконних дій порушує кримінальний кодекс, оскільки це вважається обов'язковою ознакою іншого злочину або являється кваліфікуючою чи особливо кваліфікуючою обставиною, як це визначено відповідним законом про кримінальну відповідальність. Наприклад, умови вчинення особою злочину, передбаченого частиною 3 статті 206-2 Кримінального кодексу України, вказують на використання свого службового становища. Отже, при визначенні складу кримінальних правопорушень

законодавець знову висловлює необхідність дотримання морально-етичних норм, закріплених Загальними правилами.

Окремо варто відзначити, що притягнення державного службовця до адміністративної чи кримінальної відповідальності супроводжується одночасним застосуванням до нього найбільш суворого заходу дисциплінарного впливу – звільнення з посади. Тим не менше, у випадку відсутності складу адміністративного чи кримінального правопорушення в діях державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування, які порушують етичні норми поведінки, зокрема заборону використання власного службового становища вразливих інтересах служби, не виключається можливість притягнення особи до дисциплінарної відповідальності.

Наприклад, у рішенні Львівського окружного адміністративного суду від 05 лютого 2019 року за справою № 813/2041/18 [59] було відмовлено у задоволенні позову державного службовця про визнання протиправним та скасування наказу про звільнення. Останнього відсторонено від посади через використання службового становища не в інтересах. Обставини справи вказують на те, що голова позивача отримав звернення від сільського голови с. Наконечне, у якому заявник повідомляв про те, що начальник відділу у Яворівському районі Головного управління Держгеокадастру у Львівській області, використовуючи службове становище, змінив місце розташування земельних ділянок, наданих громадянам у власність, зареєстрованих у Державному земельному кадастрі, після реєстрації права власності на земельні ділянки.

Отже, розглядаючи поданий матеріал, можна визначити, що законодавець дотримує досить однозначного підходу до питання використання державним службовцем чи посадовою особою місцевого самоврядування свого службового становища в протиріччі інтересам державної служби. Це виявляється у встановленні суворих санкцій різних видів юридичної відповідальності та реальній можливості їх застосування на практиці.

Після аналізу сучасної правозастосовчої практики з цього питання слід відзначити наявність негативної тенденції у вигляді широкого використання державними службовцями свого службового становища, що, в свою чергу, свідчить про низький рівень їх відповідності етичним нормам.

2.3. Використання публічними службовцями ресурсів держави та територіальної громади

Відповідно до розділу IV Загальних правил етичної поведінки визначені основні принципи використання державними службовцями ресурсів держави та територіальних громад. У цьому контексті, поняття “територіальна громада” знаходить своє нормативне закріплення у статті 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Згідно з положеннями цього закону, територіальні громади є об'єднанням жителів, які постійно проживають у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або є добровільним об'єднанням мешканців кількох сіл, селищ, міст з єдиним адміністративним центром [60].

Важливо відзначити, що категорія “держава” на законодавчому рівні не має чіткого визначення і розглядається через призму доктринальних досліджень. Сучасна правова наука використовує термін “держава” у двох аспектах - широкому та вузькому. У широкому розумінні, держава представляє собою всепроможну правову, суверенну територіальну організацію громадянського суспільства, яка володіє публічно-політичною владою, специфічним апаратом управління та примусом, забезпечуючи безпеку існування громадянського суспільства в цілому. У вузькому розумінні, держава - це механізм реалізації публічної та політичної влади в суспільстві, апарат управління цим суспільством [61, с. 20].

Дослідник О.В. Петришин визначає основні характеристики держави, серед яких можна виокремити наступні аспекти:

1. Територіальний принцип: держава повинна мати визначену територію, обмежену державними кордонами, і виявлятися через певний територіальний устрій, що включає окремі територіальні одиниці. Цей принцип відрізняє державу від первісної спільноти та інших суспільних організацій.

2. Участь у зовнішніх відносинах: держава повинна мати можливість укладати міжнародні договори, брати участь у роботі міжнародних організацій.

3. Громадянство: держава об'єднує всю свою населеність на засадах громадянства, яке є організацією публічної влади. Громадянство передбачає постійний зв'язок кожної особистості з державою.

4. Апарат державної влади: держава має апарат для реалізації державної влади, який має публічний характер.

5. Суверенітет: держава має суверенітет, тобто власну незалежність та владу над своєю територією.

6. Державний апарат і система державних органів: формується державний апарат і система органів, які функціонують завдяки спеціалізованим фахівцям (бюджетним службовцям), а їх функціонування забезпечується за рахунок податків і зборів.

7. Можливість застосування заходів примусу: держава має право та можливість вживати заходів примусу.

8. Правова організація влади: держава має систему правової організації влади, де тільки право регулює виконання державної влади та підпорядковує її служіння суспільству [62, с. 53].

Щодо терміну “ресурси держави та територіальної громади”, слід відзначити, що цей термін використовується в ряді законодавчих актів. Наприклад, згідно зі статтею 1 Закону України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання”, державні ресурси визначаються як рухоме та нерухоме майно, кошти державного бюджету, інші кошти, що є об'єктами права

державної власності. До них входять також земля та інші природні ресурси, які є об'єктами права власності народу України, а також бюджети та фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, які перебувають під державним наглядом або знаходяться в управлінні чи розпорядженні органів влади.

Місцеві ресурси, згідно з цим визначенням, включають рухоме та нерухоме майно, кошти місцевих бюджетів, інші фонди, землю та природні ресурси. Ці ресурси є об'єктами власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. Також вони включають об'єкти спільної власності цих громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, а також майно, яке належить Автономній Республіці Крим, управлінням якого здійснює Рада міністрів Автономної Республіки Крим [63].

Важливо відзначити, що у зазначеному нормативно-правовому акті законодавець використовує широкий підхід до розуміння поняття “ресурс”. Це відображено також у визначенні етичних стандартів поведінки державних службовців, оскільки пункт 1 розділу IV Загальних правил етичної поведінки містить вичерпний перелік об'єктів, які вважаються ресурсами держави та територіальної громади: рухоме та нерухоме майно, кошти, службова інформація, технології, інтелектуальна власність, робочий час, репутація та інші [32].

Відтак, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають право користуватися ресурсами держави чи територіальної громади лише в межах своїх службових обов'язків та завдань, наданих керівниками відповідно до закону. Крім того, у виконанні своїх посадових обов'язків вони повинні розумно та ефективно використовувати державне та комунальне майно, постійно підвищуючи його ефективність та уникаючи надмірних витрат. Також, вони повинні утримуватися від зловживань та використання державного чи комунального майна чи коштів у приватних інтересах [32]. Загалом, це

передбачає виконання принципів економії та доцільності у виконанні своїх посадових обов'язків.

У той же час, можливість притягнення державного службовця до відповідальності, незважаючи на визнану аксіому, закріплену у статті 61 Конституції України, визначено двічі. Зокрема, згідно з пунктом 3 частини 1 статті 62 Закону України “Про державну службу” встановлено обов'язок державних службовців дбайливо ставитися до державного майна та інших суспільних ресурсів. З фактичною точки зору, цей обов'язок, пов'язаний з етичними нормами поведінки, був закріплений законодавцем серед загальних обов'язків, що властиві державній службі загалом. Виникає питання, як кваліфікувати дії особи, яка порушила вищезгадану норму, оскільки відповідно до частини 2 статті 65 Закону України “Про державну службу” передбачено вичерпний перелік проступків, здійснення яких дозволяє застосування до державного службовця заходів дисциплінарного впливу, серед яких вказано порушення Присяги державного службовця (пункт 1) та порушення правил етичної поведінки державних службовців.

Розглядаючи текст Присяги державного службовця та керуючись висновками, викладеними у рішеннях Верховного Суду (рішення Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 27.11.2019 у справі № 480/3995/19), суди прийшли до висновку, що основою поведінки державного службовця є етичні, правові та службово-дисциплінарні норми, порушення яких є відхиленням від присяги. Таким чином, при складанні присяги державний службовець бере на себе не лише конкретні службові обов'язки, а й моральну відповідальність за їх виконання. У зв'язку з цим, порушенням присяги слід розуміти вчиненням державним службовцем проступку (дії), який стоїть у протиріччі інтересам служби, порушує покладені на нього обов'язки, підриває довіру до нього як суб'єкта влади, що може призвести до зниження авторитету державного органу та ускладнює подальше виконання ним своїх обов'язків.

Отже, у результаті, наприклад, недбале ставлення державного службовця до державного майна чи безвідповідальна поведінка посадової особи місцевого самоврядування щодо майна територіальної громади може бути кваліфіковано як порушення Присяги та одночасно як порушення етичних норм, які визначені Загальними правилами поведінки державних службовців. Це подвійне класифікування неправомірних дій особи не відповідає загальноприйнятим стандартам юридичної відповідальності і, отже, потребує модернізації.

Крім того, Загальні правила етичної поведінки встановлюють, що робочий час державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування повинен бути використаний для виконання службових обов'язків. Наприклад, у рішенні Сєверодонецького міського суду Луганської області від 04.12.2017 року у справі № 428/11050/17 [64] розглядався спір щодо визнання протиправним та скасування наказу голови посадової особи місцевого самоврядування про настання дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення з посади. Основою для такого рішення було використання посадовцем робочого часу для особистих потреб, зокрема, використання соціальної мережі Facebook, що було визнано порушенням трудової дисципліни.

Під час аналізу неправомірності вчиненого позивачем, суд прийшов до висновку, що він фактично порушив трудову дисципліну та Загальні правила етичної поведінки. Отже, незважаючи на відсутність конкретних заборон щодо використання соціальних мереж у розглядуваному нормативному акті та відсутність прив'язки до можливості порушення трудової дисципліни, правозастосовник використовує принцип еволюційного тлумачення та застосовує етичні стандарти до конкретних ситуацій, не обмежуючись старомодним підходом. З одного боку, така практика в рамках правозастосовчої діяльності є конструктивною, оскільки вона уникає необхідності постійного оновлення правових норм. З іншого боку, це може бути супроводжене негативними наслідками, оскільки, відсутність чіткості у правовому визначенні,

може ускладнити повну кваліфікацію поведінки державного службовця з урахуванням сучасних реалій.

Цікавим є факт, що попередні Загальні правила від 04.08.2010 р. абсолютно не враховували як етичні норми поведінки державного службовця обов'язок ставлення з повагою до власності, раціональне використання державних ресурсів та інше. В той же час нові Загальні правила, крім того, визначають, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні використовувати надані їм ресурси так, щоб уникнути шкоди навколишньому середовищу та здоров'ю людей. Крім того, під час виконання функцій держави або місцевого самоврядування вони мають діяти в інтересах саме держави або територіальної громади. Таке юридичне регулювання видається абсолютно об'єктивно необхідним і відзначає напрямок поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування виключно на досягнення інтересів держави (територіальної громади) та суспільства.

Важливо відзначити, що у частині шостій розділу IV Загальних правил встановлено, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні утримуватися від дій та вчинків, які можуть завдати шкоди інтересам держави чи місцевого самоврядування, або негативно впливати на репутацію державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування [32]. На наш погляд, ця формулювання не є абсолютно вдалим у контексті даного питання.

Отже, застосування законодавцем терміну “негативний вплив на репутацію” при встановленні імперативних норм ускладнює, зокрема, рівноправне застосування дисциплінарного стягнення до державного службовця за порушення визначених положень. Ця теза пояснюється різним підходом органів, які мають повноваження притягати державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності через відсутність чітко визначених на законодавчому рівні критеріїв

кваліфікації дій особи як дискредитації державної служби. Фактично це ще раз вказує на невизначеність змісту правових норм, а саме відсутність явної характеристики – правової визначеності, що ускладнює адекватне регулювання особою власної поведінки як такої, яка може негативно впливати на репутацію державної служби взагалі або на окрему особу.

Висновки до розділу 2

Регулювання етичних стандартів на рівні законодавства свідчить про увагу законодавця до даного питання. Порівняння Загальних правил етичної поведінки з тими, що вже втратили чинність, є ключовим в процесі вивчення морально-етичних вимог, що склалися для державних службовців.

Правове регулювання етичних норм поведінки державних службовців покращилося у порівнянні з попереднім нормативно-правовим актом, присвяченим цьому питанню. Однак Загальні правила етичної поведінки все ще не відповідають потребам ефективного державного управління, про що буде детальніше в наступних розділах цього дослідження.

При висуванні вимог, пов'язаних із використанням державної мови, посадовою особою практично виникає проблема надання чіткої оцінки її діям і належного притягнення до відповідальності. Регулювання етичних стандартів державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування не обмежується Загальними правилами етичної поведінки, а включає низку інших нормативно-правових актів.

Державним службовцям і посадовим особам місцевого самоврядування забороняється використовувати свої повноваження чи службове становище в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб, включаючи використання статусу та відомостей про місце роботи з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб [32].

Безліч випадків використання посадовою особою свого службового становища при здійсненні незаконних дій порушує кримінальний кодекс, оскільки це вважається обов'язковою ознакою іншого злочину або являється кваліфікуючою чи особливо кваліфікуючою обставиною, як це визначено відповідним законом про кримінальну відповідальність.

Окремо варто відзначити, що притягнення державного службовця до адміністративної чи кримінальної відповідальності супроводжується одночасним застосуванням до нього найбільш суворого заходу дисциплінарного впливу – звільнення з посади. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають право користуватися ресурсами держави чи територіальної громади лише в межах своїх службових обов'язків та завдань, наданих керівниками відповідно до закону.

Отже, у результаті недбалого ставлення державного службовця до державного майна чи безвідповідальна поведінка посадової особи місцевого самоврядування щодо майна територіальної громади може бути кваліфіковано як порушення Присяги та одночасно як порушення етичних норм, які визначені Загальними правилами поведінки державних службовців. Це подвійне класифікування неправомірних дій особи не відповідає загальноприйнятим стандартам юридичної відповідальності і, отже, потребує модернізації.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ КОДЕКСУ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

3.1. Міжнародні стандарти дотримання етичних норм в державно-службових відносинах

Все загально визнано, що суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням державної служби, її прийняттям та припиненням, мають статус публічно-службових відносин [1, с. 10].

Одночасно, щодо нормативно-правового регулювання державно-службових правовідносин, можна виділити два типи норм: а) універсальні норми державно-службового права, які визначаються для будь-яких відносин, що є характерними для державно-службових відносин, та б) спеціальні норми державно-службового права, які відображають особливості конкретних публічно-службових відносин як якісну та змістовну специфіку елементів.

У зв'язку з дотриманням етичних норм у державно-службових відносинах, їх регулювання відбувається як за допомогою універсальних, так і спеціальних норм службового права. З метою розкриття специфіки вибору конкретних правових інструментів для регулювання відносин на певній території, важливо визначити особливості публічно-службових відносин, що пов'язані з дотриманням етичних норм. До характеристик цих відносин можна віднести наступне:

1. Це суспільні відносини, учасниками яких є з одного боку державний службовець, а з іншого боку — суб'єкт призначення/керівник державної служби, державний службовець чи інший суб'єкт службового права.

2. Це статусні службові відносини, оскільки вони визначають правовий статус державного службовця шляхом закріплення в чинному законодавстві обов'язку дотримання правил етичної поведінки.

3. Це державно-службові відносини, які виникають на основі професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави як під час виконання службових обов'язків, так і поза ним.

4. Зміст цих публічно-службових правовідносин характеризується сукупністю взаємних прав та обов'язків сторін, які мають державно-владний характер, оскільки пов'язані з дотриманням державним службовцем певних етичних норм.

5. Це персоніфіковані державно-службові відносини, оскільки державний службовець бере участь у них від свого імені, що, водночас, визначається його державним статусом.

6. Реалізація цих відносин одночасно забезпечується державним примусом і заходами морально-виховного впливу.

Виходячи із викладеного, є закономірним нормативне формування етичних норм загального характеру. Ці норми є основоположними принципами, які визначають поведінку державного службовця як під час виконання службових обов'язків, так і поза ними. При цьому орієнтиром для створення національного підходу до легалізації етичних норм у діяльності державних службовців є міжнародні стандарти у цьому питанні та практика держав, які досягли успіху у їх впровадженні.

Загалом прагнення міжнародної спільноти визначити етичні норми як основу поведінки державних службовців зумовлене тим, що ці норми формують архетипи сприйняття державної влади в будь-якій державі. З моменту набуття особою статусу державного службовця, за нею апріорі визнаються високі моральні цінності.

Це підтверджується прийняттям у 1996 році Міжнародного кодексу поведінки державних службовців. У цьому документі висвітлено, що “посада” особи в державних органах включає, серед іншого, обов'язок діяти в інтересах держави, компетентно виконувати обов'язки і функції згідно з законами або адміністративними правилами, з повною сумлінністю; необхідність особи бути

уважною, справедливою і неупередженою, зокрема, у відносинах із громадськістю та іншими аспектами [2]. На рівні Ради Європи також був затверджений Типовий кодекс поведінки державних службовців, в якому визначено, що державний службовець повинен виконувати свої повноваження відповідно до закону та тих правових вимог і етичних стандартів, які стосуються його чи її функцій. Важливо відзначити, що етичні стандарти, які викладені у зазначеному акті м'якого права, структурно складаються з наступних компонентів:

1. Моральні стандарти: сюди входять обов'язки служити законно створеним державним, регіональним і місцевим органам влади; відзначається обов'язком бути чесним, неупередженим і ефективним, виконувати свої повноваження на найкращому рівні, враховуючи власні навички, чесність і розуміння, а також враховуючи суспільні інтереси та обставини, пов'язані із конкретною справою; інші зобов'язання включають ввічливість у відносинах з громадянами, яких обслуговується, а також у відносинах з керівниками, колегами та підлеглими тощо.

2. Антикорупційні норми: сюди входять вирішення конфлікту інтересів, відмова від отримання подарунків, уникнення впливу інших осіб, запобігання зловживанням службовим становищем та інші аспекти, спрямовані на запобігання корупції [3].

Беручи до уваги широкий спектр відображення стану дотримання етичних норм, особливу увагу слід звернути на несумісність дій особи, яка обіймає посаду державного службовця, з принципами етики, особливо коли ці дії пов'язані з корупційними проявами. Ця несумісність є наслідком надання державним службовцям виняткових повноважень у сфері державного управління.

У міжнародному контексті дотримання етичних стандартів державними службовцями та регулювання пов'язаних з цим відносин вирішуються за допомогою правових засобів, спрямованих на запобігання корупції. Наприклад,

Лімска декларація, прийнята на Міжнародній конференції з боротьби з корупцією у 1997 році, визначила, що боротьба з корупцією передбачає захист і зміцнення етичних цінностей у всіх суспільствах [4]. Після того, як корупційні дії державних службовців завдали шкоди інститутам демократії та правопорядку, була прийнята Конвенція ООН проти корупції. Ця Конвенція передбачає створення умов для стандартизації поведінки державних службовців відповідно до національної інституційної та правової системи, а також відповідальне та сумлінне виконання ними своїх функцій [5].

Національне законодавство в цілому відповідає міжнародним стандартам у сфері дотримання етичних стандартів державними службовцями.

Викладена в концепції етичних цінностей української держави знаходить своє відображення в Конституції України. У преамбулі Основного Закону відзначається, що його ухвалили, беручи на себе відповідальність перед Богом, своєю совістю та перед минулими, теперішніми і майбутніми поколіннями. Не вдаючись у всі деталі, які становлять суттєве відображення етичних принципів, можна стверджувати, що основою є позиція України як суверенної та незалежної, демократичної, соціальної та правової держави [6]. Щодо правового регулювання відносин державної служби, пов'язаних з дотриманням етичних норм, воно базується на таких основних документах:

1. Положення Закону України “Про державну службу”, яке визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадянина державної служби. До цього входить обов'язок державного службовця дотримуватися правил етичної поведінки, змістовні елементи Присяги державного службовця, стан дотримання правил етичної поведінки як критерій оцінки результатів службової діяльності та порушення етичних норм як підстава для притягнення до дисциплінарної відповідальності [7];

2. Положення Закону України “Про запобігання корупції”, яке визначає обов'язок державних службовців дотримуватися загальновизнаних етичних

норм поведінки, бути ввічливими у відносинах з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими. Також вимагається діяти відповідно до принципу пріоритету інтересів, дотримання політичної нейтральності та неупередженості, а також обов'язок діяти грамотно та оперативно. Забороняється нерозголошення інформації та вимагається утримуватися від виконання незаконних рішень чи наказів [8];

3. Положення Наказу Національного агентства України з питань державної служби “Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування”, яке визначає, що етична поведінка ґрунтується на принципах державної служби, встановлює загальні обов'язки державного службовця, пов'язані з дотриманням етичних норм, умови використання службового становища та порядок використання державних ресурсів та інформації, отриманої у зв'язку з виконанням службових обов'язків [9].

Сфера дотримання етичних стандартів державними службовцями потребує подальшого удосконалення. При звертанні до досвіду інших країн у справах нормативно-правового та інституційного забезпечення державно-службових відносин, пов'язаних із дотриманням етичних норм, можна вбачати, що професійна етика державних службовців у країнах Західної та Центральної Європи розглядається як практичний інструмент морально-правового регулювання службової діяльності. Цей інструмент спрямований на ефективне виконання професійної ролі державних службовців на користь громадян і суспільства [10]. Особливу увагу держав-членів Європейського Союзу привертають інституційні механізми встановлення етики державної служби, які сприяють формуванню етичних стандартів.

Західні країни є єдиними в погляді, що умовами професійної етики державних службовців є, передусім, рівень моральної культури суспільства, політичні традиції управління, активність громадянського суспільства, професійна доброчесність вільних ЗМІ, які висвітлюють діяльність державних

структур та службовців інших рівнів. Щодо етичних норм, вони повинні відображати соціально-політичні цінності конкретної держави та мати нормативно-правове закріплення [11, с. 107].

Досвід урядування у сфері забезпечення якісного дотримання етики державними службовцями в Сполучених Штатах Америки (США) є відмінним прикладом. Починаючи з 1989 року, були внесені зміни до законодавства про етику, охоплюючи ключові аспекти, такі як:

1. Обмеження роботи та діяльності колишніх державних службовців.
2. Установлення правил звітності федеральних державних службовців про їх матеріальне становище.
3. Регулювання прийняття подарунків та здійснення відряджень за рахунок недержавних джерел фінансування.
4. Обмеження роботи за сумісництвом та отримання винагороди.
5. Створення громадської комісії з питань державної служби та оплати праці службовців.

У США діють спеціалізовані агентства, що відповідають за контроль за дотриманням етичних норм. Наприклад, Комітет Сенату з етики проводить слухання та здійснює перевірку стану дотримання етичних стандартів, а Управління державної етики в системі виконавчої влади встановлює стандарти етичної поведінки громадянськості та службовців.

Україні може бути корисною адаптація досвіду США у формуванні інституційного механізму забезпечення етичних норм.

Під час дослідження визначено, що орієнтиром для розробки національного підходу до легалізації етичних норм у діяльності державних службовців є міжнародні стандарти та практика держав, які досягли успіху в їхній реалізації. Національне законодавство у цілому відповідає міжнародним стандартам у сфері дотримання етичних стандартів державними службовцями. Концепція етичних цінностей, сформована в Українській державі, відображена в Конституції України, Законах України “Про державну службу” та “Про

запобігання корупції”, а також в наказі Національного агентства України з питань державної служби “Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування”.

Отже, для забезпечення вказаних публічно-службових правовідносин пропонується створити інституційний механізм, що включає спеціально уповноважені органи у сфері дотримання етичних норм.

3.2. Удосконалення етичних норм поведінки публічних службовців

Як визначено у попередніх частинах цього дослідження, загальний стан дотримання етичних норм у поведінці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування визначається як незадовільний. Це можна узагальнити за наступними ключовими аспектами: існування великої кількості оціночних термінів при визначенні змісту правових норм, розпорошеність правових норм, виявлена в багаторівневій структурі останніх, відсутність урахування міжнародного досвіду регулювання етичних вимог до суб'єктів публічної адміністрації, особливо в контексті євроінтеграції, та недостатнє адаптування законодавства України до правової системи Європейського Союзу. В результаті всього цього спостерігається неефективна реалізація етичних стандартів на практиці, що призводить до низького рівня громадської довіри до посадових осіб та гальмує процес євроінтеграції.

Юридична визначеність

Формулювання правових норм у досить загальному вигляді не лише має негативний вплив на їх правозастосування, але й взагалі не відповідає правовій природі категорії “норма”. Згідно з визначенням П. Рабіновича, правова норма – це формально обов'язкове правило фізичної поведінки, яке встановлюється чи санкціонується державою з метою регулювання суспільних відносин і

забезпечується її організаційно-виховною та примусовою діяльністю [65, с. 150]. Іншими словами, правозастосовна практика міжнародних судових інституцій підтверджує, що правова норма має бути характеризована правовою визначеністю. Наприклад, установчі договори Європейського Союзу не закріплюють принцип правової визначеності, але Суд ЄС визнає його одним із загальних принципів європейського права. У справі *Salumi* ЄС підкреслив, що дія (наслідки) права Співтовариства має бути чіткою та передбачуваною для тих, кого воно стосується. Суд посилався на свої попередні рішення у справах *Racke v Hauptzollamt Mainz* (1979) та *Hauptzollamt Landau* (1979), де була відзначена важливість принципів правової визначеності та законних очікувань. Суд заявив, що “принцип правової визначеності призначений для запобігання випадкам застосування положень законодавства Співтовариства до моменту їх публікації та що така можливість є винятковою, коли це визначається цілями відповідного законодавства та у випадку, якщо законні очікування тих, кому воно застосовується, належним чином забезпечено” [66].

Неможливість абстрактного формулювання навіть морально-етичних норм додатково підтверджується реальною можливістю застосування до особи у разі невиконання нею заходів юридичної відповідальності. Як зазначив ЄСПЛ у рішенні у справі «Олександр Волков проти України», точність і передбачуваність підстав дисциплінарної відповідальності є бажаними для цілей правової визначеності та особливо для гарантування незалежності суддів. Тому слід докладати зусиль, щоб уникнути нечітких підстав або широких визначень. Однак нове визначення містить багато загальних термінів, таких як “[вчинення] дій, які принижують репутацію судді або можуть поставити під сумнів [щодо] його/її неупередженості, об’єктивності та незалежності, [або] доброчесності та непідкупності суддів”, а також “порушення морально-етичних засад поведінки судді” серед інших. Це виглядає особливо небезпечно через такі розпливчасті терміни та можливість використання їх як політичної зброї проти суддів. ... Таким чином, підстави дисциплінарної відповідальності все ще

сприймаються надто широко і необхідне більш суворе регулювання для забезпечення незалежності судової влади [67]. Ситуація ускладнюється тим, що суд, перевіряючи рішення суб'єкта владних повноважень на відповідність встановленим критеріям ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, не обмежує вільний розсуд суб'єкта владних повноважень, враховуючи лише процесуальні аспекти. Тобто перевірка наявності чи відсутності порушення етичних норм у діях державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування повністю залежить від розсуду щодо тлумачення такої поведінки керівником працівника.

У закордонній практиці ілюстрацією уникнення формулювання абстрактних етичних норм є досвід Японії. З квітня 2000 року в країні діє Закон “Про етику державного службовця”, а також затверджені постановою уряду етичні правила державних службовців і норми адміністративних стягнень за їх порушення. Етичні правила державного службовця визначають “заінтересовану особу” та докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог законодавства [68, с. 50].

Отже, на підставі вищезазначеного, з метою, з одного боку, гарантування міжнародно-правових зобов'язань, узятих Україною в рамках Ради Європи, адаптації законодавства України до *acquis communautaire* Європейського Союзу, та зведення до мінімуму випадків довільного тлумачення етичних норм, що не в інтересах державного службовця, доцільним вважається закріплення на законодавчому рівні критеріїв відповідності поведінки особи морально-етичним нормам. Звісно, така пропозиція не може бути повною мірою екстрапольована на абсолютно всі етичні вимоги, оскільки такі категорії, як “доброзичливість”, “ввічливість” тощо, за своєю природою залишаються моральними поняттями, що унеможлиблює висунення чітких критеріїв для них. Водночас, наприклад, вимога щодо офіційно-ділового стилю державних службовців, очевидно, потребує конкретизації, щоб запобігти протиправному притягненню останніх до відповідальності.

Відсутність єдиного нормативно-правового акту

Як відзначалося у попередніх розділах цієї роботи, етичні норми поведінки державних службовців сучасності характеризуються фрагментарністю щодо правового регулювання. Ця теза пояснюється загальною регламентацією за допомогою ряду категорій оцінки та етичних норм поведінки на рівні Загальних правил, а також повним дублюванням, коли існує об'єктивна необхідність деталізації подібних норм на рівні Загальних правил і законів України, таких як “Про державну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про запобігання корупції” та інші. Крім того, встановлення морально-етичних вимог до суб'єктів публічного адміністрування на рівні підзаконного нормативно-правового акту є досить сумнівним, оскільки вплив на поведінку державних службовців безпосередньо пов'язаний із правовим порядком у державі. На наш погляд, вже розглянуте анулювання Закону України “Про правила етичної поведінки” не сприяло вдосконаленню правового регулювання в цій сфері, а, навпаки, призвело до відсутності його ефективності.

У зв'язку з цим, на теоретичному рівні вже давно висуваються пропозиції щодо створення та прийняття так званого Кодексу етики державних службовців. Отже, з есенції, етичні кодекси є конкретним видом нормативних документів, де правові норми і моральні норми взаємодіють. Метою таких актів є:

1. Забезпечення моральних норм поведінки, надаючи державним службовцям “моральний компас” для орієнтації в неоднозначних ситуаціях;
2. Чітке визначення меж допустимої поведінки;
3. Мінімізація ризиків, пов'язаних з ситуаціями конфлікту інтересів, а також іншими можливими зловживаннями службовим становищем [69, с. 14].

Пропонований на доктринальному рівні Кодекс етики державного службовця має включати в себе основні принципи, норми, вимоги та правила поведінки державного службовця і повинен містити інструменти оцінки

морально-етичної компетентності державного службовця. Головне завдання полягає в тому, щоб у Кодексі були визначені механізми контролю за його виконанням і розроблена система конкретних дій і заходів у випадку його порушення. До цього Кодексу доцільно включити різні види вимог до державних службовців, такі як: вимоги, пов'язані з професією; вимоги до відносин з колегами; вимоги до підвищення кваліфікації та самоосвіти; норми спілкування з громадянами; вимоги до поведінки поза службою; норми взаємовідносин з начальством і підлеглими; правила врегулювання конфлікту інтересів; перелік санкцій у випадку ігнорування цих норм або виявлення неетичної поведінки посадової особи. Важливо, щоб цей Кодекс став “моделлю” для створення “Правил етичної поведінки державних службовців” вже в кожному окремому органі державної влади. Зміст цих правил повинен включати типові, специфічні для відповідного органу норми та цінності [70, с. 96].

Важливо відзначити, що практика встановлення етичних стандартів суб'єктів державного управління у кодифікованих правових актах відповідає загальноприйнятим нормам міжнародних організацій у цьому напрямку. Наприклад, Міжнародний кодекс поведінки державних службовців (ООН) [71] стверджує, що державна посада, яка є такою відповідно до національного законодавства, передбачає довіру до посадової особи та зобов'язання діяти в інтересах громадянства. Модельний кодекс поведінки державних службовців (Рада Європи) визначає, що державний службовець повинен завжди діяти таким чином, щоб підтримувати та посилювати довіру громадськості до чесності, неупередженості та ефективності державної служби.

Крім того, велике значення має врахування Рекомендації № R (2000) 10 Комітету міністрів Ради Європи, яка стосується стандартів поведінки державних службовців. Головна мета Модельного кодексу поведінки для державних службовців полягає в чіткому визначенні стандартів честі та поведінки, якими повинні керуватися державні службовці. Це сприяє їх

відповідності цим стандартам і інформує громадськість про очікувану поведінку від представників державної служби.

У пояснювальній записці до Рекомендації № R (2000) 10, щодо розробки Типового кодексу поведінки державних службовців, вказано наступне:

1. Кодекси поведінки повинні включати чіткі та конкретні вказівки щодо того, як очікується, щоб члени організації поводитися, і які цінності вони повинні захищати. Кодекс поведінки має три основні мети: формування етичного клімату на державній службі; пояснення стандартів етичної поведінки, які вимагаються від державних службовців; інформування громадськості про те, яку поведінку та ставлення очікувати від державних службовців під час взаємодії з ними. Кодекс є документом державного рівня і відображає основну ідею, яку кожному державному службовцеві необхідно розуміти. Основним вимогам є наявність чіткого, стислого та доступного письмового опису стандартів, за якими слід керуватися під час виконання своїх обов'язків.

2. Типовий кодекс поведінки має бути адаптованим для більшості державних службовців, можливо, зі змінами або без них. Він повинен визначати основні принципи і, водночас, надавати конкретні поради щодо їх застосування в конкретних ситуаціях.

3. Кодекси поведінки не повинні обмежуватися боротьбою з корупцією. Вони мають виходити за межі цього і сприяти високим стандартам етичної поведінки. Вони повинні встановлювати загальні принципи, які охоплюють законність, старанність, ефективність та економічність, прозорість, конфіденційність та обробку інформації, особисту відповідальність та незалежне судження, справедливе ставлення та чесність, а також професійну підготовку [72, с. 70].

У зв'язку з врахуванням досвіду інших країн у кодифікації етичних стандартів для державних службовців, особливий інтерес викликає підхід, що існує в Естонії. Законодавство Естонії про державну службу включає

положення, що зобов'язують службовців дотримуватися Кодексу етики, який є додатком до закону. Кодекс етики державної служби складається з системи норм, які визначають поведінку державних службовців та забезпечують високі стандарти службової культури. Наприклад, цей Кодекс встановлює такі норми:

1. Використання публічної влади тільки в інтересах суспільства;
2. Здійснення публічної влади на підставі закону;
3. Проведення відповідальності за виконання публічної влади;
4. Запобігання створенню імітаційних ситуацій, які можуть піддавати сумнівам неупередженість та об'єктивність розгляду справ та інші.

Цей Кодекс чітко визначає етичні принципи службової поведінки, порушення яких може служити підставою для застосування дисциплінарних санкцій. Перелік та порядок застосування цих санкцій зазначено у главі 3 [73, с. 82].

У той час як у світовій практиці існують інші підходи до формалізації правил поведінки посадових осіб, Велика Британія, не маючи закону про державну службу, визначає положення про державну службу через накази Ради державної служби. Ця рада, яка є незалежним та неполітичним органом, контролює призначення вищих державних службовців. Ключову роль у функціонуванні державної служби грає Кодекс поведінки державного службовця у Великій Британії, що визначає обов'язки перед громадянами та органом призначення. У США етичні правила державних службовців, зазвичай, мають статус довідника, який складається з витягів з різних законів, включаючи питання конфлікту інтересів, а також адміністративних директив та нормативних актів різних міністерств [73, с. 82-83].

У рамках цього контексту важливим є досвід Канади, де згідно з законодавством існують дві версії етичних кодексів: одна – для працівників рівня керівників підрозділів (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders), а інша - для працівників нижчого рівня. Крім того, в цій країні діє окремий Кодекс щодо конфлікту інтересів для членів парламенту.

Водночас, як стверджують канадські представники державного управління, прийняття таких законодавчих актів має вищий пріоритет, залежно від ступеня важливості подій [69, с. 13].

Отже, з урахуванням особливостей національного законодавства, врахування специфіки іноземного правового регулювання та досягнення цілей належної та ефективної реалізації етичних вимог, висунутих до державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, найбільш прийнятним вважається прийняття окремого кодифікованого нормативно-правового акту. Цей акт, враховуючи принцип правової визначеності, що є невід'ємною складовою верховенства права, визначатиме чіткі критерії поведінки державних службовців. Це буде вироблено відповідно до принципів, встановлених Венеціанською комісією [41].

Навчання державних службовців питанням етики

Навіть при існуванні чітко визначених етичних стандартів, їх ефективність на практиці залежить не тільки від їх законодавчого закріплення, але й від забезпечення реальної можливості їх застосування державними службовцями. Практична реалізація цих стандартів визначається абсолютним та компетентним розумінням правових норм безпосередніми виконавцями.

Наприклад, забезпечення дотримання морально-етичних норм адвокатами здійснюється через регламентацію обов'язкових вимог щодо підвищення кваліфікації. Відповідно до пункту 22 Порядку підвищення кваліфікації адвокатів України, затвердженого рішенням Ради адвокатів України № 111, передбачено отримання адвокатом не менше 2 кредитів щороку за підготовку з відповідності правилам адвокатської етики та стандартам професійної діяльності [74].

У той час як подібна практика відсутня щодо державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що суперечить як потребам держави, так і стандартам інших країн у цій сфері.

В аналізі досвіду підготовки державних службовців у успішних країнах Європейського простору виявлено, що в країнах ЄС професійна підготовка державних службовців реалізується через існуючі заклади або, для задоволення нових вимог державного управління, у нових спеціалізованих навчальних закладах, таких як інститути, академії, школи, які за своїм статусом часто перебувають на вищому рівні порівняно із звичайними вищими навчальними закладами, зокрема університетами (як приклади можна навести Національну школу державного управління у Франції, Федеральну академію державного управління в Німеччині, Коледж державної служби в Великій Британії, Національну школу державного управління в Польщі, Вищу школу державного управління в Угорщині та ін.) [75, с. 13].

Зокрема, система етичної підготовки державних службовців у США та Сінгапурі визнана найрозвиненішою у світі. Управління урядової етики США (OGE) розробило портфолію освітніх програм, які співробітники агентства з етики можуть використовувати для проведення обов'язкового початкового та щорічного навчання з етики.

Однією з найбільш розвинених систем підготовки державних службовців в світі вважається та, що діє в Сінгапурі. Навчальний процес та підвищення кваліфікації державних службовців у цій країні розбито на п'ять основних етапів, кожен з яких враховує етичні аспекти:

- первинний етап: орієнтований на тих, хто готується вступити на службу (тривалість один-три місяці), а також на тих, хто недавно призначений на нову посаду;
- основний етап: призначений для працівників, які перебувають на першому році служби;
- підвищення кваліфікації: на цьому етапі надається додаткова освіта посадовим особам (між першим і третім роком служби) з метою максимального розвитку їхніх індивідуальних умінь і навичок;

- розширення: на цьому етапі посадовим особам відкриваються можливості виходу за рамки своїх конкретних посад і виконання інших відповідних завдань, коли це необхідно;

- підвищення кваліфікації: навчання, спрямоване на розвиток здатностей посадових осіб виконувати їхні поточні обов'язки та відповідати майбутнім вимогам [76, с. 123].

Зазвичай законодавство багатьох зарубіжних країн не встановлює обов'язкової етичної підготовки державних службовців. Однак в країнах, таких як США, Сінгапур, Туреччина, етичний тренінг є обов'язковим відповідно до законодавства. В Туреччині, зокрема, з 2009 року проводиться навчання етики для всіх урядовців, які працюють на центральному та місцевому рівнях [77].

Таким чином, впровадження стандартів етичної підготовки державних службовців в українське законодавство набуває актуальності в контексті міжнародного досвіду. Крім того, згідно зі Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, вказано, що сучасний рівень розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування потребує вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [78].

І.І. Яремін правильно вказує, що для запобігання корупції, виховання моральної особистості та розвитку загальної культури державних службовців необхідно включити до нормативної складової освітньо-професійних програм такі дисципліни:

“Етика в органах державної влади”,

“Професійна культура державного службовця”,

“Культура та службовий етикет посадової особи”,

“Імідж як складова культури державного управління”,

“Етика та вербальні засоби службової взаємодії в державному управлінні”,

інші дисципліни культурологічного спрямування [79, с. 41].

Також важливо розглядати можливість створення спеціально уповноваженого органу державної влади, зміст якого визначається етичними нормами поведінки державних службовців.

Слід зауважити, що в науковому дискурсі тривалий час розглядається ідея створення спеціального структурного підрозділу, відомого як “Етичний орган”. Основною його функціональною метою буде здійснення контролю за дотриманням етичних стандартів державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування. Ця ідея активно обговорюється, оскільки контрольні функції та повноваження оцінювати їхню поведінку дозволяють виявляти проблеми та уникати їх перетворення в кризові явища. Згідно з пропозиціями вчених, відділ етики публічної служби повинен відповідати за кадрову політику, організацію досліджень у сфері службової етики, розробку проектів законів та нормативно-правових актів (кодексів, стандартів поведінки) і проведення тренінгів з питань етики, стандартів та контролю за дотриманням етичних стандартів на державній службі. Також він повинен взаємодіяти з етичними органами на місцях та координувати їхню роботу [2, с. 95].

У даному контексті ключовим є досвід інших країн. Наприклад, в різних частинах світу, незважаючи на деякі розбіжності в організації вирішення етичних питань державних службовців, існують спеціальні створені для цього структури. У Естонії, наприклад, Міністерство фінансів координує та фінансує етичну підготовку державних службовців [80]. В Туреччині Рада з етики державних службовців є ключовим органом у вирішенні етичних питань, крім того, в державних установах створені етичні комісії [81]. На Філіппінах питаннями етики державних службовців займається Комітет зі зв'язків з громадськістю [82]. У Латвії для працівників на ключових посадах (прокурори, судді, відповідальні за державні закупівлі тощо) існують спеціальні курси етики.

Отже, модернізація державної служби в напрямку етизації можлива лише за умови врахування цих пропозицій. Відсутність чітких етичних вимог і відсутність єдиного органу, що вирішує всі питання поведінки державних службовців, спричинює певну стагнацію в процесі впровадження відповідних правових норм.

3.3. Розробка шляхів впровадження етичних стандартів як дієвий механізм формування моральності державних службовців

Актуальність впровадження етичних стандартів у системі державної служби, за думкою Т. Е. Василевської, ґрунтується на таких ключових тезах: демократизація суспільства, зростання ризиків діяльності державних службовців; кризові явища у сфері етики державного службовця в Україні; неможливість регулювання всіх суспільних відносин лише традиціями та за допомогою права; утвердження етики в системі державної служби є стабілізуючим фактором у розвитку суспільної моралі [83, с. 3].

Водночас практика встановлення моральних вимог до посадових осіб у нормативно-правових актах обумовлена, насамперед, необхідністю підтримки (морально-етичних вимог) за допомогою ефективних механізмів [84, с. 118]. Фактично правова норма, яка може містити елементи примусу у вигляді встановлення потенційної можливості притягнення осіб до юридичної відповідальності певного виду, поєднується з морально-етичною, тим самим наповнюючи останню однаковим значенням.

Водночас реальна реалізація правового регулювання морально-етичних норм як детермінанта формування моральності посадових осіб пов'язана не лише із встановленням реальної можливості застосування до суб'єкта заходів впливу (перш за все, мова йде про дисциплінарні стягнення), а й з наявністю психологічного аспекту. Така теза пояснюється тим, що людина, спостерігаючи

за існуванням визнаного державою морально-етичного стандарту, надає останньому більшого значення.

Широке впровадження моральної регуляції у сферу державної влади можливе за умови виховання поваги до особистості; підбір і просування персоналу з урахуванням професійно-етичної та моральної складової професіоналізму; підкреслення моральних вимірів кодексу поведінки в процесі його розробки та реалізації; впровадження в практику державної служби ряду засобів, що активізують уподібнення етичних норм професії працівників до практики безособовості.

У зв'язку з цим необхідно впроваджувати персоналізовані підходи в системі державного управління. У той же час персоналізація передбачає:

- розгляд споживачів послуг державного управління як особистостей зі своїми унікальними інтересами та потребами, життєвим досвідом, світоглядом, вимагаючи від державного службовця внутрішньої етичності, психологічної та етикетної культури;
- розвиток особистісних якостей державних службовців. Професійна діяльність також має стати виявом особистісних цінностей людини-працівника в межах правового та морального контексту професії [33, с. 17].

Водночас відношення державних службовців до своєї професії, яке базується виключно на потребі отримання матеріальних вигід у формі, наприклад, зарплати, премій, різноманітних компенсацій тощо, спотворює суть самого “служіння народу”. Таким чином, корупція є типовим проявом байдужого ставлення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до своїх морально-етичних вимог. Зокрема, в Резолюції “Практичні заходи боротьби з корупцією”, розглянутій на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 1990 р.), корупцію визначається як “порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру”, що виявляється у незаконному використанні свого службового становища як суб'єкта корупційної діяльності.

Інший документ ООН, а саме Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією, визначає поняття корупції як “зловживання державною владою з метою отримання вигоди в особистих цілях”. У той же час, згідно з Законом України “Про запобігання корупції” (ст. 1), корупцією вважається використання особою службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або отримання такої вигоди, або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або, відповідно, обіцянки/пропозиції чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її прохання іншими фізичними або юридичними особами з метою спонукання цієї особи до неправомірного використання наданих їй службових повноважень або пов'язаних з можливостями.

У контексті актуалізації досліджень моральних аспектів української корупції важливо відзначити, що морально-етична атмосфера, що панує в суспільстві, має значний вплив на рівень корупції. Корупція, отже, не існує відокремлено від людей. Вона відображає спосіб мислення, що визначає спосіб життя, поведінку та діяльність. У суспільстві, яке сприяє корупції, існують подвійні моральні стандарти. З одного боку, корупція, особливо на “топ-рівні”, вважається соціально неприйнятною. Це підтримується мораллю, пресою та політичною пропагандою, що використовує антикорупційну тематику. З іншого боку, корупція, особливо на “низькому” рівні, залишається значущою частиною суспільства.

Розглядаючи ситуацію з корупцією як моральне явище, суспільно-політичні інституції повинні використовувати засоби та методи, спрямовані на зміну мислення та суспільної свідомості. У країнах, де хабарництво та інші корупційні дії є рідкістю, корупція у суспільній свідомості асоціюється з великим злом для держави та її громадян і не має істотного впливу на суспільне життя. А в країнах, де корупція поширена значною мірою, корупційні відносини все більше витісняють правові та етичні стосунки між людьми.

Корупція поступово перетворюється із соціальної аномалії на “правило” і виступає звичним способом вирішення життєвих проблем, перетворюючись на норму функціонування влади та способу життя значної частини суспільства. Найнебезпечнішим наслідком такого стану речей у суспільстві є те, що внаслідок витіснення право-етичних відносин корупційними відбувається суттєвий злам соціальної психології: люди у своїй поведінці з самого початку психологічно налаштовані на протиправні способи вирішення питань [55, с. 83]. Тобто корупція в суспільстві походить безпосередньо від ставлення та дотримання людиною етичних вимог.

Отже, встановлення морально-етичних вимог на законодавчому рівні має в цілому викликати у державних службовців два основних аспекти для підвищення рівня правової свідомості та етичної культури. По-перше, оскільки ці норми отримали нормативне відображення, зазначені суб'єкти усвідомлюють важливість таких стандартів, що в свою чергу підтримує їх дотримання. По-друге, можливість застосування до працівника як заходів дисциплінарного впливу, так і притягнення його до адміністративної або кримінальної відповідальності передбачає такий цілеспрямований вплив на свідомість суб'єкта, який навіть за відсутності бажання добровільно виконувати вимоги правових норм породжує у державного службовця страх “бути покараним”.

Висновки до розділу 3

Під час дослідження визначено, що орієнтиром для розробки національного підходу до легалізації етичних норм у діяльності державних службовців є міжнародні стандарти та практика держав, які досягли успіху в їхній реалізації. Національне законодавство у цілому відповідає міжнародним стандартам у сфері дотримання етичних стандартів державними службовцями. Концепція етичних цінностей, сформована в Українській державі, відображена

в Конституції України, Законах України “Про державну службу” та “Про запобігання корупції”, а також в наказі Національного агентства України з питань державної служби “Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування”.

Для забезпечення вказаних публічно-службових правовідносин пропонується створити інституційний механізм, що включає спеціально уповноважені органи у сфері дотримання етичних норм.

Наголошено на тому, що ключовим є досвід інших країн. Наприклад, в різних частинах світу, незважаючи на деякі розбіжності в організації вирішення етичних питань державних службовців, існують спеціальні створені для цього структури. У Естонії, наприклад, Міністерство фінансів координує та фінансує етичну підготовку державних службовців [80]. В Туреччині Рада з етики державних службовців є ключовим органом у вирішенні етичних питань, крім того, в державних установах створені етичні комісії [81]. На Філіппінах питаннями етики державних службовців займається Комітет зі зв'язків з громадськістю [82]. У Латвії для працівників на ключових посадах (прокурори, судді, відповідальні за державні закупівлі тощо) існують спеціальні курси етики.

Відмічено, що модернізація державної служби в напрямку етизації можлива лише за умови врахування цих пропозицій. Відсутність чітких етичних вимог і відсутність єдиного органу, що вирішує всі питання поведінки державних службовців, спричинює певну стагнацію в процесі впровадження відповідних правових норм.

Встановлення морально-етичних вимог на законодавчому рівні має в цілому викликати у державних службовців два основних аспекти для підвищення рівня правової свідомості та етичної культури. По-перше, оскільки ці норми отримали нормативне відображення, зазначені суб'єкти усвідомлюють важливість таких стандартів, що в свою чергу підтримує їх дотримання. По-

друге, можливість застосування до працівника як заходів дисциплінарного впливу, так і притягнення його до адміністративної або кримінальної відповідальності передбачає такий цілеспрямований вплив на свідомість суб'єкта, який навіть за відсутності бажання добровільно виконувати вимоги правових норм породжує у державного службовця страх “бути покараним”.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі сформовано низку теоретичних, методичних та практичних положень щодо етичних стандартів та етичної поведінки державних службовців у контексті кодексів поведінки. Основні результати дослідження знайшли відображення у висновках і пропозиціях у контексті визначених у роботі цілей і завдань.

1. Досліджено суспільно-політичні погляди на етичні норми поведінки державних службовців.

Порядок у суспільстві, визначений як фактичний стан упорядкованості суспільних відносин у державі, формується під впливом різноманітних чинників. Оскільки адекватна поведінка державних службовців залежить від їхнього використання етичних стандартів як у особистому, так і в професійному житті, можна припустити наявність взаємозв'язку між категоріями етики та правопорядку. Крім того, використання посадовою особою дискреційних повноважень пов'язане з її вибором найбільш прийняттого варіанта поведінки в конкретних умовах, на що впливають, зокрема, принципи справедливості, розумності, добросовісності, гуманізму, тобто переважно морально-етичні, а не правові категорії.

2. Визначено обов'язки державних службовців в Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Закон України “Про правила етичної поведінки”, який припинив свою дію 26 квітня 2015 року, повністю був присвячений морально-етичним нормам суб'єктів публічної адміністрації, а також відповідальності за їх порушення та невиконання. Зокрема, законодавче врегулювання принципів законності, пріоритету інтересів, політичної неупередженості, толерантності, об'єктивності, компетентності та оперативності, формування довіри до влади, конфіденційності, утримання від виконання незаконних рішень і доручень,

запобігання конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди чи подарунка (пожертвування), а також зобов'язань щодо декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру.

Водночас слід зауважити, що незважаючи на опосередковане закріплення вищезазначених принципів у чинних нормативно-правових актах, доводиться констатувати, що через нерівномірність правового регулювання, виражену у тому, що деякі норми є визначеними на рівні законів, а деякі - на рівні підзаконних нормативно-правових актів, простежується фрагментарність та розпорошеність правового регулювання таких етичних норм. Це, в свою чергу, призводить до недостатньої ефективності реалізації зазначених норм державними службовцями.

3. Виявлено особливості використання публічними службовцями свого службового становища.

Можна визначити виражений однозначний підхід законодавця до питання використання державними службовцями чи посадовими особами місцевого самоврядування свого службового становища в протиріччі інтересам державної служби. Це проявляється у встановленні строгих санкцій різних видів юридичної відповідальності та реальній можливості їх застосування на практиці. При аналізі сучасної правозастосовчої практики в даному питанні слід відзначити наявність негативної тенденції у формі широкого використання державними службовцями свого службового становища, що, в свою чергу, свідчить про низький рівень їх відповідності етичним нормам.

4. Проаналізовано міжнародні стандарти дотримання етичних норм у державно-службових відносинах, що відображені в кодексах поведінки публічних службовців.

Ключовим в даному контексті є досвід іноземних країн. У різних країнах світу, незважаючи на певні відмінності у тому, хто конкретно відповідає за організацію вирішення етичних проблем державних службовців, існують спеціально утворені органи для цього. Наприклад, у Естонії координацію та

фінансування етичної підготовки державних службовців взяло на себе Міністерство фінансів. У Туреччині Рада з етики державних службовців виступає провідною інституцією у вирішенні етичних питань, крім того, в державних установах діють етичні комісії. На Філіппінах комітет із громадських справ займається етичними аспектами роботи державних службовців. У Латвії надаються спеціалізовані курси з етики для працівників на відповідальних посадах (прокурори, судді, особи, відповідальні за державні закупівлі тощо).

5. Розроблено методичні рекомендації щодо удосконалення етичних норм поведінки державних службовців.

У науковому обговоренні протягом тривалого періоду звучить ідея створення спеціального структурного підрозділу, який називається Етичним органом. Основним призначенням цього органу є здійснення контролю за дотриманням етичних стандартів державними службовцями та органами місцевого самоврядування. Питання створення такого органу, який візьме на себе функції контролю та оцінки поведінки державних службовців, активно обговорюється, оскільки його контрольні функції та повноваження з оцінки дозволяють виявити проблеми та запобігти їхньому переростанню в кризові явища. Згідно із пропозиціями вчених, відділ етики публічної служби повинен взяти на себе відповідальність за кадрову політику, організацію досліджень у сфері службової етики, розробку проектів законів та нормативно-правових актів (кодексів, стандартів поведінки), проведення тренінгів з питань етики та моніторингу дотримання етичних стандартів на державній службі. Також він повинен взаємодіяти з етичними органами на місцях і координувати їхню роботу.

6. Розроблено шляхи впровадження етичних стандартів (кодексів поведінки) як дієвого механізму формування професійної етики та моральності державних службовців.

Закріплення морально-етичних вимог на законодавчому рівні загалом спрямоване на вдосконалення діяльності державних службовців двома способами: по-перше, через те, що такі норми знаходять відображення в законодавстві, суб'єкти усвідомлюють важливість цих стандартів, що в свою чергу підсилює їхню дотриманість; по-друге, можливість застосування до працівника заходів дисциплінарного впливу, а також його притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності передбачає такий цілеспрямований вплив на свідомість суб'єкта, який навіть при відсутності бажання добровільно виконувати вимоги правових норм породжує у державного службовця страх “бути покараним”.

У ході дослідження визначено, що орієнтиром для формування національного підходу до легалізації етичних норм у діяльності державних службовців є міжнародні стандарти та практика держав, які досягли успіху у їх реалізації. Національне законодавство в цілому відповідає міжнародним стандартам у сфері дотримання етичних стандартів державними службовцями. Концепція етичних цінностей, сформована в Україні, відображена в Конституції України, Законах України “Про державну службу” та “Про запобігання корупції”, наказі Національного агентства з питань державної служби України “Про затвердження Загальних правил етичної поведінки. Поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування”. Інституційний механізм забезпечення зазначених публічно-службових правовідносин пропонується сформувати за допомогою створення спеціально уповноважених органів у сфері дотримання етичних норм.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Акімов О.О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 181-188.
2. Барабаш О.О. Правосвідомість, правопорядок та законність як чинники правомірної поведінки. *Форум права*. 2018. № 3. С. 6-12.
3. Бериславська О.М., Мінаєва В.В. Європейський досвід метизації державної служби та її актуальність для України. *Правові новели*. 2014. № 2. С. 104-108.
4. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Х. : Право, 2005. 356 с.
5. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.
6. Богачова Л. Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика). Теорія і практика правознавства. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_74.
7. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська ; уклад. О. М. Руденко. К. : НАДУ, 2013. 76 с. URL: <http://academy.gov.ua/NMKD/library nadu/Navch Posybniky/9fc4fff6-cce5-4afd-bf70-2e3854c59ab4.pdf>.
8. Верижников В.А. Актуальные этические вопросы регулирования деятельности государственных служащих. *Образование, наука и производство*, №4, 2013. 236 с.
9. Гаман Т.В. Деонтологічні засади діяльності державних службовців на сучасному етапі державотворення. *Вісник Інституту законодавства ВРУ*. 2010. С. 36-46.
10. Голобор Н.Ю. Зарубіжний досвід освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів та можливості його застосування в Україні. С. 1-8. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Golobor.pdf>

11. Даниленко Ю.С. Правила етичної поведінки державних службовців: поняття і сутність. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. С. 54-63. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_02\(21\)/27.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_02(21)/27.pdf)

12. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План, Заходи від 24.06.2016 № 474-р. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/474-2016-%D1%80>.

13. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.- метод. посіб. К. : Ін Юре, 1999. 171 с.

14. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби. Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2012. с. 230-237

15. Злочини проти правосуддя: навч. посіб. / за заг. ред. В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. Харків, 2011, 160 с.

16. Ківалов С.В. Принципи державної служби у новому Законі “Про державну службу”. *Актуальні проблеми держави і права*, 2012. Вип. 68, С. 7-16.

17. Кісільова Т.О. Феномен довіри громадян до професійної діяльності публічних службовців. *Державне будівництво*. № 1 (2020). С. 114-118.

18. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

19. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос) : Конвенція; ООН від 31.10.2003. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_c16.

20. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

21. Кримінальний кодекс: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14>.

22. Крисюк Ю.П. Мораль і право: проблеми співвідношення. Науковий вісник Ужгородського національного університету : серія: Право / голов. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород : Гельветика, 2012. Вип. 19. №Ч.1. С. 67-70.

23. Лімська декларація ООН: Міжнародний документ від 11.09.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_090#Text.

24. Лола В.В. Громадська оцінка професійної діяльності персоналу публічної влади. *Публічне адміністрування: теорія та практика*, 2010. С. 89-96.

25. Луцький І.М. Втілення морально-етичних і релігійних норм у засадничих положеннях Конституції України. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. - 2012. № 6. С. 17-22.

26. Малімон В.І., Шевченко Н. П. Актуалізація етичних кодексів в контексті модернізації системи державного управління. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2015. № 11. С. 79-85. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif_2015_11_13.

27. Маськовіта М.М. Деонтологічні кодекси як морально-правова основа підвищення ефективності реалізації присяги. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 287-291.

28. Мерник А.М. Поняття держава та державність: зміст та співвідношення (історико-правовий аспект). *Юридичний науковий електронний журнал*, № 3, 2019. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2019/5.pdf.

29. Методичні рекомендації "Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування" : Мін'юст України від

16.10.2013. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/n0020323-13>.

30. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб : Міжнародний документ; ООН від 23.07.1996. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_788

31. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: Міжнародний документ від 23.07.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text.

32. Модельний кодекс поведінки державних службовців: Рекомендація Комітету Міністрів № R (2000) 10 від 11.05.2000 р. URL: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf.

33. Мохонько А.В. Соціальні норми: сутнісні характеристики. *Держава і право*. 2009. С. 36-42.

34. Мошенський С.З. Правовий механізм регулювання професійної етики в системі державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 6. С. 116-121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2019_6_23.

35. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернея. Київ, 2016. 1064 с.

36. Норми та стандарти поведінки державних службовців: Харківська ОДА. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1044/104311/Attaches/etichnapovedinka.pdf>.

37. Оболонский А. В. Этика и ответственность в публичной службе. *Проблемы управления: теория и практика*, 2015, № 1. С. 7-32.

38. Оценочные понятия в советском праве. Автореф. дис. канд. юрид. наук / Кашанина Т.В. Свердловск, 1974. 17 с.

39. Погорелий С.С. Довіра до державної влади як категорія політичного управління. *Державне будівництво*. 2010. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_40.

40. Поняття держави / Петришин О.В., Погребняк С.П., Смородинський В.С. та ін. Теорія держави і права: підручник. Харків: «Право», 2015. С. 51-54.

41. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі (2003). 368 с.

42. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf>.

43. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1555-18>.

44. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>

45. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3723-12>.

46. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

47. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.

48. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

49. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>

50. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ; НАДС від

05.08.2016 № 158. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1203-16>.

51. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ; Головдержслужба України від 04.08.2010 № 214. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1089-10>.

52. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text>.

53. Про затвердження Порядку підвищення кваліфікації адвокатів України у новій редакції : Рішення; Рада адвокатів України від 14.02.2019 № 20. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/vr020871-19>

54. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.

55. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4722-17>.

56. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2493-14>.

57. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План, Заходи від 18.03.2015 № 227-р. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/227-2015-%D1%80>.

58. Прудіус Л. В. Європейські стандарти доброчесної державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 8. С. 65-74. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_8_.

59. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. С. 225-388.

60. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. Вид. 10-е, доповнене. Львів: Край, 2008, 224 с.

61. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН “Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку” : Резолюція; ООН від 17.12.1979. Законодавство України. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_282.

62. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року). URL: <http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/RekomendpovedDS.pdf>.

63. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 16 червня 2020 року, справа №640/3281/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89855529>.

64. Рудакевич М.І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/01-RUDAKEVICH.pdf>.

65. Самолюк Ю.М. Співвідношення права і моралі. Судова апеляція. 2009. № 2 (15). С. 16-23.

66. Семчик О.О. Сучасні концепції оціночних понять у праві: до постановки питання. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Право. 2012. Вип. 1. С. 215-221

67. Сорокіна Н. Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні. *Аспекти публічного управління*. Том 8. № 6 2020.

68. Сорокіна Н. Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні. *Аспекти публічного управління*, том 8, №6, 2020. С. 90-97.

69. Сорокіна Н., Серьогіна Т. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: зарубіжний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2014, вип. 2 (21). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_02\(21\)/27.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_02(21)/27.pdf).

70. Стельмащук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби : монографія. Івано-Франківськ : Вид-во ІФНТУНГ, 2015. 295 с.

71. Тихонович Л.А. Поняття соціальних норм та їх ознаки. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. "Право"*. 2011. Вип. 16. С. 24-30.

72. Український центр економічних і політичних досліджень. URL: <http://www.uceps.org/>.

73. Фаер Ю.Г. Виконання доручень як чинник посадових обов'язків державного службовця. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*, 2014, №12. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc12/part1/56.pdf>.

74. Хриков Є.М. Етичне навчання публічних службовців: досвід для України. *Держава та регіони*, 2019, № 1 (65).URL: <http://dspace.luguniv.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/5204/1/24.pdf>.

75. Яремін І.І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців: навчально-методичний посібник. Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. 68 с.

76. Acar, M. and Ozgur, H. (2004), "Training of Civil Servants in Turkey: Progress, Problems and Prospects", *International Journal of Public*, vol. 27(3-4), [Online], available at: https://www.researchgate.net/publication/228124750_Training_of_Civil_Servants_in_Turkey_Progress_Problems_and_Prospects.

77. Baxter R. International Law in “Her Infinite Variety” / R. Baxter // The International and Comparative Law Quarterly. - Vol. 29. - № 4. - 1980. - P. 549 - 566.

78. ECtHR *The Sunday Times v. the United Kingdom* (No.1), 6538/74, 26 April 1979. URL: <http://www.juridischeuitspraken.nl/19790426EHRMSundayTimes.pdf>

79. Ethics Training for Public Officials. A study prepared by the OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) and SIGMA, a joint EU- OECD initiative, principally financed by the EU, in cooperation with the OECD Public Sector Integrity Network”, available at: https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochure_EN.pdf. (Accessed 13 January 2020).

80. Oleksandr Volkov v. Ukraine, no. 21722/11, 9 January 2013. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%5B%5C%22volkov%22%5C%22documentcollectionid2%22%3A%5C%22GRAND%20CHAMBER%22%5C%22CHAMBER%22%5C%22itemid%22%3A%5C%22001-115871%22%5D%7D>”

81. The four system studies: legal and institutional infrastructure of ethical administration in Turkey report prepared by: Ugur OMURGONULSEN ShortTerm expert February 2009. URL: <https://rm.coe.int/16806eef50>

82. The official site of ICMA (2019), “Local Government Ethics Training”, available at: <http://icma.org/localgovernment-ethics-training>.