

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки  
«Полтавський університет економіки і торгівлі»  
08 липня 2015 року № 152-Н**

Форма № П-4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Навчально-науковий інститут бізнесу та сучасних технологій  
Форма навчання заочна  
Кафедра правознавства

**Допускається до захисту**

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_  
(підпис)

Г. В. Лаврик  
(ініціали, прізвище)

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 р.

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

**на тему «ЕТИЧНІ СТАНДАРТИ ПОВЕДІНКИ ОСІБ,  
УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

*спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»  
освітня програма «Публічне адміністрування»*

**Виконавець роботи:** Діхтярь Юлія Анатоліївна

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Науковий керівник:** Лаврик Галина Володимирівна

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Рецензент:** Радиш Я. Ф.

(прізвище, ім'я, по батькові)

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
Наказ Вищого навчального закладу  
Укоопспілки «Полтавський університет  
економіки і торгівлі»  
08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.03

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

**Затверджую**  
Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ Г.В. Лаврик  
(підпис, ініціали та прізвище)  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 р.

**ЗАВДАННЯ ТА КАЛЕНДАРНИЙ ГРАФІК  
ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

**на тему «ЕТИЧНІ СТАНДАРТИ ПОВЕДІНКИ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ  
НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

*студенткою*

*«Публічне управління та адміністрування»  
освітня програма «Публічне адміністрування»  
(шифр, назва)*

**Прізвище, ім'я, по батькові Діхтярь Юлією Анатоліївною**

Затверджена наказом ректора № 52а-Н від «25» лютого 2021 р.

Зміст роботи	Термін виконання	Термін фактичного виконання
1. Підбір джерел та їх обробка	до 01.12.20 р.	
2. Складання та затвердження плану роботи	до 15.12.20 р.	
3. Написання та оформлення роботи	до 15.05.21 р.	
4. Попередній захист роботи	до 15.06.21 р.	

Дата видачі завдання « \_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 р.

Студентка \_\_\_\_\_

Науковий керівник \_\_\_\_\_ д.ю.н., проф. Лаврик Г. В.

**Результати захисту магістерської роботи**

Магістерська робота оцінена на \_\_\_\_\_  
(балив, оцінка за національною шкалою, оцінка за ЄКТС)

Протокол засідання ЕК № \_\_\_\_\_ від « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 р.

Секретар ЕК \_\_\_\_\_

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

**Оцінювання магістерської роботи,  
виконаної студенткою**

*Діхтярь Юлією Анатоліївною*  
(прізвище, ім'я, по-батькові)

**спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»  
освітня програма «Публічне адміністрування»**  
(шифр, назва)  
**ступеня магістра**

**на тему «ЕТИЧНІ СТАНДАРТИ ПОВЕДІНКИ ОСІБ,  
УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

<b>№ з/п</b>	<b>Критерії оцінювання</b>	<b>Бали</b>
1.	Зміст (до 60 балів)	
2.	Оформлення та організація виконання (до 10 балів)	
3.	Захист (до 30 балів)	
	Усього балів	
	Оцінка за національною шкалою	
	Оцінка за шкалою ЄКТС	

Підпис членів екзаменаційної комісії:

_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>
_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>
_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>
_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>
_____	_____
<i>(підпис)</i>	<i>(ініціали, прізвище)</i>

Протокол засідання ЕК № \_\_\_\_\_ від « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 р.  
Секретар ЕК \_\_\_\_\_  
(підпис) (ініціали та прізвище)

## АНОТАЦІЯ

*Діхтярь Юлія Анатоліївна.* Етичні стандарти поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

Магістерська робота зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», освітня програма «Публічне адміністрування» – ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі», м. Полтава, 2021 р.

Магістерська робота викладена на 85 сторінках.

Магістерська робота присвячена дослідженню та встановленню ефективності дотримання з боку публічних службовців етичних стандартів.

Актуальність теми обумовлена практичною необхідністю оновлення підходу правотворця до регламентації етико-правових вимог до публічних службовців з метою максимізації результатів від їх додержання на правопорядок у державі загалом.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі правового регулювання етичної поведінки публічних службовців в Україні.

Предметом дослідження є етичні стандарти поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що закріплені як на рівні міжнародного, так і національного законодавства.

У магістерській роботі за допомогою ґрунтовного аналізу різних джерел було встановлено корелятивний зв'язок між етикою публічного службовця та правовим порядком у державі, а також виявлено недоліки закріплених на законодавчому рівні етичних стандартів. З метою удосконалення понятійного апарату, усунення правової невизначеності доведено необхідність конструктивного оновлення чинного законодавства у контексті визначеності етико-правових норм поведінки публічних службовців.

Встановлено, що управління у сфері контролю за дотриманням публічними службовцями морально-етичних вимог наразі є недосконалим. На основі зарубіжного досвіду запропоновано впровадити професійне навчання державних

службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань етики. Констатовано необхідність створення єдиного контрольно-наглядового органу, наділеного повноваженнями щодо притягнення таких суб'єктів до дисциплінарної відповідальності, з метою забезпечення уніфікованого підходу до застосування відповідних етико-правових норм, з одного боку, та максимізації стану дотримання морально-етичних вимог до поведінки публічних службовців, з іншого.

Доведено об'єктивну потребу в прийнятті єдиного, кодифікованого нормативно-правового акта, повністю присвяченого етико-правовим нормам до поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** публічна служба, професійна етика, морально-етичні вимоги, довіра суспільства.

## SUMMARY

Dikhtiar Y.A. Ethical standards of conduct of persons authorized to perform the functions of state and local self-government.

Master's thesis in the specialty 281 "Public Administration", educational program "Public Administration" - University of Ukoopspilka "Poltava University of Economics and Trade", Poltava, 2021

The master's thesis is set out on 85 pages.

The master's thesis is devoted to the study and establishment of the effectiveness of public servants' compliance with ethical standards.

The urgency of the topic is due to the practical need to update the lawmaker's approach to the regulation of ethical and legal requirements for public servants in order to maximize the results of their compliance with law and order in the country as a whole.

The object of research is public relations that arise in the process of legal regulation of ethical behavior of public servants in Ukraine.

The subject of the study is the ethical standards of conduct of civil servants and local government officials, which are enshrined in both international and national law.

In the master's thesis, a thorough analysis of various sources established a correlation between the ethics of public servants and the legal order in the state, as well as identified shortcomings in the ethical standards enshrined in law. In order to improve the conceptual apparatus, eliminate legal uncertainty, the need for constructive updating of current legislation in the context of the definition of ethical and legal norms of behavior of public servants has been proved.

It is established that the management in the field of control over the observance of moral and ethical requirements by public servants is currently imperfect. Based on foreign experience, it is proposed to introduce professional training of civil servants and local government officials on ethics. It is stated that it is necessary to create a single control and supervisory body with the authority to bring such entities to disciplinary responsibility, in order to ensure a unified approach to the application of relevant ethical and legal norms, on the one hand, and maximize compliance with moral and ethical requirements for public servants, on the other hand.

The objective need to adopt a single, codified normative legal act, fully devoted to ethical and legal norms to the behavior of civil servants and local government officials, has been proved.

**Keywords:** public service, professional ethics, moral and ethical requirements, public trust.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....9-14

### РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ ПОВЕДІНКИ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Суспільно-політичні погляди на етичні стандарти поведінки публічних службовців.....15-20

1.2. Етична норма як детермінант належної організації правового порядку в державі .....20-28

### РОЗДІЛ 2. СТАНДАРТИ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Визначення обов'язків державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Загальними правилами етичної поведінки.....29-40

2.2. Використання державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування свого службового становища.....41-49

2.3. Використання державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування ресурсів держави та територіальної громади.....49-55

### РОЗДІЛ 3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Покращення етичних норм поведінки публічних службовців.....56-66

3.2. Впровадження етичних стандартів як дієвий механізм формування моральності державних службовців.....	67-70
ВИСНОВКИ .....	71-75
СПИСОК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ.....	76-85



## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Питання оновлення підходу законодавця до правового регулювання інституту етичних стандартів поведінки публічних службовців на сьогодні залишається вкрай актуальним. Це пов'язано із комплексним впливом етичних норм на правовий порядок у державі, рівень корупції, який формується, у тому числі, внаслідок низького рівня правосвідомості посадових осіб і нехтування ними моральних принципів. Зокрема, як відзначається у розпорядженні Кабінету Міністрів України “Деякі питання реформування державного управління України” від 24 червня 2016 р. № 474-р [1], державна служба є основою державного управління. Створення професійної державної служби має виключне значення для держави з перехідною економікою. Досягнення мети, визначеної Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, не може бути здійснено без професійних, добросовісних та етичних державних службовців. Водночас, недосконалість правового регулювання, відсутність організаційної основи у вигляді створення та функціонування спеціально створеного органу з питань етики, належним чином впровадженого деонтологічного навчання публічних службовців, абстрактність при формулюванні етичних стандартів – це фактори, що унеможливають реалізацію цілей, окреслених у Стратегії. Таким чином, модернізація правової регламентації морально-етичних вимог, що висуваються до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що додатково актуалізується євроінтеграційними процесами України у контексті адаптації власного законодавства до правової системи Європейського Союзу, є насущним

питанням, яке буде розглядатися в рамках цього дослідження та має у своїй основі як теоретичне, так і практичне підґрунтя.

Дослідженням окремих загальнотеоретичних питань, пов'язаних з правовою регламентацією та модернізацією публічної служби України у контексті загальної етизації, займалися такі науковці як О. Барабаш [29], Т. Василевська [83], С. Дубенко [26], В. Коваленко [7], А. Оболонський [69], М. Рудакевич [7], Т. Серьогіна [35], Н. Сорокіна [35] та ін. Утім, комплексний аналіз питання дотримання морально-етичних стандартів поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на рівні окремої роботи не проводився. У зв'язку з цим предмет цього дослідження набуває надзвичайної актуальності.

**Метою роботи** є комплексне та системне дослідження встановлених та закріплених на законодавчому рівні етичних стандартів поведінки публічних службовців та наведення пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства з урахуванням загальновизнаних міжнародних стандартів та досвіду зарубіжних країн.

Для досягнення поставленої мети слід вирішити наступні **завдання**:

- визначити вплив суспільно-політичних поглядів на публічних службовців у цілому та морально-етичні стандарти останніх зокрема;

- розкрити зміст поняття «професійна етика публічного службовця»

- дослідити існуючий корелятивний зв'язок між довірою громадськості до державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та дотриманням ними етичних стандартів поведінки;

- встановити зміст категорії “правовий порядок” та окреслити особливості впливу професійної етики на механізм організації та функціонування правопорядку в Україні;

- виявити особливості правового регулювання морально-етичних вимог, що висуваються до публічних службовців за законодавством України;

- дослідити у ретроспективі розвиток етичних вимог до публічних службовців;

- розкрити зміст поняття “конфлікт інтересів”, його кореляцію з морально-етичними вимогами, що висуваються до поведінки публічних службовців в Україні;

- визначити основні важелі впливу на державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що сприяють мінімізації випадків вчинення ними порушень власної професійної етики;

- дослідити змістовне навантаження дефініції “ресурси держави та територіальної громади” і проаналізувати основні морально-етичні обов’язки публічних службовців у цій сфері;

- виявити перспективні шляхи модернізації досліджуваного інституту;

- проаналізувати досвід зарубіжних країн щодо здійснення організаційного та правового регулювання поведінки суб’єктів публічного адміністрування.

*Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі правового регулювання етичної поведінки публічних службовців в Україні.*

*Предметом дослідження є етичні стандарти поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що закріплені як на рівні міжнародного, так і національного законодавства.*

**Методи дослідження.** Методологічну основу даної роботи становить система загальнонаукових та спеціально-наукових методів дослідження, спрямованих на отримання об’єктивних та достовірних результатів. У магістерській роботі, зокрема, використано такі теоретичні та емпіричні методи наукового дослідження:

- аксіоматичний метод використовувався під час розгляду існуючої дійсності дотримання публічними службовцями морально-етичних вимог;

- компаративістський застосовувався при аналізі зарубіжного досвіду регламентації етичних норм та порівняння останнього з положеннями вітчизняного законодавства;

- ретроспективний метод дозволив порівняти чинну нормативну регламентацію морально-етичних стандартів поведінки публічних службовців та правове регулювання, яке застосовувалося раніше;

- діалектичний, прогностичний, методи абстрагування та ідеалізації застосовано при обґрунтуванні шляхів удосконалення чинних морально-етичних стандартів поведінки публічних службовців, для формулювання висновків та узагальнення результатів дослідження.

**Наукова новизна** одержаних результатів полягає у комплексному висвітленні проблематики морально-етичних стандартів поведінки публічних службовців в Україні. На підставі проведеного дослідження автором сформульовані та виносяться на захист наступні положення, які містять елементи наукової новизни:

*вперше:*

- сформульовано позицію, відповідно до якої правовий порядок у державі та дотримання етико-правових вимог публічними службовцями перебувають у корелятивному зв'язку як з точки зору закріплених на нормативному рівні окремих положень, так і широким спектром соціальних регуляторів, що прямо або опосередковано впливають на фактичний стан упорядкованості суспільних відносин у державі;

- проаналізовано норми Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Наказом НАДС від 05.08.2016 № 158 та виявлено їх фрагментарну невідповідність такій складовій верховенства права як правова визначеність;

- проведено порівняння чинних Загальних правил етичної поведінки державних та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Наказом НАДС від 05.08.2016 № 158 та правового акта, що втратив чинність – Загальних правил поведінки державного службовця, затверджених Наказом Голодержслужба України від 04.08.2010 № 214;

- констатовано дублювання норм права на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють етичну поведінку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

- сформульовано позицію, що поняття “ресурси держави і територіальної громади” залежно від нормативно встановленого змісту може розглядатися у вузькому та широкому значенні;

- зроблено висновок, що кваліфікація факту відсутності дбайливого ставлення публічного службовця до ресурсів держави чи територіальної громади може одночасно розглядатися як порушення Присяги, так і порушення конкретного етичного стандарту поведінки, що, як наслідок, зумовлює подвійну кваліфікацію та не відповідає загальним засадам юридичної відповідальності;

- акцентовано увагу на необхідності конструктивного оновлення організаційного механізму регулювання етичної поведінки публічних службовців, а саме створення єдиного органу, основним функціональним призначенням якого стало б надання роз’яснень та притягнення до дисциплінарної відповідальності публічних службовців у випадку порушення ними своїх етичних стандартів;

*удосконалено:*

- розуміння категорії “професійна етика публічного службовця”;
- зміст поняття “використання свого службового становища” як з точки зору кількох нормативно-правових актів, так і з урахуванням актуальної судової практики;
- міркування щодо різноаспектності імплементації зарубіжного досвіду на інститут публічної служби в Україні.

**Практична значущість** отриманих результатів роботи полягає у розробці та наступному впровадженні пропозицій щодо удосконалення морально-етичних стандартів поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Найбільшу практичну цінність носять наступні розроблені рекомендації: врахування досвіду зарубіжних країн, особливо країн Європейського

Союзу, що актуалізується в умовах євроінтеграції України, а саме: проведення професійного навчання публічних службовців з дотримання етичних норм; удосконалення чинного законодавства та мінімізація випадків використання правотворцем абстрактних положень, позбавлених правової визначеності; створення єдиного органу, функціональне призначення якого полягало б у контролі за дотриманням з боку публічних службовців морально-етичних стандартів, а також здійснення щодо таких осіб дисциплінарного провадження у випадку порушення вказаних норм; створення єдиного нормативно-правового акта, що вміщує низку морально-етичних вимог поведінки публічних службовців.

**Апробація матеріалів дослідження.** Роботу було апробовано шляхом підготовки та наступного опублікування тез-доповідей на тему “Принцип правової визначеності у контексті модернізації публічної служби в Україні” на X Всеукраїнській науково-практичній конференції “Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір” (08.06.2021).

**Структура роботи.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку інформаційних джерел. Загальний обсяг магістерської роботи становить 85 сторінок комп’ютерного тексту. У тексті магістерської роботи розміщено перелік інформаційних джерел, що містить 85 найменувань.

## **РОЗДІЛ 1**

### **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ ПОВЕДІНКИ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

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

Одним із важливих завдань модернізації публічної служби, яка функціонує в інтересах громадян на основі європейських принципів доброчесності, прозорості, відкритості, патріотизму, політичної нейтральності є формування морально-етичних основ публічної служби, адже ставлення населення до органів влади безпосередньо залежить від моральних якостей публічних службовців, їх самовідданості в служінні державним інтересам [2, с. 93].

Передусім, варто зазначити, що відповідно до ст. 1 Закону України “Про державну службу” визначено, що державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [3]. Крім цього, ст. 1 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, службою в органах місцевого самоврядування визнається законодавцем професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які

займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [4]. Отже, як поняття державної служби, так і служби в органах місцевого самоврядування як складових загальної категорії “публічна служба” однією з обов’язкових ознак передбачають публічність. Л. Стельмашук, досліджуючи вищеокреслену характеристику досліджуваного інституту, вказує, що публічність спрямовується на вирішення суспільних справ і їй підпорядковуються всі, хто перебуває на певній підвладній території. В умовах демократії апарат публічної влади відображає реальні інтереси більшості соціальної групи, а за авторитаризму правителі особисто визначають потреби суспільства [5]. У цьому ж контексті й російські дослідники В. Ігнатов та В. Белоліпецький окреслюють державну службу як «служіння державі (її органам і структурам) і суспільству групи осіб на професійній основі за винагороду з метою забезпечення ефективності управління» [6, с. 132].

Таким чином, з огляду на те, що державній службі та службі в органах місцевого самоврядування іманентно притаманна ознака публічності, об’єктивно, що їх функціонування без позитивного або, принаймні, “рівного” ставлення з боку громадськості є неможливим та, у свою чергу, не відповідає функціональному призначенню досліджуваного явища. При цьому, загальновизнаним є той факт, що брак професіоналізму, належної етичної освіти, недосконалість правової бази і недостатнє володіння нею породжує прояви несправедливості при обслуговуванні громадян, наслідком яких є недовіра до влади [7, с. 236].

Більше того, зазначена вище теза підтверджується не лише теоретичними розробками науковців, але й статистичними даними. Так, відповідно до результатів опитування, проведеного Українським центром економічних і політичних досліджень щодо визначення характерних ознак ідеальної влади, вбачається, що 98,1% опитаних вважають, що влада повинна бути відповідальною, 97,6% – чесною, 96,7% – компетентною, 83,9% – демократичною, 82% – передбачуваною [8]. Такі



соціальні очікування особистих рис і якостей, що відповідають особливому характеру державної служби, державний службовець як представник влади має володіти системою морально-етичних цінностей: чесність, гуманність, відданість суспільним інтересам, відповідальність, добropорядність, толерантність, чесність тощо. Відповідальність, чесність і компетентність отримали майже однакову кількість голосів респондентів, що підтверджує єдність професіоналізму та морально-етичних якостей [9, с. 83].

Слід відзначити, що на доктринальному рівні етика публічної служби, яка безпосередньо впливає на якісну та кількісну складову формування довіри від громадськості до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, поділяється на адміністративну етику, тобто нормативну основу управлінської діяльності у сфері державної та муніципальної служби, а також спосіб регуляції поведінки і взаємовідносин суб'єктів публічного адміністрування зі своїми колегами та населенням, яка безпосередньо впливає на стан правового порядку в державі, що буде більш детально розглянуто у наступних розділах роботи, та на професійну культуру державної та муніципальної служби, що являє собою систему показників якісного стану публічної служби як інституту у цілому та систему показників якості діяльності конкретних його представників [10, с. 14]. При цьому, саме друга складова етики публічної служби детермінує ставлення громадськості та формування з їх боку довіри до суб'єктів публічного адміністрування та діяльності, яку вони провадять.

Відповідно до Академічного тлумачного словника, поняття “ставлення” визначається як той або інший характер поведінки з кимось або чимось [11], тоді як “довіра”, що виступає в якості родової категорії досліджуваного терміну, являє собою ставлення до кого-небудь, що виникає на основі віри у чийсь правоту, чесність, щирість тощо [11]. Фактично, довіра формується та існує на основі морально-етичних цінностей, наявність яких можлива виключно шляхом виконання етичних стандартів.

Довіра громадськості як основа суспільно-політичних поглядів на етичні стандарти поведінки публічних службовців існує, за твердженням Г. Пушкарьової, на трьох взаємопов'язаних рівнях. Перший рівень стосується так званої міжособистісної довіри, тобто передусім взаємовідносин публічних службовців один з одним, а тому не представляє інтересу у межах цього розділу.

Другий рівень пов'язаний із загальною довірою, а саме з очікуванням того, що публічні службовці поводитимуть себе нормально та чесно, проявляючи готовність до взаємодопомоги відповідно до загальноприйнятих норм. Саме такий рівень довіри дозволяє громадян комунікувати та іншим чином взаємодіяти з публічними службовцями на основі впевненості, що вони будуть належно виконувати свої обов'язки, а її відсутність спричиняє підвищення ступеню підозрілості, коли в кожному службовцю вбачається корисливість.

Третій рівень стосується довіри до всього інституційного порядку [12, с. 156-157]. Тобто, ступінь нормативної впорядкованості етичних стандартів поведінки публічних службовців, так само як і рівень виконання детермінує якісну складову довіри суспільства до публічної служби у цілому.

Слід відзначити, що відповідно до статистичних даних, отриманих соціологічною службою Центру Разумкова щодо оцінки громадянами діяльності влади, рівня довіри до соціальних інститутів і політиків в Україні (лютий 2020 р.) встановлено, що серед державних та суспільних інститутів найвищий рівень довіри висловлюється до Збройних Сил України (їм довіряють 69% опитаних), Державної служби з надзвичайних ситуацій (65%), Церкви (62,5%), Державної прикордонної служби (60%), волонтерських організацій (60%), Національної гвардії України (60%), ЗМІ України (52,5%), Президента України (51,5%), добровольчих батальйонів (51%) [13]. Таким чином, з огляду одержані від респондентів відповіді, вбачається достатньо сумнівне ставлення громадян до різноманітних державних інституцій. Як результат, така практика не сприяє утвердженню публічної служби як

інституту, спрямованого на задоволення інтересів громадян і такого, якому останні можуть довіряти.

Як справедливо відзначає Кісільова Т.О., у цілому результати дослідження вказують на досягнення певного порогу довіри до публічних службовців, який має високу вірогідність переходу до повної недовіри з боку громадян. Недовіра, у свою чергу, як деструкційне явище, веде до негативних наслідків різного характеру, у тому числі стосовно сприйняття влади, її легітимності, а також призупинення у розвитку демократичного суспільства [14, с. 4]. Погоджуємося, що апріорне негативне ставлення громадськості до конкретного публічного службовця зокрема та публічної служби загалом детермінує низький рівень результативності виконання ними покладених на них функцій та вводить контроверсійність між інститутами громадянського суспільства, з одного боку, та державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, з іншого.

Загальновизнаним є той факт, що побудова демократичної, правової, соціальної держави неможлива без діяльності публічних службовців. Метою змін в державному управлінні є становлення професійних, високоефективних, стабільних і авторитетних владних інститутів, діяльність яких базується на чітких моральних та професійно-етичних принципах і нормах. Довіра громадян до влади, спроможність державних службовців ефективно та етично коректно виконувати свої соціальне призначення є визначальними факторами продуктивних суспільних взаємодій та конструктивного суспільного розвитку [15, с. 3-4].

У концентрованому вигляді можна виокремити в якості факторів, що детермінують рівень довіри громадян до службовців: їх авторитет, тобто загальновизнаний вплив, що його вчиняють на переконання й поведінку людей державні службовці, завдяки притаманним або приписуваним їм властивостям або заслугам [16], а також особиста поведінка, оскільки авторитет будь-якої організації в остаточному підсумку підтверджується або дискредитується, загалом формується діями конкретних індивідів, що її представляють. Виконуючий свої службові

обов'язки представник державної влади повинний пам'ятати, що саме йому суспільство довірило вирішувати самі пекучі питання державного управління, і громадська думка має сприймати його вчинки як зразок, еталоном суспільної поведінки [15, с. 32].

Отже, публічна служба як один із визначальних інститутів сама по собі може існувати абстраговано від суспільства та характеризуватися низьким ступенем його довіри. Однак, така ситуація характерна для авторитарного типу управління. Якщо ідеться про демократичну складову, то погляди громадськості на інститут публічної служби мають бути детермінуючими, адже довіра громадян є однією із фундаментальних основ демократії. У зв'язку з чим, негативне з точки зору суспільної моралі враження про ті чи інші вчинки публічного службовця, навіть якщо вони є помилковим, тим не менш все ж відіграє негативну роль, оскільки підриває довіру до влади зокрема та демократичного устрою держави загалом. Формування рівня довіри громадськості до публічних службовців залежить не лише від репутаційних особливостей конкретної інституції, але й від поведінки конкретного суб'єкта, яка так чи інакше конструюється шляхом дотримання чи навпаки недодержання морально-етичних вимог.

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

Загалом поняття норми як регулятора поведінки становить собою конкретний тип чи абстрактну формулу того, що повинно бути: ідеал, правило, ціль, модель, залежно від конкретного випадку. Тобто, така категорія являється достатньо широкою, що, як результат, обумовлює її внутрішню та різнорівневу диференціацію. Передусім, ідеться про соціальні норми, які характеризуються

нормативністю, тобто встановлюють конкретні, чіткі рамки для поведінки учасників суспільних відносин, містять однакову міру поведінки; служать регуляторами суспільних відносин; спрямовані на визначене коло таких суспільних відносин – на взаємовідносини між суспільством чи соціальною групою, з одного боку, та людиною, з іншого; виступають важливим інструментом соціального контролю; мають загальний характер, таким чином адресуються всім, хто опиняється у визначеній якості та визначених умовах; виступають засобом, який зменшує необхідність рішень індивіда в численних ситуаціях, у яких він перебуває; поєднує в собі як суб'єктивні, так об'єктивні характеристики; має системний характер, а також обумовлює певні наслідки за їх недотримання чи порушення [17, с. 28-30].

У свою чергу, соціальні норми поділяються за таким класифікаційним критерієм як регулятивні особливості на: норми-традиції, норми-звичаї, норми моралі, естетичні норми, корпоративні норми та норми права [18, с. 39]. Предметом даного дослідження є встановлення взаємного впливу норм моралі та норм права, а тому інші види соціальних норм, попри їх важливість, не братимуться до уваги у межах цієї роботи.

Так, як слушно відзначає М.М. Маськовіта, норми моралі становлять собою неписані правила, які існують у свідомості людей і передаються від покоління до покоління, але при цьому можуть змінюватися. З цієї причини у певних випадках виникає потреба однакового розуміння їхнього змісту, оскільки моральне встановлення, будучи засобом примусу, не завжди збігається з особистою схильністю [19, с. 288].

У наукових працях моральні норми з точки зору семантики у переважній більшості зводяться до використання їх як морально-етичних, що заслуговує на увагу, адже сам термін «мораль» за змістом – це латинський аналог давньогрецького *ethos* (етика) [20, с. 18]. При цьому, у загальному вигляді поняття етики складається з двох елементів: теоретичні дослідження, тобто так звана “теоретична етика”, та нормативні розробки або “нормативна етика”. Якщо теоретична етика досліджує

сутність та зміст моралі, її ролі та місце у суспільстві, функції, механізм впливу, то нормативна концентрує свій інтерес на дослідженні стихійно сформованих уявлень моральної свідомості, уточнюючи, систематизуючи, трансформуючи, при цьому, рекомендації [21, с. 8].

Професійна ж етика державного службовця у загальному вигляді становить сукупність найбільш придатних, глибоко усвідомлених та конкретизованих норм загальнолюдської моралі [21, с. 8]. Тобто, етика державного службовця – це ті моральні і правові (юридичні) вимоги, які ставляться до особи, що претендує на зайняття посади державного службовця та державного службовця в процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів [21, с. 175]. А. Товмач слушно зазначає, що якісний рівень діяльності публічного службовця на сьогодні залежить не лише від рівня його кваліфікації, але й від морально-етичних підвалин виконання своїх обов'язків [22, с. 160].

Водночас, варто зазначити, що у практиці публічного адміністрування існують два діаметрально протилежних погляди щодо кореляції між етичною та правовою складовою організації та функціонування правопорядку в державі. Так, частина вчених зазначає, що поведінка державних службовців регламентується на законодавчому рівні, у зв'язку з чим немає потреби у спеціальній професійній етиці, інша – вказує, що всі проблеми й недоліки у роботі службовців пояснюються низьким рівнем моральності влади та широкого загалу чиновництва [7, с. 294]. Так, слушно зауважити, що право і мораль – близькі але, разом з тим, різні системи нормативного регулювання. Кожен з цих регуляторів має специфічну сферу дії, свої механізми й об'єктивно-суб'єктивні межі впливу на вольову поведінку людини, хоча доволі часто об'єкти регулятивного впливу права і моралі збігаються. Але, разом з тим, механізм морального впливу інколи дієвіший за правове регулювання. Моральні вимоги звернені до совісті людини, пов'язані із саморегуляцією дій, усвідомленням свого обов'язку, почуттям справедливості. Вони орієнтовані на свідоме і добровільне дотримання моральних принципів. Дотримання норм моралі

забезпечується можливістю застосування заходів громадського впливу; але людина керується передусім своїм внутрішнім переконанням [19, с. 288].

У зв'язку з чим, можна дійти висновку, що застосування відповідних морально-етичних стандартів у своїй професійній діяльності та особистому житті конкретного суб'єкта у концентрованому вигляді визначається спільно на підставі двох базисів: морального, який ґрунтується на внутрішньому переконанні особи та суб'єктивному сприйнятті останньою таких цінностей як «добросовісність», «справедливість» тощо, та на нормативному, тобто чітко регламентованих на законодавчому рівні вимог, дотримання яких забезпечується системою створених державою механізмів відповідальності.

Призначення правових і моральних норм, які виникають безпосередньо у суспільних відносинах й фіксують специфічні способи взаємодії людей, полягає в цілеспрямованому впливі на поведінку членів суспільства [23, с. 2]. Така теза підтверджується зокрема позицією Я. З. Хайкіна, який ще на початку 1970-х років запропонував досить чіткий і порівняно прогресивний на той час погляд на проблематику співвідношення моралі (етики) та права. Відповідно до його твердження, мораль – це форма суспільної свідомості, яка відображає конфлікт у соціумі між особистими та структурними інтересами, для цілісного взаємозв'язку між якими необхідно знайти історично обумовлений спосіб вирішення таких протиріч. При цьому, найбільш прийнятним науковець вважав поєднання двох видів норм – моральних (етичних) та правових які відносяться загалом до соціальних [24]. Крім того, В. Соловйов зазначає, що «право починається з духовних начал». Жити і поводитися відповідно до права – не тільки уловлювати правову суть життєвих ситуацій, робити чи слідувати відповідним юридичним рішенням, спиратися на діючі норми і т. д., а й, зокрема, діяти соціально й духовно виправдано [25, с. 17]. Більше того, С. Дубенко вказує, що практика законності та правовий порядок у державі тісно пов'язані з поведінкою державного службовця [26, с. 53], яка, у свою чергу, базується на морально-етичних стандартах.

Так, з огляду на теоретичну та практичну складові досліджуваного питання, доводиться констатувати, що відсутність нормативної основи майже повністю нівелює вплив етичної норми як регулятора поведінки особи. Зокрема, така теза підтверджується загальноновизнаною на доктринальному рівні головною закономірністю: «Мораль невіддільна від права і є одним із аспектів правових відносин» [23, с. 5].

Більше того, відповідно до дослідження, проведеного ОЕСР по боротьбі з корупцією у країнах Східної Європи та Центральної Азії, наголошено, що навчання етиці як вченні про мораль має стати складовою масштабної та комплексної політики боротьби з корупцією, реформою державного управління, та відображатися у програмних документах, зокрема необхідно включати законодавчу або іншу офіційну вимогу, яка стосується організації та проходження навчання етиці, до закону про публічну службу [27, с. 10].

Слід зазначити, що задля дослідження впливу етичної норми публічних службовців на правопорядок у державі необхідно встановити змістовне навантаження останнього. Так, В. Нерсисянц зазначає, що правовий порядок (правопорядок) – це порядок взаємовідносин суб'єктів права у сфері правової регуляції. Вчений стверджує, що поряд з абстрактним значенням існує реальний правопорядок, який є результатом дійсного дотримання у житті вимог належного правопорядку, наявний підсумок реальної дії на практиці норм об'єктивного права, їх реалізації у відповідних правових формах, їх конкретизації і здійснення у вигляді суб'єктивних прав, виконання у вигляді суб'єктивних юридичних обов'язків тощо. Саме тому цей автор наголошує, що вихідними засадами для правової законності та правового порядку мають бути не будь-які, а лише правові закони. Важливим видається висновок про те, що з легістських (позитивістських) позицій, які ототожнюють право і закон, у принципі неможливо розвинути послідовне (внутрішньо узгоджене і таке, що не суперечить) вчення про правовий закон, правову законність, правовий порядок, а також правову державу. На думку вченого,



це можливо лише з позицій юридичного типу праворозуміння, яке спирається на ту чи іншу концепцію розрізнення права і закону [28, с. 529-531].

Утім, видається більш правильною позиція О. О. Барабаша, який вказує, що правопорядок являє собою об'єктивно та суб'єктивно обумовлений стан соціального життя, який характеризується внутрішнім погодженням, урегульованістю системи правових відносин, заснованих на нормативних вимогах, принципах права та законності, а також на демократичних, гуманістичних та моральних вимогах, правах та обов'язках, свободі та відповідальності всіх суб'єктів права [29, с. 8]. Тобто, незважаючи на те, що переважна більшість вчених розглядає правопорядок виключно з точки зору дотримання правових норм, такий стан упорядкованості суспільних відносин зазначеними правовими нормами не вичерпується. Це пояснюється комплексним характером та багатоаспектною природою правопорядку, з одного боку, а з іншого – формуванням правових норм під впливом етичних, якщо йдеться про демократичну, правову та соціальну державу.

Окрім цього, теза щодо впливу етичних норм на організацію правового порядку у державі додатково підтверджується низкою актів «м'якого права», під якими Р. Р. Бекстером розуміються 1) *pactum de contrahendo*, тобто положення міжнародних договорів, які потребують уточнення в наступних угодах; 2) «несамовиконувані» положення міжнародного договору, які потребують наступного погодження для наділення їх силою; 3) програмні положення договорів – не створюють правових обов'язків, які підлягають обов'язковому виконанню; 4) декларації, заключні акти, резолюції та інші форми вираження згоди, котрі певною мірою можуть впливати на поведінку держав та індивідів, навіть при тому, що їх норми не є формально обов'язковими [30, с. 549-566]. Так, акти «м'якого права» у своїх преамбулах констатують наявність імпліцитного корелятивного зв'язку між категоріями «правапорядок» та «етична норма». Зокрема, відповідно до п. б) Резолюції 34/169 Генеральної Асамблеї ООН "Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку" [31] зазначено, що Генеральна Асамблея визнає

існування додаткових важливих принципів та передумов гуманної реалізації функції з підтримання правопорядку, у тому числі ефективна підтримка етичних норм серед посадових осіб щодо підтримання правового порядку, яке залежить від наявності добре продуманої, спільно прийнятої та гуманної системи законів.

У практичному аспекті, абстрагуючись від доктринальних підходів, можна дослідити взаємозв'язок між конкретними, закріпленими на законодавчому рівні етичними стандартами поведінки публічних службовців та потенційною можливістю впливу таких стандартів на правопорядок у державі. Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 №158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [32] регламентовано низку етичних норм, обов'язок додержання яких висувається до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Не вдаючись до детального аналізу таких етичних стандартів, що буде здійснено у наступних розділах роботи, доцільно дослідити окремі з них з метою встановлення їх нативного існування у правовому порядку держави. Наприклад, згідно з п. 6 вищевказаного нормативно-правового акта, зазначено, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загальновизнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог [32]. Беручи до уваги, що правовий порядок у загальному вигляді становить собою стан упорядкованості суспільних відносин, який базується на праві та законності, можна дійти висновку відсутність такої етичної норми потенційно нівелювала б виконання одного з обов'язків державного службовця, передбаченого п. 3 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу» [3], а саме

поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина. Фактично, без дотримання етичного стандарту поведінки публічного службовця, функціональне призначення якої становить конкретизація відповідної правової норми, вбачається неможливим додержання останньої, зокрема, та правового порядку, загалом.

Варто зазначити, що іншим аспектом впливу етичних норм на правопорядок у державі з точки зору публічного адміністрування є питання дискреційних повноважень. Пунктами 1.6, 2.4 Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 [33] передбачено, що дискреційні повноваження – сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта. Окрім цього, поняття дискреційних повноважень наведено у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (80)2, яка прийнята Комітетом Міністрів 11 березня 1980 року [34] на 316-й нараді, відповідно до якої під ними варто розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин. Отже, здійснення оціночної діяльності сукупності обставин конкретної ситуації має здійснюватися публічним службовцем як одним із суб'єктів, наділених певною дискрецією, з урахуванням, зокрема етичних принципів. При цьому, з огляду на те, що дискреційні повноваження є однією з численних складових категорії «правовий порядок», можна констатувати існування корелятивного зв'язку між ними та етичними стандартами.

Таким чином, правопорядок як фактичний стан упорядкованості суспільних відносин у державі формується під впливом низки факторів. Враховуючи те, що належна поведінка публічних службовців детермінується використанням ними в особистому та професійному житті етичних стандартів, можна дійти висновку про наявність кореляції між категоріями етики та правового порядку. Крім цього, використання посадовою особою дискреційних повноважень пов'язано з обранням нею найбільш прийняттого за конкретних умов варіанту поведінки, на який впливають зокрема принципи справедливості, розумності, добросовісності, гуманізму, тобто здебільшого морально-етичні, аніж правові категорії.

## РОЗДІЛ 2

### СТАНДАРТИ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **2.1. Визначення обов'язків державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Загальними правилами етичної поведінки**

Регламентация етичних стандартів на законодавчому рівні дозволяє констатувати відсутність індиферентності правотворця до цього питання. Зокрема, В. Коваленко практику нормативно-правового закріплення етичних вимог до суб'єктів публічної адміністрації називає “ новою тенденцією правового регулювання поведінки публічних службовців” [7, с. 155]. Така теза видається більш ніж виправданою та підкреслює, у тому числі, імплементацію зарубіжного досвіду з цього питання.

Так, у США існує безліч нормативних актів, які прямо чи опосередковано має предметом правового регулювання правила поведінки публічних службовців. Приміром, одним із найбільш цитованих та відомих у США є “Норми етичної поведінки службовців виконавчої гілки влади” (1993 року), які на додаток до стандартів поведінки публічних службовців, містять й інші правила, що стосуються

етики вказаних суб'єктів, наприклад, порядок декларації доходів, правила, що належать до зловживання службовим становищем, принципи функціонування управління в уряді тощо. За прикладом окресленого законодавчого акта нормотворцями різних країн були прийняті Закон “Про етику в публічній сфері” (1995 року) в Ірландії, Закон “Про етику національної державної служби” (2000 року) в Японії, які, за американським зразком, регламентували процедуру декларування доходів і майна публічними службовцями, а також у повній мірі висвітлили категорію “зацікавлена особа” і визначили детальний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог закону [35, с. 248-249].

Порівнюючи зарубіжний досвід встановлення етичних вимог до суб'єктів публічної адміністрації та український, можна дійти висновку про існування їх фрагментарної схожості з наявністю, водночас, двох принципових різниць: по-перше, попри те, що питання декларування майна державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, частки “заінтересованості” та ін. також визначені на рівні національного законодавства, водночас вони сконцентровані у цілій низці нормативних актів, а саме Закон України “Про державну службу”, “Про запобігання корупції” тощо; по-друге, лівова частка формулювань етичних стандартів поведінки публічного службовця зосереджена не на рівні закону, а міститься у підзаконних нормативних актах. Так, як було вже окреслено у попередніх розділах роботи, у концентрованому вигляді морально-етичні стандарти поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування визначені на рівні Загальних правил етичної поведінки.

Як відзначають теоретики, Загальні правила етичної поведінки є досить наближеними до Модельного кодексу поведінки державних службовців Ради Європи [13, с. 12], аналізуючи які, можна диференціювати їх залежно від змістовного наповнення на такі три групи:

1) організаційні, які містять перелік: а) основних обов'язків державних службовців, що впливають на етичність та моральність їх поведінки (своєчасне та

неухильне виконання рішення державних органів, наказів (розпоряджень), доручень керівників; покращення державним службовцем своїх умінь, знань і навичок відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищення свого професійного та культурного рівня, удосконалення організації службової діяльності та ін.); б) особливостей використання службового становища (можливість використання свого службового становища державним службовцем виключно для виконання своїх посадових обов'язків і доручень керівників та заборона його використовувати в політичних цілях, передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями, або задля отримання неправомірної вигоди чи задоволення особистих інтересів); в) використання ресурсів держави (державні службовці у своїй діяльності зобов'язані раціонально і дбайливо використовувати державну і комунальну власність, постійно підвищувати ефективність її використання, уникаючи надмірних і непотрібних витрат, а також не допускати зловживань та використання державного майна або коштів у приватних інтересах; робочий час має використовуватись лише для виконання посадових обов'язків; надані ресурси повинні застосовуватися таким чином, щоб не завдавати шкоди навколишньому середовищу чи здоров'ю людей та ін.);

2) інформаційні, що розкривають сутність прав та обмежень державного службовця щодо використання та обміну інформацією, що стала відомою у зв'язку з виконанням посадових обов'язків (забороняється розголошувати персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом; у разі наявності відомостей щодо загрози чи фактів неправомірного поширення інформації з обмеженим доступом встановлюється обов'язок щодо негайного повідомлення про це безпосереднього керівника; дотримання встановленого протоколу у відносинах з представниками органів влади іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних установ та ін.);

3) особистісні, які передбачають дотримання державними службовцями таких правил: під час виконання своїх посадових обов'язків неухильно дотримуватися

загальновизнаних етичних норм поведінки; бути ввічливими та доброзичливими; дотримуватися правил високої культури спілкування (наприклад, не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації); з повагою ставитися до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб; не проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог. Крім того, державні службовці у своїй діяльності повинні запобігати виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими [36, с. 60-61].

Принциповим, у процесі дослідження закріплених на сьогодні морально-етичних вимог, що висуваються до публічних службовців, видається порівняння Загальних правил етичної поведінки з тими, що вже втратили чинність. Так, Наказом Головного управління державної служби України “Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця” від 04.08.2010 №214 (далі – Загальні правила від 04.08.2010) [37] попередньо було регламентовано засади етичної поведінки суб'єкта публічного адміністрування та у подальшому було замінено на Загальні правила етичної поведінки. Порівнюючи окреслені нормативно-правові акти, варто зауважити наявність деяких детермінуючих особливостей правового регулювання.

По-перше, Загальні правила від 04.08.2010 передбачають обмежений суб'єктний склад, що виявляється у поширеності його норм виключно на державних службовців. Так, відповідно до п. 1.2 передбачено, що ці загальні правила встановлюють основні вимоги до етики працівників органів державної влади, що займають посади, віднесені до відповідних категорій посад державних службовців згідно із Законом України “Про державну службу” [37]. Водночас, така обмеженість дії даного нормативно-правового акта за колом осіб видається необґрунтованою, адже усуває у процесі здійснення правового регулювання цілу “касту” посадових осіб органів місцевого самоврядування. При цьому, примітно, що з точки зору ретроспективи вбачається, що станом на 2010 рік спеціально прийнятий для



службовців органів місцевого самоврядування правовий акт, який регламентував би етичні стандарти, були відсутні. У зв'язку з цим чинні на сьогодні Загальні правила етичної поведінки поширюються не лише на державних службовців, а також на посадових осіб місцевого самоврядування.

У цьому контексті, водночас, доволі дискусійною є думка щодо об'єктивності обраного правотворцем підходу, що виявляється у прийнятті єдиного нормативно-правового акта як для державних службовців, так і для посадових осіб місцевого самоврядування. На нашу думку, екстраполяція етичних норм Загальних правил на посадових осіб місцевого самоврядування є цілком правильною, адже всі ці особи належать до публічних службовців, що додатково підтверджується положенням ч. 2 розділу VII Прикінцевих та Перехідних положень Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", де зазначено, що дія Закону України "Про державну службу" поширюється на органи і посадових осіб місцевого самоврядування в частині, що не суперечить Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", цьому Закону та іншим законам України, що регулюють діяльність місцевого самоврядування [4].

По-друге, окремим розділом Загальних правил від 04.08.2010 було передбачено регламентацію питання запобігання проявам корупції. Примітно, що чинні Загальні правила не встановлюють етичний обов'язок публічних службовців протидіяти корупційним явищам. Разом з тим, такий нормативно-правовий акт містить низку відсильних норм, які підкреслюють, навіть за відсутності прямого закріплення, додержуватися етичних стандартів у цій сфері зокрема. Наприклад, відповідно до п. 5 Розділу 1, етична поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування ґрунтується на принципах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, визначених Законами України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також загальних вимогах до поведінки цих осіб, визначених Законом України «Про запобігання корупції» [37].

Крім цього, примітним є також чітка регламентація питання запобігання та усунення конфлікту інтересів на рівні Загальних правил від 04.08.2010. Так, Розділ 3 вказаного правового акта передбачає встановлення повного алгоритму дій державного службовця у випадку виникнення конфлікту інтересів. Разом з тим, Загальні правила етичної поведінки, не використовуючи зазначену категорію, але містячи формулювання стосовно заборони використання службового становища, тим самим екстраполюють такий етичний обов'язок на публічних службовців, що, на нашу думку, видається об'єктивно виправданим. Така теза пов'язана з наявністю у Законі України “Про запобігання корупції” деталізованого алгоритму усунення як реального, так і потенційного конфлікту інтересів. У зв'язку з чим збереження таких норм у новій редакції Загальних правил було б недоцільним та обумовлювало б дублювання законодавчих положень.

Таким чином, очевидним є факт покращення правової регламентації етичних стандартів поведінки публічних службовців порівняно з попереднім нормативно-правовим актом, присвяченим цьому питанню. Однак, доводиться констатувати, що чинні Загальні правила етичної поведінки все ж не відповідають потребам ефективності публічного адміністрування, що більш детально буде розглянуто у наступних розділах цього дослідження.

Так, слід зазначити, що дослідження з точки зору теоретичної площини етичних стандартів, закріплених на рівні Загальних правил етичної поведінки та наступне їх застосування на практиці, дозволяє нам дійти відповідних висновків. По-перше, незважаючи на те, що етичні норми за своїм змістом є достатньо абстрактними, водночас, встановлення у зв'язку з цим оціночних понять (наприклад, “ввічливість” та “доброзичливість” як суто моральні категорії, “загальновизнані норми етичної поведінки” тощо) при регламентації правила поведінки особи видається недопустимим. Оціночним поняттям, як зазначає Т.В. Кашаніна, вважається відображене в нормі права положення (припис), в якому закріплені найбільш загальні ознаки, властивості, якості і зв'язки і відносини різних предметів,

явищ, дій, процесів, детально не роз'яснено законодавцем з метою конкретизації шляхом оцінки в процесі правозастосування [38]. Тобто, оціночні поняття становлять собою таким чином сформульовані правові норми, аналізуючи які не можна однозначно встановити їх зміст, а визначення останнього безпосередньо залежить від волі та бачення конкретного суб'єкта правозастосування.

Окремо слід звернути увагу на позицію тих теоретиків, які вбачають у оціночних категоріях позитивний вплив на регулювання суспільних відносин. Так, О.О. Семчик вказує, що вони покликані охопити будь-які життєві ситуації задля досягнення мети правозастосування, а отже виконують функцію нормативного регулювання [39]. Однак, на нашу думку, наявність оціночних категорій у правових нормах, особливо тих, недотримання яких обумовлює потенційну можливість притягнення суб'єкта до відповідальності, зокрема публічного службовця за недотримання етичних вимог відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 65 Закону України “Про державну службу”, фактично, являється здебільшого негативною практикою.

Така негативна практика обумовлюється відсутністю у державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування реальної можливості регулювати власну поведінку, а також не узгоджується з практикою Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Зокрема, у рішенні у справі “*Sunday Times v. United Kingdom*” [40], ЄСПЛ зазначив, що передбачуваність правової норми як один із аспектів принципу юридичної визначеності означає не лише те, що закон має бути адекватно доступним, а й норма не може розглядатися як «закон», якщо вона не сформульована з достатньою точністю для того, щоб дозволити громадянину регулювати свою поведінку.

Крім того, у Доповіді Венеціанської комісії № 512/2009 «Про верховенство права» (the Rule of Law) [41], яка прийнята на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року) встановлено таке: Венеціанська комісія, взявши за основу визначення принципу верховенства права, дане Т. Бінгемом, дійшла висновку про існування сьогодні консенсусу щодо наступних необхідних складових верховенства права:

законність (у тому числі прозорий, підзвітний і демократичний процес ухвалення законів), правова визначеність, заборона сваволі, доступ до правосуддя (забезпечується незалежними і неупередженими судами), дотримання прав людини, недискримінація і рівність перед законом (п. 21); у рамках Організації Об'єднаних Націй поняття «верховенство права», що було включене до преамбули Загальної декларації прав людини (1948), застосовується для впровадження низки принципів, що мають властивість змінюватися залежно від того чи іншого контексту; порівняння двох доповідей, підготовлених за короткий проміжок часу (2002–2004 рр.), демонструє цю різноманітність підходів: у першій наголошується, наприклад, на таких елементах, як незалежна судова система, незалежні установи захисту прав людини, визначені та обмежені повноваження влади, справедливі та прозорі вибори; тоді як у другій увагу сконцентровано на таких елементах, як якість законодавства, ієрархічна вищість закону, рівність перед законом, відповідальність перед законом, юридична визначеність, процесуальна та судова прозорість, уникнення свавілля, поділ влади та ін. (п. 24); верховенство права містить вісім «інгредієнтів: (1) доступність закону (в тому значенні, що закон має бути зрозумілим, чітким та передбачуваним); (2) питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції; (3) рівність перед законом; (4) влада має здійснюватись у правомірний, справедливий та розумний спосіб; (5) права людини мають бути захищені; (6) мають бути забезпечені засоби для розв'язання спорів без надмірних матеріальних витрат чи надмірної тривалості; (7) суд має бути справедливим; (8) дотримання державою як її міжнародно правових обов'язків, так і тих, що обумовлені національним правом (п. 37).

Також у цій Доповіді, розкриваючи поняття «юридична визначеність» (legal certainty), наголошується на тому, що принцип юридичної визначеності є істотно важливим для питання довіри до судової системи та верховенства права, а також і для плідності бізнесової діяльності, із тим, щоб генерувати розвиток та економічний поступ; аби досягти цієї довіри, держава повинна зробити текст закону (the law)

легко доступним; вона також зобов'язана дотримуватись законів (the laws), які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю; передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, проголошений наперед (до його застосування) та має бути передбачуваним щодо його наслідків: він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку (п. 44).

Як зазначено у згадуваному Дослідженні Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія; Venice Commission) під назвою «Мірило правовладдя» («Rule of law checklist», розроблене і затверджене на 106-й пленарній сесії 11–12 березня 2016 року), «передбачуваність» означає не лише те, що приписи акта права мають бути проголошеними ще до їх імплементації, а й що вони мають бути передбачуваними за своїми наслідками: їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, аби суб'єкти права мали змогу впорядкувати свою поведінку згідно з ними».

Окрім цього, у цьому Дослідженні міститься висновок про те, що поняття «якість закону», зокрема, охоплює таких два складових елементи:

- передбачуваність актів права (чи наслідки приписів права є передбачуваними? чи укладено акти права в зрозумілий спосіб? чи вказує нове законодавство чітко на те, що попередньо ухвалене (і яке саме) законодавство скасовано або змінено? чи зміни інкорпоровано до зведеної версії приписів актів права, припустимої для суспільства?);

- сталість і послідовність приписів права (чи є приписи актів права сталими та послідовними? чи є приписи актів права сталими настільки, що вони зазнають змін лише за належного попередження про це? чи є їх застосування послідовним?) [41].

По-друге, проблемою, що частково пов'язана з попередньою, є надто загальне формулювання етичних норм, які, в силу своєї правової природі як загальнообов'язкового правила поведінки, що впливає з поняття “норма”, мають бути доволі детальними та передбачуваними. У зв'язку з цим, така вимога як,

наприклад, необхідність носіння одягу офіційно-ділового стилю призводить до невизначеності для суб'єкта застосування, оскільки не містить надалі конкретних критеріїв стосовно характеристик вказаного одягу, а отже, залишає кваліфікацію останнього на розсуд самого публічного службовця, яка потенційно може не корелювати з оцінкою останніх, що проводиться особою, уповноваженою притягувати публічного службовця до дисциплінарної відповідальності.

По-третє, численна кількість норм, регламентованих у Загальних правилах етичної поведінки вже міститься у низці інших нормативно-правових актів, приміром, у Законі України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, що, як результат, призводить до дублювання закріплених положень на законодавчому рівні.

Незважаючи на вищевказані недоліки досліджуваного нормативного акта, на практиці вбачається його широке застосування, що пов'язано передусім із удосконаленням законодавства у цій сфері. Зокрема, з прийняттям Закону України “Про державну службу” було, на відміну від попереднього профільного закону 1993 року [42], вперше передбачено заходи юридичної відповідальності за порушення етичних стандартів поведінки державних службовців, що, як результат, активізувало процеси правозастосування у даному аспекті.

Приміром, відповідно до рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 16 червня 2020 року у справі №640/3281/20 [43] було розглянуто спір з приводу визнання протиправним та скасування наказу Рахункової палати від 17 січня 2020 року № 27-к «Про застосування дисциплінарного стягнення». Підставою для видання спірного наказу було вчинення з боку особи-позивача наступних дій: “у письмовому зверненні на адресу Президента України від 22.07.2019 службовець допустив неетичні висловлювання стосовно керівництва Рахункової палати”. У спірному наказі передбачено вид дисциплінарного проступку і його юридична кваліфікація: «порушив пункт 2 частини першої статті 8 Закону України «Про державну службу», частину першу статті 38 Закону України «Про запобігання

корупції», пункт 5 розділу II Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 31.08.2016 за № 1203/29333 та пункт 1 розділу II Типових правил внутрішнього службового розпорядку, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 № 50, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 25.03.2016 за № 45 7/28587, тим самим вчинив дисциплінарний проступок – порушення правил етичної поведінки державних службовців», вид застосованого дисциплінарного стягнення: «оголосити догану ОСОБА\_1» (пункт 1 наказової частини Наказу).

Аналізуючи протиправність винесеного наказу, судом було акцентовано увагу на порушенні з боку публічного службовця етичних стандартів поведінки.

Слід відзначити, що тлумачення етичних стандартів поведінки публічних службовців у Загальних правилах видається доволі широким та включає в себе як суто морально-етичні вимоги (наприклад, необхідність особи бути ввічливою та доброзичливою), так і ті правила, що стосуються інших обов'язків суб'єкта у професійному житті. Зокрема, відповідно до п. 10 Розділу 2 вищезазначеного нормативно-правового акта, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови [32]. Тобто, Загальними правилами етичної поведінки обов'язок використання української мови як державної встановлено в якості одного з правил етичної поведінки. Разом з тим, згідно зі ст. 8 Закону України «Про державну службу» вбачається, що обов'язком державного службовця є як дотримання правил етичної поведінки (п. 2), так і обов'язкове використання державної мови під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускання дискримінації державної мови і протидія можливим спробам її дискримінації (п. 5). Отже, у випадку допущення публічним службовцем вимог, які стосуються

використання державної мови, на практиці залишається проблемним питанням надання чіткої оцінки його діям та належне притягнення його до відповідальності певного виду. Така теза пояснюється допущеним з боку законодавця дублюванням юридичного обов'язку державного службовця та встановленням потенційної можливості подвійного застосування до останнього заходів дисциплінарного впливу, всупереч ст. 61 Конституції України.

Варто зауважити, що регламентація етичних стандартів державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування не обмежується Загальними правилами етичної поведінки та включає в себе низку інших нормативно-правових актів. Так, Розділ VI Закону України “Про запобігання корупції” у цілому присвячений правилам етичної поведінки, відповідно до ст. 38 якого передбачено, що особи, на яких розповсюджуються вимоги вказаного законодавчого акта, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно дотримуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими [44].

Більше того, Закон України “Про правила етичної поведінки” [45], який втратив чинність 26.04.2015, було повністю присвячено морально-етичним стандартам суб'єктів публічної адміністрації, а також відповідальності за їх порушення та невиконання. Зокрема, було передбачено законодавчу регламентацію принципів законності, пріоритету інтересів, політичної неупередженості, толерантності, об'єктивності, компетентності і ефективності, формування довіри до влади, конфіденційності, утримання від виконання незаконних рішень та доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), а також обов'язки щодо декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру. При цьому, примітно, що попри опосередковане закріплення вищезазначених принципів у чинних на сьогодні нормативно-правових актах, доводиться констатувати, що внаслідок різнорівневості правового регулювання, що виявляється у тому, що частина норм визначається на



рівні законів, а частина – на рівні підзаконних правових актів, вбачається фрагментарність та розпорошеність правової регламентації таких етичних стандартів, що, як результат, обумовлює недостатню ефективність реалізації публічними службовцями вказаних норм.

## **2.2. Використання державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування свого службового становища**

Відповідно до п.п. 1-3 Розділу 3 Загальних правил етичної поведінки, державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування повинні використовувати своє службове становище виключно для виконання своїх посадових обов'язків і доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законами України. Державному службовцю та посадовій особі місцевого самоврядування заборонено у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях, у тому числі для залучення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери та інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями. Державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування забороняється використовувати свої повноваження або своє службове становище в особистих (приватних) інтересах чи в неправомірних особистих інтересах інших осіб, у тому числі використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб [32]. На розвиток зазначеного вище положення, Закон України “Про запобігання корупції” у ст. 22 також передбачає заборону використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах [44]. По суті, вищезазначений

етичний стандарт поведінки публічних службовців включає в себе три взаємопов'язані аспекти, а саме принципи законності, політичної неупередженості та недопущення конфлікту інтересів.

Відповідно до положень ч. 2 ст. 19 Основного закону України, яка повністю кореспондує з п. 1 ч. 1 ст. 8 Закону України “Про державну службу”, втілюючи, при цьому, загально визнаний як на рівні міжнародного, так і національного законодавства принцип законності, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [46]. Як правильно відзначає Ю. Г. Фаер, виконання доручення є чинником посадових обов'язків державного службовця та за своїм змістом являє собою субординаційне правовідношення між керівником і підлеглим його службовцем стосовно постановки першим другому конкретного завдання управлінсько-службового характеру та визначення основних параметрів його виконання [47, с. 193]. Крім того, згідно з ч. 2 ст. 41 Кримінального кодексу України [48], законним наказом або розпорядженням вважається наказ або розпорядження, що, по-перше, віддаються певною особою в належному порядку та в межах її повноважень; по-друге, за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина.

При цьому, важливою гарантією дотримання такої складової етичного стандарту поведінки виконання доручень від керівника є ст. 60 Конституції України, яка передбачає, що ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази [46]. Отже, у випадку суперечності між двома виявами принципу законності, тобто обов'язку виконання державним службовцем та посадовою особою місцевого самоврядування доручень, одержаних від керівника, та відповідності власних дій суб'єкта вимогам законодавства, останній аспект повинен превалювати.

Як було зазначено раніше, другим проявом досліджуваного у цьому розділі етичного стандарту поведінки публічних службовців є принцип політичної неупередженості, який відповідно до положень п. 8 ч. 1 ст. 5 Закону України “Про державну службу” розуміється як недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків [3]. Причому, як зазначає С. В. Ківалов, засада політичної неупередженості відрізняється від принципу безпартійності, адже перший все ж надає можливість суб’єкту публічного адміністрування бути членом політичної партії, утім забороняє йому відстоювати інтереси такої партії, використовуючи при цьому власне службове становище, тоді як безпартійність передбачає заборону вести політичне життя загалом [49, с. 12-13].

Крім того, принцип політичної неупередженості знаходить свій прояв і у деонтологічних нормах законодавства зарубіжних країн. Наприклад, чиновник ФРН під час здійснення політичної діяльності повинен дотримуватися тієї поміркованості й стриманості, які постають із його положення щодо суспільства, та з урахуванням обов’язків його посади. Натомість тільки вищий посадовець Чехії протягом усього строку службових відносин не може обіймати жодної посади в політичній партії або політичному русі. Разом з тим, інших державних службовців це обмеження не стосується (§ 64) [50].

У контексті третьої складової досліджуваного етичного стандарту поведінки публічних службовців слід зазначити, що у багатьох країнах світу на рівні основних законів, спеціальних нормативно-правових актів або етичних кодексів передбачено механізми, спрямовані на запобігання конфлікту інтересів. Приміром, у Додатку до Рекомендації No *R(2000) 10* Ради Європи «Модельний кодекс поведінки державних службовців» [51] зазначається, що державний службовець не повинен допускати, щоб його особисті інтереси були у конфлікті з його державною посадою. Уникнення таких конфліктів реальних, потенційних або можливих є його обов’язком.

Державний службовець не повинен зловживати своєю посадою на користь своїх особистих інтересів (ст. 8). Рада Європи рекомендує, щоб уряди держав-учасниць заохочували, відповідно до національного законодавства та принципів державного управління, прийняття національних кодексів поведінки державних службовців, базуючись на Модельному кодексі поведінки для державних службовців. Крім того, у зазначеній Рекомендації наголошується, що кодекси поведінки державних службовців мають а) чітко визначати норми доброчесності та поведінки, яких повинні дотримуватися державні службовці, б) допомагати їм у дотриманні цих норм, в) інформувати широку громадськість про те, якої поведінки слід очікувати від державних службовців.

Окрім цього, відповідно до положень ч. 2 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції (від 31.10.2003) [52], кожна держава-учасниця прагне застосовувати у рамках своїх інституційних та правових систем кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного і належного виконання державних функцій.

При цьому, саме поняття “конфлікт інтересів” визначається відповідно до рекомендацій ОЕСР як конфлікт між державними обов’язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов’язаний з приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов’язків та функцій [53]. Таке визначення, фактично, продубльовано у положеннях Закону України “Про запобігання корупції”, де у ст. 1 досліджувану категорію законодавець диференціює на потенційний та реальний конфлікт інтересів. Під потенційним конфліктом інтересів розуміється будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв’язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях; тоді як реальним визнається суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на

об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [44].

Як слушно зазначає В.А. Верижников, при наявності конфлікту інтересів у межах державної служби поведінка самого службовця стає неетичною, а визначене явище набуває негативного змісту тоді, коли особисті інтереси яких-небудь соціальних груп, у тому числі інтереси власне публічного службовця, превалюють над загальнодержавними, перетворюючись в абсолют [54, с. 25]. Науковець виокремлює кілька видів конфліктів інтересів, що найчастіше виникають у сфері публічної служби, а саме:

1) Конфлікти, що виникають на політичній основі, коли державним апаратом не дотримується принцип неупередженості і нейтральності, наприклад, коли публічний службовець вступає у партійні проекти або виборчі кампанії;

2) Конфлікти, що виникають на економічній основі у процесі взаємовідносин між державними структурами та приватними компаніями, комерційними фірмами;

3) Конфлікти, пов'язані з роботою державного апарата, діяльністю посадових осіб. Як правило, у цьому контексті ідеться про демонстрацію з боку державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування влади по відношенню до громадян;

4) Конфлікти у внутрішньоорганізаційній сфері, що пов'язані з просуванням по службі, взаємовідносинами з керівництвом тощо, у зв'язку з чим у цій сфері, як правило, виникають такі деструктивні негативні явища як плітки, доноси, безпринципність, формалізм та конформізм [54, с. 25-26].

Слід відзначити, що регламентуючи окреслений вище етичний стандарт поведінки публічного службовця, що виявляється у недопущенні змішування елементу приватного та публічного у контексті відповідної ситуації та інтересів суб'єкта публічного адміністрування при виконанні своїх повноважень, законодавець передбачив відповідні наслідки, обумовлені порушенням вказаних

правових норм, а саме реальну можливість застосування до особи заходів юридичної відповідальності.

Відповідно до Методичних рекомендацій "Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування", затверджених Міністерством юстиції України [55], до корупційних правопорушень віднесено кілька специфічних правопорушень, що фактично не мають ознак корупції, однак є суттєвими порушеннями вимог антикорупційного законодавства щодо запобігання корупції. Йдеться, зокрема, про порушення вимог фінансового контролю, порушення вимог стосовно повідомлення про конфлікт інтересів, невжиття заходів щодо протидії корупції, відповідальність за які передбачена главою 13-А "Адміністративні корупційні правопорушення" Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Аналізуючи протиправні діяння, визначені основним нормативно-правовим актом, який у концентрованому вигляді вміщує у собі адміністративні правопорушення, вбачається, що проявом порушення з боку публічного службовця такого етичного стандарту його поведінки як використання свого службового становища, є порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП) та незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172-8 КУпАП).

Враховуючи те, що законодавцем було винесено в окремий розділ так звані "правопорушення, пов'язані з корупцією", однією зі складових яких є використання службових повноважень державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування не у відповідності до етичного стандарту, передбаченого Загальними правилами етичної поведінки, а також з огляду на порівняно суворі види адміністративних стягнень за вказані правопорушення, можна констатувати відсутність індиферентності правотворця до цього питання зокрема та чітку актуалізацію протидії та боротьби із корупційними явищами у державі загалом.

Більше того, протиправність використання публічним службовцем свого службового становища всупереч інтересам служби передбачена у тому числі на рівні кримінального законодавства. Зокрема, відповідно до диспозиції ст. 364 Кримінального кодексу України протиправним визнається зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб [48].

Зловживання владою – це вчинення службовою особою, яка постійно або тимчасово виконує функції представника влади, умисного діяння з використанням своїх повноважень, якими вона наділена на підставі законів та інших нормативно-правових актів, усупереч інтересам служби. Зловживання службовим становищем передбачає, зазвичай, використання службових повноважень, пов'язаних зі здійсненням (реалізацією) повноважень, якими службова особа наділена займаною посадою, усупереч інтересам служби [56, с. 845].

Водночас, В. І. Борисов вказує, що зловживання службовим становищем матиме місце не лише в разі вчинення службовою особою діяння в межах своєї компетенції, тобто діяння, пов'язаного з власними повноваженнями, а й у випадках, коли службова особа використала авторитет своєї посади, службові зв'язки, а також можливість давати вказівки, рекомендації підпорядкованим організаціям і відповідно до свого службового становища могла контролювати їх виконання тощо [57, с. 49]. Таким чином, використання влади або службового становища всупереч інтересам служби має розумітися як порушення державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування своїх службових обов'язків таким чином, що це призводить до заподіяння істотної шкоди охоронюваним законом інтересам окремих громадян, державним, громадським інтересам або інтересам юридичних осіб.

Аналізуючи судову практику з даного питання, доводиться констатувати значну розповсюдженість фактів допущення з боку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування порушення етичних норм щодо використання власного службового становища всупереч інтересам служби. Так, наприклад, відповідно до вироку Генічеського районного суду Херсонської області від 22 листопада 2016 року у справі №2107/4541/13 [58], ОСОБА\_3 було визнано винним у вчиненні злочину у зв'язку з тим, що така особа, працюючи начальником відділу з питань землевпорядкування виконавчого комітету Генічеської міської ради, на яку призначений розпорядженням міського голови м. Генічеська Херсонської області від 22 лютого 2011 року № 17, посада якого, відповідно до ст. 25 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ віднесена до шостої категорії, маючи 10 ранг посадової особи місцевого самоврядування, використовуючи своє службове становище за попередньою змовою з громадянином ОСОБА\_4 шахрайським чином заволодів грошовими коштами потерпілої ОСОБА\_2 в розмірі 10000 гривень.

Крім того, у багатьох випадках використання публічним службовцем свого службового становища при вчиненні протиправних дій закон про кримінальну відповідальність передбачає в якості обов'язкової ознаки складу іншого кримінального правопорушення або кваліфікуючої чи особливо кваліфікуючої обставини. Наприклад, особливо кваліфікуючими визнаються обставини вчинення особою злочину, передбаченого ч. 3 ст. 206-2 Кримінального кодексу України при використанні службового становища. Таким чином, встановлюючи склади кримінальних правопорушень, законодавець вкотре підкреслює необхідність дотримання відповідним суб'єктом морально-етичних стандартів, визначених Загальними правилами.

Окремо слід звернути увагу, що притягнення публічного службовця до адміністративної або кримінальної відповідальності супроводжується одночасним застосуванням до нього найбільш суворого заходу дисциплінарного впливу, а саме



звільнення. При цьому, у випадку якщо у діях державного службовця або посадової особи місцевого самоврядування відсутній склад адміністративного чи кримінального правопорушення, при допущенні ними порушень етичних стандартів поведінки стосовно заборони використання власного службового становища всупереч інтересам служби, можливість притягнення особи до дисциплінарної відповідальності не виключається. Так, рішенням Львівського окружного адміністративного суду від 05 лютого 2019 року у справі №813/2041/18 [59] було відмовлено у задоволенні позову державного службовця щодо визнання протиправним та скасування наказу про звільнення його з посади внаслідок використання службового становища не у відповідності до інтересів служби. Згідно з обставинами справи, на адресу керівника позивача надійшло звернення сільського голови села Наконечне, у якому автором поінформовано, що начальником Відділу в Яворівському районі Головного управління Держгеокадастру у Львівській області з використанням його службового становища, було змінено розташування земельних ділянок, які були надані громадянам у власність, зареєстрованих в Державному земельному кадастрі, із внесенням змін в Державний земельний кадастр після реєстрації речових прав на земельні ділянки.

Таким чином, піддаючи аналізу вищенаведений матеріал, можна констатувати наявність доволі однозначного підходу законодавця до питання використання з боку державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування свого службового становища всупереч інтересам публічної служби, що виявляється у встановленні суворих санкцій різних видів юридичної відповідальності та реальній можливості їх застосування на практиці. У зв'язку з аналізом актуальної на сьогодні правозастосовної практики з цього питання, доводиться стверджувати наявність негативної тенденції у вигляді достатньо розповсюдженого застосування публічними службовцями власного службового становища, що, як наслідок, свідчить про низький рівень дотримання ними етичних стандартів.

### **2.3. Використання державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування ресурсів держави та територіальної громади**

Відповідно до Розділу IV Загальних правил етичної поведінки закріплено основні тези щодо використання зі сторони публічних службовців ресурсів держави та територіальної громади. При цьому, якщо поняття територіальної громади знайшло своє нормативне закріплення у ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, відповідно до положень якої останню становлять жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [60], тоді як категорія “держава” на законодавчому рівні не регламентована та тлумачиться крізь призму доктринальних досліджень.

Сучасна юридична наука вживає термін «держава» у двох значеннях – широкому та вузькому. У широкому значенні держава – це всеосяжна правова, суверенна територіальна організація громадянського суспільства, яка має у своєму розпорядженні публічно-політичну владу, спеціальний апарат управління і примушування, забезпечує безпеку існування цивільного суспільства як єдиного цілого. У вузькому значенні держава – це механізм здійснення публічно-політичної влади в суспільстві, апарат управління суспільством [61, с. 20].

О.В. Петришин виділяє такі ознаки держави: 1) має розташовуватися на певній території, обмеженій державними кордонами, характеризується певною формою територіального устрою, складається з окремих територіальних утворень. Саме територіальний принцип відрізняє державу від первісної общини та від інших соціальних організацій; 2) участь у зовнішніх відносинах, тобто здатність укладати міжнародні договори, брати участь у роботі міжнародних організацій; 3) об'єднує

все населення на засадах громадянства як організація публічної влади. Громадянство передбачає сталий зв'язок між кожним індивідом і державою; 4) має апарат реалізації державної влади, що носить публічний характер; 5) наявність суверенітету; 6) створення державного апарату та системи державних органів, що функціонують через підготовлених для управлінської діяльності фахівців (державних службовців), утримується за рахунок податків та зборів; 7) можливість застосування примусових заходів; 8) є правовою організацією влади, тобто тільки право здатне внормувати реалізацію державної влади, підпорядковуючи її служінню суспільству [62, с. 53].

Стосовно поняття “ресурси держави та територіальної громади”, то в цьому контексті слід зазначити, що окреслена вище категорія вживається у низці нормативно-правових актів. Так, наприклад, відповідно до ст. 1 Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”, ресурси держави – рухоме і нерухоме майно, кошти державного бюджету, інші кошти, що є об’єктом права державної власності, земля та інші природні ресурси, що є об’єктами права власності Українського народу, бюджети фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування, щодо яких здійснюється державний нагляд або якими управляють чи розпоряджаються органи влади, а місцеві ресурси – рухоме і нерухоме майно, кошти місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, об’єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, майно, що належить Автономній Республіці Крим, управління яким здійснює Рада міністрів Автономної Республіки Крим [63].

Варто відзначити, що законодавець, використовуючи у зазначеному вище нормативно-правовому акті поняття ресурсу застосовує широкий аспект до його розуміння. Примітно, що аналогічний підхід застосовується ним і при регламентації етичних стандартів поведінки публічних службовців, адже у п. 1 Розділу IV Загальних правил етичної поведінки передбачено невичерпний перелік тих об’єктів,

які відносяться до ресурсів держави і територіальної громади: рухоме та нерухоме майно, кошти, службова інформація, технології, інтелектуальна власність, робочий час, репутація тощо [32].

Так, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають право використовувати ресурси держави чи територіальної громади тільки в межах посадових обов'язків та доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законами України. Крім цього, при виконанні своїх посадових обов'язків державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані раціонально і дбайливо використовувати державну і комунальну власність, постійно підвищувати ефективність її використання, уникаючи надмірних і непотрібних витрат, а також не допускати зловживань та використання державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах [32]. Тобто, у цілому ідеться про принципи економності та доцільності, якими мають керуватися публічні службовці у процесі виконання покладених на них повноважень.

Разом з цим, проблемною залишається потенційна можливість притягнення державного службовця до відповідальності всупереч загально визнаній аксіомі, встановленій ст. 61 Конституції України, тобто двічі. Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 62 Закону України "Про державну службу" встановлено обов'язок державного службовця дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів. Фактично, у даному випадку обов'язок, який відноситься до етичних стандартів поведінки, було інкорпоровано законодавцем у загальні обов'язки, притаманні публічній службі загалом. У зв'язку з цим виникає питання, яким чином кваліфікувати дії особи, яка допустила порушення вищезазначеної норми, адже відповідно до ч. 2 ст. 65 Закону України "Про державну службу" передбачено вичерпний перелік проступків, вчинення яких з боку державного службовця, обумовлює легітимність застосування до нього заходів дисциплінарного впливу,

серед яких зокрема передбачено порушення Присяги державного службовця (п. 1) та порушення правил етичної поведінки державних службовців.

Аналізуючи текст Присяги державного службовця, а також керуючись відповідними висновками, викладеними у постановках Верховного Суду (постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 27.11.2019 у справі № 480/3995/19), суди дійшли висновку, що в основу поведінки державного службовця закладені етичні, правові та службово-дисциплінарні норми поведінки, недодержання яких утворює факт порушення присяги. Тому, складаючи присягу, державний службовець покладає на себе не тільки певні службові зобов'язання, але й моральну відповідальність за їх виконання. У зв'язку з цим під порушенням присяги слід розуміти скоєння державним службовцем проступку (вчинку) проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до пониження авторитету державного органу та унеможливорює подальше виконання ним своїх обов'язків.

Отже, як результат, наприклад, відсутність факту дбайливого ставлення державного службовця до майна держави чи посадової особи місцевого самоврядування до майна територіальної громади може бути кваліфіковано одночасно і як порушення Присяги, і як порушення етичних стандартів поведінки публічних службовців. Така подвійна оцінка протиправних дій особи є такою, що не відповідає загальним стандартам юридичної відповідальності, у зв'язку з чим потребує модернізації.

Окрім цього, Загальні правила етичної поведінки передбачають, що робочий час державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування має використовуватись для виконання своїх посадових обов'язків. Приміром, відповідно до постанови Северодонецького міського суду Луганської області від 04 грудня 2017 року у справі №428/11050/17 [64] було розглянуто спір з приводу визнання протиправним та скасування розпорядження керівника посадової особи місцевого самоврядування про накладення на останнього дисциплінарного стягнення у вигляді

звільнення. Підставою для прийняття спірного рішення було використання посадовою особою робочого часу для особистих потреб, а саме у користування соціальною мережею «Фейсбук», що є порушенням трудової дисципліни.

Аналізуючи протиправність вчиненого позивачем діяння, Суд дійшов висновку, що останнім дійсно було порушено трудову дисципліну, а також Загальні правила етичної поведінки. Таким чином, попри те, що досліджуваний нормативний акт не містить жодної заборони щодо використання особою соціальних мереж та не пов'язує останні з можливістю порушення трудової дисципліни, правозастосувач використовує принцип еволюційного тлумачення та екстраполює етичні стандарти на актуальні ситуації, не залишаючись при цьому рудиментарним інструментом. З одного боку, така практика у контексті правозастосовчої практики є позитивною, що нівелює необхідність перманентної актуалізації правових норм, а з іншого – негативною, адже у такому разі публічний службовець, в аспекті відсутності правової визначеності, не може повною мірою кваліфікувати власну поведінку відповідно до сучасних реалій.

Примітно, що попередні Загальні правила від 04.08.2010 взагалі не передбачали в якості етичних стандартів поведінки державного службовця дбайливе ставлення до майна, раціональне використання ресурсів держави тощо. Разом з тим, Загальні правила, крім вищезазначеного, встановлюють, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані використовувати надані їм ресурси таким чином, щоб не завдавати шкоди навколишньому середовищу чи здоров'ю людей, а також обов'язок публічних службовців під час виконання функцій держави або місцевого самоврядування зобов'язані діяти відповідно в державних інтересах чи інтересах територіальної громади [37]. Отже, така правова регламентація видається об'єктивно необхідною та акцентує спрямованість поведінки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування виключно на задоволення інтересів держави (територіальної громади) та суспільства.

Слід звернути увагу, що ч. 6 Розділу IV Загальних правил закріплює, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування не повинні допускати, у тому числі поза державною службою або службою в органах місцевого самоврядування, дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам держави або місцевого самоврядування чи негативно вплинути на репутацію державного службовця або посадової особи місцевого самоврядування [32]. На нашу думку таке формулювання є не зовсім вдалим з огляду на наступне.

Так, використання з боку законодавця категорії “негативний вплив на репутацію” при регламентації імперативних норм обумовлює неможливість, зокрема, уніфікованого застосування до публічного службовця дисциплінарних стягнень за порушення окреслених положень. Вищенаведена теза пояснюється диференційованим підходом органів, уповноважених притягувати державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності, у зв’язку з відсутністю визначених на законодавчому рівні критеріїв кваліфікації дій особи в якості таких, що дискредитують публічну службу. Фактично, ідеться знову про неоднозначність змісту правових норм, тобто відсутність імпліцитно характерної для них ознаки – правової визначеності, що, як результат, унеможлиблює належне регулювання особою власної поведінки як такої, що може дискредитувати публічну службу у цілому чи його особу зокрема.

## **РОЗДІЛ 3**

### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

#### **3.1. Покращення етичних норм поведінки публічних службовців**

Як було встановлено у попередніх розділах цієї роботи, загальний стан упорядкованості етичних стандартів поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у цілому характеризується незадовільно. У концентрованому вигляді це пов'язано із такими детермінуючими питаннями: наявність чималої кількості оціночних понять при визначенні змісту правових норм, розпорошеність правових норм, що виявляється у різномірній структурі останніх, відсутність врахування зарубіжного досвіду при регламентації етичних вимог до суб'єктів публічної адміністрації, особливо у євроінтеграційному контексті адаптації законодавства України до правової системи Європейського Союзу. Як результат, це все сприяє недостатньо ефективній реалізації етичних стандартів на



практиці, обумовлює низький рівень довіри громадськості до публічних службовців та призводить до стагнації процесу євроінтеграції.

### **Правова визначеність**

Формулювання у доволі загальному вигляді правових норм не лише негативним чином впливає на стан їх правозастосування, а й у цілому не відповідає правовій природі категорії “норма”. Так, як вказує П. Рабінович, правовою нормою є формально обов’язкове правило фізичної поведінки, яка встановлюється або санкціонується державою з метою регулювання суспільних відносин та забезпечується її організаційною, виховною та примусовою діяльністю [65, с. 150]. Тобто, імпліцитно, що також підтверджується правозастосовчою практикою міжнародних судових установ, правова норма повинна характеризуватися правовою визначеністю. Приміром, в установчих договорах Європейського Союзу принцип правової визначеності не закріплюється, проте Судом ЄС він визнається одним із загальних принципів європейського права. У справі *Salumi* Суд ЄС наголосив, що дія (наслідки) права Співтовариства повинна бути чіткою і передбачуваною для тих, на кого воно поширюється. Далі Суд послався на свої попередні рішення у справах *Racke v Hauptzollamt Mainz (1979)* та *Hauptzollamt Landau (1979)*, в яких ним неодноразово підкреслювалася важливість принципів правової визначеності і законних очікувань, а також вказав, що «принцип правової визначеності покликаний запобігати випадкам набрання чинності положеннями законодавства Співтовариства до моменту їх публікації і що така можливість є винятковою, коли це обумовлено цілями відповідного законодавства та у випадку, якщо законні очікування тих, на кого воно поширюється, належним чином забезпечені» [66].

Неможливість абстрактного формулювання навіть морально-етичних норм додатково підтверджується реальною можливістю застосування до особи у випадку її невиконання заходів юридичної відповідальності. Як зазначив ЄСПЛ у рішенні у справі “Олександр Волков проти України”, точність та передбачуваність підстав для дисциплінарної відповідальності є бажаними для цілей юридичної визначеності та

особливо для гарантування незалежності суддів. Тому слід докласти зусиль для того, щоб уникнути розпливчастих підстав або широких визначень. Проте нове визначення включає в себе багато загальних термінів, таких як «[вчинення] дій, що порочать звання судді або можуть викликати сумніви [щодо] його/її неупередженості, об'єктивності та незалежності, [або у] чесності та непідкупності судових органів» та «порушення морально-етичних принципів поведінки судді» серед інших. Це видається особливо небезпечним через такі нечіткі терміни та можливість використання цього як політичної зброї проти суддів. ... Таким чином, підстави для дисциплінарної відповідальності досі сприймаються надто широко та потрібне більш жорстке регулювання для того, щоб забезпечити незалежність судової влади [67]. Ситуація ускладнюється тим, що суд, перевіряючи рішення суб'єкта владних повноважень на відповідність закріпленим ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України критеріям, не втручається у вільний розсуд суб'єкта владних повноважень, беручи до уваги виключно процедурні аспекти. Тобто, перевірка наявності або відсутності у діях державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування складу порушення етичних норм повністю залежить від дискреції щодо тлумачення такої поведінки керівником службовця.

У зарубіжній практиці, як приклад запобігання формуванню абстрактних етичних норм є досвід Японії. Так, з квітня 2000 р. в країні діє Закон «Про етику державних службовців», а так само затверджені урядовим указом етичні правила державного службовця і норми адміністративних покарань за їх порушення. В етичних правилах державного службовця даються визначення «зацікавленої особи» і докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог закону [68, с. 50].

Отже, на підставі вищевикладеного, з метою, з одного боку, гарантування Україною взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань, наданих у межах Ради Європи, адаптації законодавства України до *acquis communautaire* Європейського

Союзу, та мінімізації випадків свавільного тлумачення етичних стандартів не в інтересах публічного службовця, вбачається доцільним встановлення на законодавчому рівні критеріїв відповідності поведінки особи морально-етичним стандартам. Звичайно, така пропозиція не може бути повною мірою екстрапольована абсолютно на всі етичні вимоги, адже такі категорії як “доброзичливість”, “ввічливість” тощо залишаються за своєю природою моральними поняттями, що унеможлиблює висунення до них чітких критеріїв. Водночас, наприклад, вимога, що стосується офіційно-ділового стилю публічних службовців, очевидно, потребує конкретизації, з ціллю недопущення неправомірного притягнення останніх до відповідальності.

### **Відсутність єдиного нормативно-правового акта**

Як було зазначено у попередніх розділах роботи, на сьогодні для етичних стандартів поведінки публічних службовців характерна фрагментарність правового регулювання. Така теза пояснюється регламентацією у загальному, з використанням низки оціночних категорій, етичних норм поведінки на рівні Загальних правил та повним дублюванням, при існуванні об’єктивної необхідності у здійсненні деталізації, аналогічних норм на рівні Закону України “Про державну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про запобігання корупції” тощо. Крім цього, видається доволі сумнівним встановлення морально-етичних вимог до суб’єктів публічного адміністрування саме на рівні підзаконного нормативно-правового акта, адже вплив поведінки публічних службовців прямо пов’язана із правовим порядком у державі. Втрата чинності вже досліджуваним на рівні цієї роботи Законом України “Про правила етичної поведінки”, на нашу думку, не посприяла удосконаленню правового регулювання у даній сфері, а навпаки – призвела до відсутності його ефективності.

У зв’язку з цим, на теоретичному рівні вже давно висуваються пропозиції щодо розроблення та прийняття так званого Етичного кодексу публічних службовців. Так, за своєю суттю, етичні кодекси становлять собою специфічний вид

нормативних документів, в яких взаємопов'язані норми права та норми моралі. Такі акти мають своєю метою:

- 1) передбачити моральні стандарти поведінки, передбачивши для публічних службовців “моральний компас” для орієнтування у неоднозначних ситуаціях;
- 2) чітко визначити межі допустимої поведінки;
- 3) мінімізувати ризики, пов'язані із ситуаціями конфлікту інтересів, а також іншими можливими зловживаннями власним службовим становищем [69, с. 14].

Пропонований на доктринальному рівні до прийняття Етичний кодекс публічних службовців повинен складатися з основних принципів, норм, вимог, правил поведінки публічного службовця та включати інструменти оцінки морально-етичних компетентностей публічних службовців, а головне, в якому будуть визначені механізми контролю за його виконанням та розроблена система конкретних дій та заходів у разі його порушення. В цьому Кодексі доцільно включити наступні види вимог до публічних службовців: 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 взаємин з начальством і підлеглими; норми щодо вирішення конфлікту інтересів; перелік санкцій, в тому випадку, коли ці норми ігноруються або виявляється неетична поведінка публічного службовця. Також важливо, щоб даний Кодекс став «модельним» для створення «Правил етичної поведінки публічних службовців» вже в кожному окремому органі публічної влади. Зміст цих правил повинен включати вже типові, специфічні норми та цінності для відповідного органу [70, с. 96].

Слід відзначити, що практика встановлення етичних стандартів суб'єктів публічного адміністрування у кодифікованих правових актах кореспондує з типовими нормами міжнародних організацій у такій сфері. Так, Міжнародний кодекс поведінки державних службовців (ООН) [71] проголошує: державна посада, що є такою згідно з національним законодавством, – означає довіру до посадової

особи та передбачає обов'язок діяти в інтересах суспільства. У Модельному кодексі поведінки державних службовців (Рада Європи) йдеться про те, що державний службовець завжди має поводитися таким чином, щоб суспільна довіра й віра у чесність, неупередженість та ефективність державної служби зберігалися та підсилювалися.

Крім цього, важливість врахування Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи, яка стосується стандартів поведінки державних службовців, полягає у тому, що головним завданням Модельного кодексу поведінки державних службовців є чітке визначення стандартів честі та поведінки, яких повинні дотримуватись державні службовці, надання допомоги їм у дотриманні цих стандартів і інформування громадськості про те, на яку поведінку державних службовців вона може сподіватись.

У пояснювальній записці до Рекомендації № R (2000) 10 щодо розробки Модельного кодексу поведінки державних службовців зазначено, що:

1) кодекси поведінки мають містити чіткі та конкретні керівні принципи поведінки, на яку організація очікує від своїх членів, та цінності, які вона захищає. Мета кодексу поведінки є потрійною: це формулювання етичного клімату, що існує на державній службі; він розтлумачує стандарти етичної поведінки, що вимагаються від державних службовців; інформує громадськість, якої поведінки й ставлення очікувати від державних службовців при спілкуванні з ними. Він є як державним документом, так і основною ідеєю, яку треба донести до кожного державного службовця. Чітке, коротке та доступне письмове описання стандартів, за якими повинна проходити його робота, є основною вимогою.

2) Модельний кодекс повинен бути можливим для адаптування, з модифікацією чи без для більшості державних службовців. Його положення повинні визначати керівні принципи та, в той же час, надавати конкретні поради для використання в конкретних ситуаціях.

3) Кодекси поведінки не повинні обмежуватись протидією корупції. Вони повинні йти далі та просувати високі стандарти етичної поведінки. Вони повинні встановлювати загальні принципи, що охоплюють законність, старанність, ефективність та економію, прозорість, конфіденційність та поводження з інформацією, персональну відповідальність та незалежні судження, справедливе ставлення та чесність, а також професійне навчання [72, с. 70].

У контексті врахування зарубіжного досвіду конкретної країни стосовно кодифікації етичних стандартів поведінки публічних службовців вбачається цікавим досвід Естонії. Закон Естонії «Про публічну службу», закріпивши обов'язок керуватися етичним кодексом, передбачив його у додатку. Етичний кодекс публічної служби становить систему норм, які визначають поведінку публічних службовців і забезпечують засади високої службової культури публічного службовця. Наприклад, у цьому Кодексі знайшли закріплення такі норми, як: використання публічної влади тільки в суспільних інтересах, здійснення публічної влади на підставі закону; супроводження здійснення публічної влади відповідальністю, недопущення створення навіть змодельованої ситуації, що може поставити під сумнів неупередженість і об'єктивність розгляду справ тощо. Кодекс окреслив етичні засади службової поведінки особи, порушення яких можна розцінювати, як підставу для застосування заходів дисциплінарної відповідальності, перелік і спосіб застосування яких містить Розділ 3 [73, с. 82].

Водночас, у зарубіжній практиці зустрічаються також інші підходи щодо формалізації правил поведінки публічних службовців. Приміром, у Великобританії, де, як відомо, не існує закону про цивільну службу, нормативні положення про цивільну службу визначені Наказами Ради Цивільної Служби (незалежного аполітичного органу, що контролює призначення на посади вищих цивільних службовців). І вагому роль для функціонування цивільної служби в Великій Британії має Кодекс поведінки цивільного службовця, який визначає обов'язки цивільного службовця перед громадянами та органом призначення. У США правила етики

публічних службовців взагалі мають статус довідника (довідників для різних міністерств), що включає в себе витяги з різних законів (зокрема, про конфлікт інтересів), адміністративних указів та нормативних актів міністерств [73, с. 82-83].

Цікавим у даному контексті є досвід Канади, відповідно до законодавства якої існує два варіанти етичних кодексів: один – для службовців рівня керівників відомств (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders), другий – для службовців нижчого рівня. Більше того, у цій країні існує окремий Кодекс конфлікту інтересів для членів Парламенту. При цьому, як вказують канадські представники публічної адміністрації, прийняття подібних законодавчих актів є першочерговим за ступенем важливості заходо [69, с. 13].

Таким чином, найбільш прийнятним з огляду на особливості національного законодавства з урахуванням специфіки зарубіжного правового регулювання та, переслідуючи мету належної та ефективної реалізації етичних вимог, що висуваються до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, є прийняття окремого кодифікованого нормативно-правового акта, який, базуючись на принципі правової визначеності як невід’ємної складової верховенства права, що було констатовано Венеційською комісією [41], буде встановлювати чіткі критерії поведінки публічних службовців.

### **Навчання публічних службовців етиці**

Незважаючи на наявність регламентованих етичних стандартів, їх реалізація на практиці залежить не лише від законодавчого встановлення, але й від забезпечення реальної можливості їх застосування публічними службовцями. Таке застосування обумовлюється абсолютним та компетентним розумінням правових норм безпосередніми виконавцями. Наприклад, забезпечення дотримання адвокатами морально-етичних стандартів здійснюється зокрема через регламентацію обов’язкової вимоги проходження підвищення кваліфікації. Так, відповідно до п. 22 Порядку підвищення кваліфікації адвокатів України, затвердженої рішенням Ради адвокатів України №111, передбачено, що адвокат за

рік має отримати не менше ніж 2 залікових бали за навчання з питань правил адвокатської етики та стандартів професійної діяльності [74]. Разом з тим, аналогічна практика, застосовувана до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, на сьогодні відсутня, що не узгоджується як з потребами держави, так і з стандартами, встановленими низкою зарубіжних країн у даній сфері.

Аналіз досвіду підготовки державних службовців успішних країн європейського простору свідчить, що у країнах ЄС професійне навчання державних службовців реалізується або через існуючі установи, або (щоб відповідати новим вимогам державного управління) в нових спеціалізованих навчальних закладах – інститутах, академіях, школах, які за статусом часто стоять вище від звичайних закладів вищої освіти, зокрема університетів (наприклад, Національна школа державного управління у Франції, Федеральна академія державного управління в Німеччині, Коледж державної служби у Великій Британії, Національна школа державного управління в Польщі, Вища школа державного управління в Угорщині тощо) [75, с. 13].

Зокрема, найбільш розвиненою у світі є система етичного навчання публічних службовців у США та Сінгапурі. Управління урядової етики США (OGE) розробило портфель освітніх програм, які співробітники агентства з етики можуть використовувати при проведенні обов'язкового початкового і щорічного навчання етики.

Стосовно Сінгапура, то у ньому сформовано цілісну систему навчання державних службовців. Процедура навчання і підвищення кваліфікації державних службовців у Сінгапурі поділяється на п'ять основних етапів, які містять і етичні проблеми:

- первинне: його організують для посадових осіб, які збираються приступити до роботи (протягом одного-трьох місяців), а також для тих, хто нещодавно був переведений у новий офіс;

- базисне: проводиться для співробітників на першому році служби;



– підвищення кваліфікації: на цьому етапі проводиться додаткове навчання посадових осіб (між першим та третім роком служби), щоб максимізувати індивідуальні навички та здібності;

– розширення: на цьому етапі офіційні особи мають можливість вийти за рамки своїх конкретних посад і виконувати інші відповідні завдання, коли це необхідно;

підвищення спроможності: тренінг спрямований на розвиток спроможності офіційних осіб виконувати свої поточні завдання і відповідати майбутнім вимогам [76, с. 123].

Частіше всього закони іноземних країн не вимагають обов'язкового етичного навчання публічних службовців. Водночас, у таких країнах як США, Сінгапур, Туреччина етичне навчання є обов'язковим згідно із законом. У Туреччині навчання етики з 2009 року проводиться для всіх державних чиновників, що працюють як на центральному, так і на місцевому рівні [77].

Таким чином, впровадження в українське законодавство стандартів проходження публічними службовцями навчання з етики актуалізується у контексті досвіду зарубіжних країн. Крім того, відповідно до Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, зазначено, що сучасний стан розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування вимагає удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [78].

Як справедливо відзначає І.І. Яремін, з метою антикорупційної профілактики, виховання моральної особистості, розвитку загальної культури публічних службовців має стати обов'язковим введення до нормативної складової освітньо-професійних програм таких дисциплін:

- «Етика в органах публічної влади»,
- «Професійна культура публічного службовця»,

- «Культура та службовий етикет посадової особи»,
- «Імідж як складова культури публічного адміністрування»,
- «Етика та вербальні засоби службової взаємодії в публічному управлінні»,
- інші дисципліни культурного спрямування [79, с. 41].

**Створення спеціально призначеного органу державної влади, зміст діяльності якого детермінується етичними стандартами поведінки публічних службовців**

Слід відзначити, що у науковому дискурсі впродовж довгого періоду часу активно обговорюється пропозиція щодо створення спеціальної структурної одиниці, так званого Етичного органу, основним функціональним призначенням якого став би контроль за станом дотримання етичних стандартів з боку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, адже контрольні функції контролю та повноваження щодо оцінювання їх поведінки дозволяють виявляти проблеми та запобігати їх перетворенню на кризові явища. Так, за пропозиціями науковців, Управління з етики публічної служби повинно нести відповідальність за кадрову політику, організацію досліджень у сфері службової етики, розробку проектів законів і правил (кодексів, стандартів поведінки), проведення навчання етичним стандартам та проводити контроль за додержанням етичних норм на публічній службі. Також воно повинно взаємодіяти з етичними управліннями на місцях та координувати їх роботу [2, с. 95].

Визначальним у цьому контексті є досвід зарубіжних країн. Зокрема, у різних країнах світу, попри певні розбіжності у тому, хто саме займається організацією вирішення етичних проблем публічних службовців, все існують спеціально створені для цього органи. Так, наприклад, в Естонії етичне навчання публічних службовців координує та фінансує міністерство фінансів [80]. У Туреччині рада з етики для державних посадових осіб є провідною установою у вирішенні етичних проблем, крім того, в державних установах створені комісії з етики [81]. На Філіппінах етичними проблемами державних службовців займається комітет із зв'язків з

громадськістю [82]. У Латвії існують спеціальні етичні навчальні курси для співробітників на спеціальних посадах (прокурори і судді, відповідальні за державні закупівлі тощо).

Таким чином, модернізація публічної служби у напрямку етизації можлива лише з урахуванням вищезазначених пропозицій. Відсутність чітко визначених етичних вимог, єдиного органу, який займається всіма питаннями поведінки публічних службовців обумовлює певну стагнацію у процесі виконання відповідних правових норм.

### **3.2. Впровадження етичних стандартів як дієвий механізм формування моральності державних службовців**

Актуальність впровадження етичних стандартів в системі публічної служби, на думку Т.Е. Василевської, ґрунтується на таких детермінуючих тезах: демократизація суспільства, “підвищені” ризики діяльності публічного службовця; кризові явища у сфері етики публічного службовця в Україні; неможливість врегулювати усі суспільні відносини лише традиціями та за допомогою права; утвердження етики у системі публічної служби - це стабілізуючий фактор розвитку суспільної моралі [83, с. 3].

При цьому, практика закріплення у правових актах моральних вимог до чиновників, продиктована, перш за все необхідністю підтримати їх (морально-етичні вимоги) за допомогою дієвих механізмів [84, с. 118]. Фактично, правова норма, яка може містити у собі елементи примусу у вигляді закріплення потенційної можливості притягнення осіб до юридичної відповідальності певного виду, поєднується з морально-етичною, тим самим, надаючи останній таке ж значення.

Водночас, фактичне здійснення правової регламентації морально-етичних норм як детермінант формування моральності публічних службовців пов’язаний не тільки зі встановленням реальної можливості застосування до суб’єкта заходів

впливу (у першу чергу ідеться про дисциплінарні стягнення), але й з наявністю психологічного аспекту. Така теза пояснюється тим, що особа, спостерігаючи за наявністю визнаного державою морально-етичного стандарту, надає останньому більшого значення.

Широке впровадження моральної регуляції у сфері державної влади можливе за умов культивування поваги до особистості; підбору та просування кадрів з урахуванням професійно-етичної та моральної складової професіоналізму; акцентування уваги на моральних вимірах кодексу поведінки в процесі його розробки й упровадження; входження в практику державної служби низки засобів, що активізують засвоєння етичних стандартів професії робітників практики безособовості.

У зв'язку з цим в державно-управлінській системі необхідно впроваджувати й особистісні підходи. При цьому персоналізації потребують:

- споживачі державно-управлінських послуг, адже сприйняття громадян як осіб зі своїми особливими інтересами та потребами, життєвим досвідом, світоглядом вимагає від державних службовців внутрішньої етичної, психологічної та етикетної культури;

- державні службовці. Професійна діяльність має стати й реалізацією особистісних смислів людини-працівника в рамках правового та морального поля професії [83, с. 17].

Водночас, ставлення з боку публічних службовців до власної професії, яке базується виключно на необхідності отримання матеріальної вигоди у вигляді, наприклад, заробітної плати, премій, компенсацій різного характеру тощо, нівелює саму суть “служіння народові”. Так, типовим відображенням індиферентного ставлення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до своїх морально-етичних вимог є корупція. Зокрема, у Резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», розповсюдженій на VIII Конгресі ООН по запобіганню злочинності (Гавана, 1990 р.), корупція визначається як «порушення етичного

(морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявилися в протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності».

Інший документ ООН (Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією) формулює поняття корупції як «зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях». При цьому, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» (ст. 1), корупцією є використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [44].

У контексті актуалізації досліджень моральних аспектів української корупції слід наголосити, що морально-етична атмосфера, яка панує в суспільстві, досить сильно впливає на її рівень. Так, корупція не існує відокремлено від людей. Вона є відображенням способу мислення, який зумовлює спосіб життя, поведінку та діяльність. У суспільстві, що сприяє процвітанню корупції, існують подвійні моральні стандарти. З одного боку, корупція, особливо «верхівкова», вважається суспільно неприйнятною. Це підтримується мораллю, пресою, політичною пропагандою, що експлуатує антикорупційну тематику. Але, з іншого боку, корупція, особливо «низова», залишається вагомим частинною суспільства.

Розглядаючи ситуацію з корупцією як моральне явище, соціально-політичні інститути повинні використовувати інструменти і методи, що спрямовані на зміну мислення та суспільної свідомості. У країнах, де хабарництво та інші корупційні діяння є рідкістю, корупція в громадській 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, корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, корупція із соціальної аномалії поступово перетворюється на «правило» і виступає звичним способом розв'язання життєвих проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини суспільства. Найбільш небезпечним наслідком такого стану справ у суспільстві є те, що в результаті витіснення корумпованими відносинами правових та етичних відносин відбувається значний злам у суспільній психології: люди у своїй поведінці з самого початку психологічно вже налаштовані на протиправні способи вирішення питань [85, с. 83]. Тобто, корупція у суспільстві виходить безпосередньо зі ставлення особи та дотримання нею етичних вимог.

Таким чином, закріплення на законодавчому рівні морально-етичних вимог у загальному вигляді має обумовлювати у публічних службовців два бачення підвищення рівня правової свідомості та етичної культури загалом: по-перше, у зв'язку з тим, що такі норми знайшли своє нормативне відображення, зазначені суб'єкти усвідомлюють значущість таких стандартів, що, у свою чергу, зумовлює їх дотримання; по-друге, можливість застосування до службовця заходів як дисциплінарного впливу, так і притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності передбачає такий цілеспрямований вплив на свідомість суб'єкта, який, навіть попри відсутність бажання добровільно додержуватися вимог правових норм, породжує в публічного службовця страх “бути покараним”.

## ВИСНОВКИ

У роботі наведено теоретичне узагальнення та запропоновано новий підхід до модернізації правової регламентації етичних стандартів поведінки публічних службовців в Україні. Поставлені завдання реалізовані, а мета, передбачена даним дослідженням, досягнута. У зв'язку з чим можна резюмувати наступні висновки та рекомендації, викладені у дослідженні:

1. Наявність визначених на законодавчому рівні етичних вимог, що ставляться до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, опосередковує кількісний та якісний аспекти суспільної довіри до представника влади зокрема та до публічної служби як невід'ємного інституту демократичної держави загалом. При цьому, довіра громадськості у концентрованому вигляді базується на трьох рівнях: перший – стосується міжособистісної довіри, тобто передусім взаємовідносин публічних службовців один з одним; другий рівень пов'язаний із загальною довірою, а саме з очікуванням того, що публічні службовці поводитимуть себе нормально та чесно, проявляючи готовність до взаємодопомоги відповідно до загальноприйнятих норм; третій рівень стосується довіри до всього інституційного порядку.

Враховуючи наведені у процесі цього дослідження статистичні дані вбачається низький рівень довіри громадськості до публічної служби у цілому. При цьому, виявлено, що ставлення громадськості до досліджуваного інституту детермінується дотриманням з боку службовців морально-етичних норм, що, як результат, загалом визначає низький рівень результативності виконання ними покладених на них функцій та вводить контрверсійність між інститутами громадянського суспільства, з одного боку, та державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, з іншого.

2. З урахуванням наведених у дослідженні тез можна констатувати наявність прямого корелятивного зв'язку між етичними стандартами поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, з одного боку, і правовим порядком у державі, з іншого. Застосування відповідних морально-етичних стандартів у своїй професійній діяльності та особистому житті конкретного суб'єкта у концентрованому вигляді визначається спільно на підставі двох базисів: морального, який ґрунтується на внутрішньому переконанні особи та суб'єктивному сприйнятті останньою таких цінностей як «добросовісність», «справедливість» тощо, та на нормативному, тобто чітко регламентованих на законодавчому рівні вимог, дотримання яких забезпечується системою створених державою механізмів відповідальності.

3. Аналізуючи чинне на сьогодні національне законодавство з питань етичних норм публічних службовців, а саме Загальні правила етичної поведінки, можна констатувати наявність фрагментарно окреслених етичних стандартів, які, поруч з дублюванням їх на рівні законів, характеризуються відсутністю правової визначеності. Такий недолік регламентованих морально-етичних норм не дозволяє державному службовцю чи посадовій особі місцевого самоврядування з достатньою чіткістю врегулювати свою поведінку і спричиняє потенційну можливість незаконної кваліфікації їх дій з боку державних органів.



4. Зобов'язання, передбачені Присягою державного службовця, характеризуються доволі широким змістом. У зв'язку з цим, у випадку порушення публічним службовцем етико-правових вимог, останні можуть включати також обов'язки, визначені на рівні Присяги, що, як результат, зумовлює подвійну кваліфікацію та не відповідає загальним засадам юридичної відповідальності, встановленим на конституційному рівні.

5. З-поміж іншого, виникає питання щодо того, чи є ефективним у практичному аспекті закріплення етичних стандартів поведінки публічних службовців на рівні підзаконного нормативно-правового акта, адже переважна більшість зарубіжних країн використовує для зазначених цілей встановлення морально-етичних вимог так звані Етичні кодекси. Відсутність єдиного законодавчого акта, повністю присвяченого етичним стандартам поведінки публічних службовців, не лише обумовлює дублювання останніх на рівні низки нормативно-правових актів (Закон України “Про державну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про запобігання корупції), але й нівелює шанобливе ставлення публічних службовців до етичних норм, водночас актуалізуючи існування нігілізму до таких стандартів.

6. Крім цього, актуальним як на теоретичному, так і практичному рівні залишається так звана модернізація етичних стандартів поведінки публічних службовців, яку можна визначити як якісні процеси перетворення правових норм та зміну орієнтирів законодавця при здійсненні правового регулювання, що має кінцевим результатом забезпечення ефективності здійснення публічними службовцями своїх функцій в інтересах громадян та забезпечення довіри до них з боку суспільства у цілому.

Проаналізувавши у ретроспективі морально-етичні стандарти, які встановлювалися як загальнообов'язкові правила поведінки для публічних службовців, доводиться констатувати позитивні тенденції щодо модернізації правового регулювання. У першу чергу ідеться про виключення у процесі прийняття

Загальних правил положень щодо врегулювання конфлікту інтересів, оскільки такі норми чітко визначені на законодавчому рівні, а їх збереження зумовлювало б вкрай не потрібне дублювання правових норм. Крім того, розширення дії досліджуваного підзаконного нормативно-правового акта за колом осіб у вигляді екстраполяції його положень у тому числі на посадових осіб місцевого самоврядування сприяло усуненню прогалин законодавства.

7. Актуальний на сьогодні процес модернізації чинного деонтологічного законодавства публічних службовців можливо реалізувати комплексно, шляхом впровадження відповідних оновлень на кількох рівнях.

Передусім, ідеться про рівень правової регламентації, на якому детермінуючими мають стати удосконалення правових норм та законодавчого регулювання у цілому. Правові норми, з метою належного регулювання за їх допомогою суспільних відносин, а також задля забезпечення можливості законного притягнення публічних суб'єктів зокрема до дисциплінарної відповідальності, мають відповідати принципу юридичної визначеності. Зазначена загальновизнана складова принципу верховенства права передбачає таке формулювання змісту правових норм, щоб у суб'єктів, на яких вони розповсюджувалися, обмежувалася можливість довільного тлумачення положень законодавства. Адже очевидним, внаслідок некоректного формулювання правових норм, видається можливість допущення з боку державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування, з одного боку, та органу, уповноваженого притягувати зазначених осіб до юридичної відповідальності, з іншого, різного тлумачення та, відповідно, надання різної оцінки діям службовця.

Окрім цього, проаналізувавши чинні положення національного законодавства, що прямо чи опосередковано регулюють питання етичних стандартів поведінки публічних службовців, можна констатувати наявність розпорошеності правового регулювання, що, як результат, обумовлює нагальну необхідність, окрім удосконалення положень у контексті принципу правової визначеності, прийняття

єдиного нормативно-правового акта. Така практика є загальновизнаною на рівні міжнародних організацій (ООН, Ради Європи), а також широко застосовуваною у низці зарубіжних країн (США, Канада, Естонія тощо).

Другим рівнем, який потребує удосконалення, є управлінський. Так, відсутність на сьогодні органу державної влади, основним функціональним призначенням якого є тлумачення та застосування етичних стандартів публічної служби, реально спричиняє різноаспектну кваліфікацію поведінки суб'єкта публічного адміністрування у контексті відповідності останньої морально-етичним нормам. Так, видається доцільним створення центрального органу виконавчої влади, до повноважень якого входить оцінювання дій чи бездіяльності публічного службовця на предмет дотримання ним етичних вимог. Така гіпотетична практика, на кшталт Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, яка не є орган державної влади, утім наділена схожими повноваженнями, про які йшлося вище, дозволила б державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування чітко врегульовувати власну поведінку та нівелювала б можливість різного тлумачення одних і тих самих відносин.

Третій рівень модернізації публічної служби в Україні пов'язаний з удосконаленням рівня професійної компетентності службовців, що може бути досягнуто шляхом створення системи підготовки. Проаналізувавши у даній роботі досвід зарубіжних країн, відповідно до якого професійне навчання державних службовців реалізується або через існуючі установи, або (щоб відповідати новим вимогам державного управління) в нових спеціалізованих навчальних закладах – інститутах, академіях, школах, які за статусом часто стоять вище від звичайних закладів вищої освіти, зокрема університетів, констатовано необхідність проведення фінансування та організацію такого навчання з боку органів державної влади (якщо ідеться про державних службовців) та органів місцевого самоврядування (ідеться про службовців органів місцевого самоврядування).

Таким чином, враховуючи вищенаведене, можна дійти висновку, що попри доволі широку базу нормативно-правового регулювання у сфері етичних стандартів поведінки публічних службовців, останні потребують удосконалення з урахуванням міжнародних стандартів та досвіду зарубіжних країн з метою необхідності максимізації результатів виконання завдань, поставлених перед державними службовцями, та мінімізації випадків виникнення у суспільства негативного ставлення до публічної служби у цілому.

### **СПИСОК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План, Заходи від 24.06.2016 № 474-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/474-2016-%D1%80>
2. Сорокіна Н. Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні. Аспекти публічного управління Том 8 № 6 2020.
3. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>
4. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2493-14>
5. Стельмащук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби : монографія / Л. С. Стельмащук. – Івано-Франківськ : Вид-во ІФНТУНГ, 2015. – 295 с.

6. Игнатов В. Г. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность / В. Г. Игнатов, В. К. Белолипецкий. – Ростов н/Д. : Март, 2000. – 256 с.
7. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Моногр. - Т.: Видво АСТОН, 2007. - 400 с.
8. Український центр економічних і політичних досліджень. URL: <http://www.uceps.org/>
9. Гаман Т.В. Деонтологічні засади діяльності державних службовців на сучасному етапі державотворення / Т.В. Гаман // Вісник Інституту законодавства ВРУ. – 2010.
10. Новикова Ж.А. Этика государственной и муниципальной службы в структурно-логических схемах и таблицах. Учебное пособие / Ж.А. Новикова – Смоленск: ФГБОУ ВО Смоленская ГСХА, 2017. – 47 с.
11. Академічний тлумачний словник української мови URL: <http://sum.in.ua>
12. Пушкарева Г.В. Доверие в публичном пространстве государственного управления. Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск №76. 2019. С. 151-175
13. Погорелий С.С. Довіра до державної влади як категорія політичного управління. Державне будівництво. 2010. No 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2010\\_1\\_40](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_40)
14. Кісільова Т.О. Феномен довіри громадян до професійної діяльності публічних службовців. № 1 (2020): Державне будівництво.
15. Норми та стандарти поведінки державних службовців: Харківська ОДА. URL: [https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1044/104311/Attaches/etichna\\_povedinka.pdf](https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1044/104311/Attaches/etichna_povedinka.pdf)

16. Лола В.В. Громадська оцінка професійної діяльності персоналу публічної влади. Публічне адміністрування: теорія та практика, 2010.
17. 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.
18. Мохонько А.В. Соціальні норми: сутнісні характеристики. Держава і право. – 2009.
19. 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.
20. 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.
21. Солоницына А.А. Профессиональная этика и этикет. Учебник / А.А. Солоницына. - Владивосток. - Изд-во Дальневост. ун-та, 2005.- 200 с.
22. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. – Х. : Право, 2005
23. 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.
24. Хайкин Я.З. Взаимодействие норм права и морали / Я.З. Хайкин. – Тарту, 1963.
25. Самолюк Ю.М. Співвідношення права і моралі. Судова апеляція. – 2009. – № 2(15). – С. 16-23.
26. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко. - К. : Ін Юре, 1999. - 171 с.

27. Обучение госслужащих служебной этике: ОЭСР по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии (АКС). URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsRUS.pdf>
28. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учеб. для вузов / В. С. Нерсесянц. – М.: НОРМА–ИНФРА-М, 2002. – 539 с.
29. Барабаш О.О. Правосвідомість, правопорядок та законність як чинники правомірної поведінки. Форум права. - 2018. - № 3. - С. 6–12.
30. Baxter R. International Law in “Her Infinite Variety” / R. Baxter // The International and Comparative Law Quarterly. – Vol. 29. – № 4. – 1980. – P. 549 – 566.
31. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН "Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку" : Резолюція; ООН від 17.12.1979 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/995\\_282](https://zakon.rada.gov.ua/go/995_282)
32. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ; НАДС від 05.08.2016 № 158 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1203-16>
33. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v1380323-10>
34. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (80)2: Комітет Міністрів від 11 березня 1980 року
35. 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)

36. 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)
37. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ; Голодержслужба України від 04.08.2010 № 214 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1089-10>
38. Оценочные понятия в советском праве. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Кашанина Т.В. - Свердловск, 1974. - 17 с.
39. Семчик О.О. Сучасні концепції оціночних понять у праві: до постановки питання / О. О. Семчик // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. - 2012. - Вип. 1. - С. 215-221
40. ECtHR *The Sunday Times v. the United Kingdom* (No.1), 6538/74, 26 April 1979. URL: <http://www.juridischeuitspraken.nl/19790426EHRMSundayTimes.pdf>
41. Європейська комісія “За демократію через право”: Страсбург, 4 квітня 2011 року Доповідь № 512/2009. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr)
42. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3723-12>
43. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 16 червня 2020 року, справа №640/3281/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89855529>
44. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>



45. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4722-17>
46. Конституція України : Конституція України; Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
47. 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/part\\_1/56.pdf](http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc12/part_1/56.pdf)
48. Кримінальний кодекс України : Кодекс України; Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14>
49. Ківалов С.В. Принципи державної служби у новому Законі “Про державну службу”. Актуальні проблеми держави і права, 2012. - Вип. 68, С. 7-16.
50. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. С. 225–388.
51. 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/7\\_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend\\_poved\\_DS.pdf](http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf)
52. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос) : Конвенція; ООН від 31.10.2003 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/go/995_c16)
53. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі (2003).

54. Верижников В.А. Актуальные этические вопросы регулирования деятельности государственных служащих. Образование, наука и производство, №4, 2013.

55. Методичні рекомендації "Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування" : Рекомендації; Мін'юст України від 16.10.2013 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/n0020323-13>

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

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

58. Вирок Генічеського районного суду Херсонської області від 22 листопада 2016 року, справа №2107/4541/13. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/63735408>

59. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 05 лютого 2019 року, справа №813/2041/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79873446>

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

61. 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](http://www.lsej.org.ua/3_2019/5.pdf)

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

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



Галицького. - 2015. - № 11. - С. 79-85. - URL:  
[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif\\_2015\\_11\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif_2015_11_13)

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

75. 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>

76. 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>

77. 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>

78. 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 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/227-2015-%D1%80>

79. Яремин І.І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців: навчально-методичний посібник / І.І. Яремин. – Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. – 68 с.

80. 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/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>. (Accessed 13 January 2020).

81. 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](https://www.researchgate.net/publication/228124750_Training_of_Civil_Servants_in_Turkey_Progress_Problems_and_Prospects) (Accessed 4 January 2020).

82. The official site of ICMA (2019), “Local Government Ethics Training”, available at: <http://icma.org/localgovernment-ethics-training>. (Accessed 19 January 2020).

83. 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](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/9fc4fff6-cce5-4afd-bf70-2e3854c59ab4.pdf)

84. 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](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2019_6_23)

85. Акімов О.О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні. Державне управління: теорія та практика. - 2014. - № 1. - С. 181-188.