

Буланова Ю.М.

*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет*

ЗАРУБІЖНІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ДОТРИМАННЯ ЕТИЧНИХ НОРМ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. Здійснення функцій публічного управління є неможливим без досягнення належного рівня ефективності функціонування системи публічної служби, оптимізації правового регулювання її діяльності. Вирішення такої задачі правозастосування є можливим у разі встановлення сутності службових правовідносин, особливостей їх правового регулювання. Сучасні реалії характеризують активізацію діяльності з необхідності гармонізації системи національного законодавства України відповідно до визначених загальноєвропейських стандартів забезпечення реалізації та захисту прав та інтересів людини і громадянина. Триваюча трансформаційна діяльність із гармонізації системи національного законодавства України характеризується формуванням і становленням унікальних міжгалузевих правових конструкцій, формуванню прогресивних уявлень про систему права відповідно до наявних реалій.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Встановлення особливостей правового регулювання етичних принципів службової діяльності у зарубіжних країнах, а також дослідження міжнародних стандартів їх правового визначення належить до надзвичайно важливих стратегічних задач правотворення за сучасних умов в Україні. У наукових працях Ю.П. Битяка охарактеризовано основоположні засади функціонування державної служби в Україні [1, с. 19–20]; у працях Т.С. Аніщенко сформульовано уявлення про категорію «право публічної служби» як складової частини адміністративного права [2, с. 10–12]; у досліджен-

нях Т.О. Коломоець визначено критерії правової ефективності регулювання проходження публічної служби в Україні [3, с. 131–140]; у дослідженнях Ю.О. Легези обґрунтовано доцільність формування професійної етичної свідомості із використанням зовнішніх засобів психологічного й емоційного впливу [4] та ін. Однак, попри наявні сучасні наукові розробки із визначення категорії службового права, численні наукові дискусії з відповідної проблематики, відсутність уніфікованих нормативних підходів до встановлення сутності службових правовідносин встановлює актуальність таких наукових досліджень загалом, і зокрема, встановленні міжнародних і зарубіжних стандартів забезпечення реалізації етичних норм службової діяльності.

Формулювання завдання дослідження. Метою наукової статті визначено дослідження міжнародних і зарубіжних стандартів дотримання етичних норм службової діяльності.

Виклад основного матеріалу. Врегулювання службової діяльності відбувається відповідно до спеціальних законів про службу етику. Зокрема, у Сполучених Штатах (Ethics in Government Act, Ethics Reform Act) [5] та Ірландії (Ethics in Public Office Act) [6] у спеціальних законах про службу етику визначено порядок декларування посадовцями доходів, майна, конфліктів інтересів у фінансовій сфері, а також встановлюють керівні засади функціонування публічної установи. Зазначеними спеціальними законодавчими актами встановлено засади координації процедури декларування та забезпечення гарантій дотримання принципів службової етики загалом.

До складників законодавства про службову етику належать норми, що регламентують порядок здійснення «службових викриттів», під якими розуміється надання службовцем керівництву або засобам масової інформації відомостей про незаконні або неефективні дії державних органів чи посадових осіб. Під службовими викриттями розуміється інструмент забезпечення прозорості діяльності органів публічного управління, що належить до системи зовнішніх механізмів контролю [7, с. 24]. Практика реалізації службових викриттів вперше була запроваджена у США, де у 1978 р. спеціальним законодавчим актом «Про реформу цивільної служби» (Civil Service Reform Act) такі спеціальні принципи правового регулювання службової діяльності, як принципи заслуг, були доповнені ще одним унікальним принципом, як принцип захисту державних службовців, які викривають неналежну поведінку колег. Крім того, для гарантування захисту службовців від неправомірного обмеження їх прав і застосування заходів дисциплінарної та інших видів юридичної відповідальності у США було створено спеціальний контролюючий орган – Merit System Protection Board, до повноважень якого віднесено право призупиняти рішення про звільнення, переведення на менш кваліфіковану роботу, тимчасове відсторонення від виконання посадових обов'язків, що були вжиті до осіб, які здійснили службове викриття [5]. Подібний законодавчий підхід запроваджено й у Сполученому Королівстві у 1998 р. (Public Interest Disclosure Act) [6].

В Україні у 2019 р. також було запроваджено інститут службових викриттів попри заперечення з боку як наукової спільноти, так і представників правничої еліти. Перспективи запровадження таких інститутів в Україні викликає певні застереження. Варто відзначити, що впровадження ідеї застосування службових викриттів повинна мати не лише правовий механізм її реалізації, але і певну сформованість ціннісних орієнтирів службовців. Визначення ціннісних орієнтирів

службовців в Україні здійснюється внаслідок ряду соціологічних опитувань. Зокрема, внаслідок одного з таких соціологічних опитувань було визначено ставлення службовців до запровадження проекту Закону України «Про добросчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» [9]. У зазначеному проекті Закону України № 2362 від 10 квітня 2008 р. було встановлено загальні вимоги до діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, які мають бути реалізовані під виконання ними службових обов'язків, що визначалося як загальна вимога до належності їх виконання. Дотримання встановлених вимог службової діяльності визначалося як критерії дотримання вимог добросчесності, неупередженості та правової ефективності їх діяльності. Крім того, проектом Закону України № 2362 від 10 квітня 2008 р. було визначено моральні стандарти поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що було здійснено з метою усунення можливих проявів із їх боку корупційних дій. Нині окремого узагальнюючого кодифікованого нормативно-правового акта у сфері публічної служби, попри його необхідність і доцільність, в Україні не розроблено та не прийнято. Окремі засади етичної поведінки публічних службовців визначено у Законі України «Про запобігання корупції» [10].

Відповідно до ч. 3 ст. 37 Закону України «Про запобігання корупції» [10] встановлено, що «державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування у разі необхідності розробляють і забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, які здійснюють діяльність у сфері їх управління». Крім того, існує практика запровадження норм етичної поведінки осіб, котрі тимчасово виконують функції держави (зокрема такими є адвокати на час здійснення функцій

захисту інтересів обвинуваченого чи підозрюваного у справі; здійснення адміністративних реєстраційних послуг приватним нотаріусом тощо). У такому разі діяльність таких осіб має ознаки службової діяльності та повинна відповідати засадам доброчесності, прозорості та відкритості.

Отже, з метою забезпечення реалізації етичних вимог здійснення службової діяльності, що є складовою частиною професійної діяльності особи, розробляються спеціальні нормативно-правові акти – кодекси етичної поведінки.

Змістовну характеристику кодексу етичної поведінки має складати сукупність правил поведінки суб'єкта у визначених обставинах, у яких існує ймовірність виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів, зокрема у ситуаціях, пов'язаних із отриманням подарунків, позик, укладанням фінансових зобов'язань (у т. ч. фінансових позик); дотримання вимог політичної нейтральності; забезпечення режиму обігу службової інформації; проходження конкурсного добору на посаду публічної служби; регулювання службових контактів із близькими особами тощо.

В етичних кодексах згідно із Рекомендацією № R (2000) 10 має бути враховано особливості надання службовій особі певних пільг, використання яких забезпечує належне виконання покладених на неї функціональних обов'язків (зокрема оплата службового відрядження, користування службовим транспортним засобом, забезпечення проживання у службовому приміщенні тощо) [11, с. 223–230]. Як зразок було надано зміст і структуру «Модельного кодексу поведінки державних службовців» [11, с. 223–230; 12].

Реалізація зазначеного міжнародного стандарту регулювання проходження публічної служби у країнах Європейського Союзу реалізується шляхом закріплення стандартів їх поведінки у спеціальних нормативно-правових актах, що можуть називатися кодексами етичної поведінки, етичними кодексами, правилами етичної поведінки, стандартами пове-

дінки державних службовців та ін. У межах здійсненого дослідження використовуватиметься категорія «етичний кодекс». Прийняття етичного кодексу суб'єктом владних повноважень переслідує мету визначення чітких і стислих вказівок очікуваної поведінки від особи, що перебуває на посаді публічної служби.

Досягнення такої мети здійснюється шляхом визначення змістовної характеристики положень, спрямованих на встановлення нормативної характеристики очікуваного «етичного клімату» органу публічної служби, визначення механізму забезпечення встановлених етичних норм, інформування громадськості про сформульовані вимоги очікуваної поведінки службової особи.

Ефективний механізм впровадження етичних норм і стандартів діяльності службовців є гарантією успішності процесів запобігання корупції. Саме тому міжнародні організації (Transparency International, PE, ООН) приділяють увагу розробці практичних рекомендацій щодо покращення Кодексів етики державних службовців.

Водночас негативно впливає на ефективність реалізації механізмів дотримання етичних стандартів, що забезпечується переважно впливом керівників підрозділів та органів публічного управління, або ж в окремих випадках виникнення конфлікту інтересів передбачає застосування заходів дисциплінарної відповідальності (п. 27 Модельного кодексу поведінки державних службовців [11, с. 223–230; 12]). З урахуванням встановлення суб'єкта застосування заходів відповідальності за порушення етичних норм безпосереднього керівника органу публічного управління створюються «загрозливі» умови застосування оціночних категорій при визначенні підстав порушення етичних стандартів, що може поєднуватися як із різноманітними підходами до їх тлумачення, так із можливостями реалізації «помсти» та «переслідувань» службовців.

Отже, попри запровадження етичних стандартів поведінки службовців, залишається

актуальним питання забезпечення єдності їх тлумачення та практики застосування. Як зазначає М.І. Рудкевич у монографічному дослідженні, присвяченому проблемам дотримання етики у діяльності державних службовців, низька ефективність застосування етичних стандартів у правовому регулюванні діяльності службовців зумовлюється різноманіттям підходів до розуміння їх домінуючих категорій, таких як «моральність», «справедливість», «добросесність», «сумлінність», які є базисом для надання висновку щодо відповідності особи посаді, котру вона обіймає [13, с. 220].

Варто відзначити, що досвід зарубіжних країн свідчить про наявність етичних кодексів двох рівнів [14, с. 1]. Кодекс першого рівня містить загальні стандарти поведінки всіх категорій державних службовців. Задачею етичних кодексів другого рівня є деталізація загальноновизнаних принципів поведінки суб'єктів. Норми етичних кодексів другого рівня покликані деталізувати поведінку службовця у визначених обставинах. Для України доцільним є визначення етичних положень діяльності службовців в межах спеціальних законодавчих чи підзаконних актів, що встановлюють регламент їхньої діяльності.

Як зазначає О.В. Колтунов [15, с. 254], практичну цінність має встановлення в межах відповідних актів конкретних типових обставин, що призвели до породження конфлікту інтересів, визначення механізму реагування уповноважених суб'єктів. Поширеною є практика створення спеціалізованого органу із врегулювання спірних ситуацій із застосування етичних норм. До функцій такого органу віднесено: здійснення науково-практичних досліджень із питань забезпечення правової ефективності норм службової етики; розробку проектів законів і правил (кодексів, стандартів поведінки) у сфері публічної служби; здійснення навчання етичним стандартам і організації методичного забезпечення такого процесу; координація і контроль за діяльністю інших органів виконавчої влади

у сфері додержання норм службової етики, оптимізація проведення розслідувань фактів незаконної неетичної поведінки; реалізація інших функцій (розгляд апеляцій, взаємодія з громадськими і зарубіжними організаціями) [7, с. 25].

Таким органом є, зокрема, створена у 1978 р. у Сполучених Штатах Америки Служба урядової етики (US Office of Government Ethics) [16]. Варто відзначити, що з врахуванням спеціального правосуб'єктного статусу такого органу публічної влади встановлюється спеціальна процедура призначення її керівника: так, законодавство Сполучених Штатів Америки встановлено, що керівник Служби урядової етики (US Office of Government Ethics) [16] призначається президентом країни на п'ятирічний термін за згодою Сенату.

Подібним є орган, створений у Великій Британії у 1994 р., яким є Комітет зі стандартів публічного життя (United Kingdom Committee on Standards in Public Life) [17]. Повноваженнями Комітету зі стандартів публічного життя є здійснення підготовки й оприлюднення щорічних звітів щодо дотримання стану етики публічної влади.

Подібні органи функціонують у формі окремих підрозділів визначених органів державної влади (органів публічного управління у Французькій Республіці, Республіці Польща, Фінській Республіці) [7, с. 30].

В Україні функції координуючого центру з питань етики покладені на Національне агентство України з питань державної служби. До компетенції такого органу належить здійснення інформаційного моніторингу дотримання вимог добросесності як складової частини дотримання політики запобігання корупції [18].

Дотримання етичних норм поведінки службовців є складовою частиною процесу їх атестації. Зокрема, під час атестації державних службовців як реалізації інструментів внутрішнього контролю серед вимог, що висуваються до таких суб'єктів, є вимога дотримання ними звичаїв ділового обороту,

відповідність таких суб'єктів професійно-кваліфікаційним характеристикам, що висуваються чинним законодавством чи локальними актами управління до такої діяльності. Наприклад, відповідно до ст. 8 Закону України «Про державну службу» визначено, що до обов'язків державних службовців належить вимога дотримання етичних норм і стандартів у здійсненні не лише покладених на них функціональних компетенцій, але і у повсякденному їх житті [19]. Деталізація такої вимоги відбувається у ст. 44 Закону України «Про державну службу», де встановлено, що оцінювання результатів службової діяльності має враховувати як показники її результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, так і відповідати вимогам дотримання службовцем правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення) [20; 21; 22].

Отже, дотримання етичних норм є обов'язковою вимогою типових професійно-квалі-

фікаційних характеристик посад державних службовців всіх рівнів [22].

До етичних норм, що висуваються до публічних службовців відповідно до законодавства зарубіжних країн, належать реалізація принципу політичної нейтральності та неупередженості, усунення умов політичної «ангажованості» їх діяльності. Зокрема, у Сполучених Штатах таким є федеральний Закон про запобігання шкідливим формам політичної активності (Act to Prevent Pernicious Political Activities of 1939). Цей закон встановлює правила поведінки службовців федеральних органів виконавчої влади у сфері політичних відносин [23].

Висновки. Отже, етичні норми та стандарти є складовою частиною системи правового регулювання проходження публічної служби в зарубіжних країнах. Забезпечення ефективності реалізації етичних норм і стандартів належить до системи гарантій запобігання проявам корупційної діяльності, недопущення виникнення реальних і потенційних конфліктів інтересів. Прийнятним для забезпечення ефективності реалізації етичних норм є створення спеціалізованого органу публічного управління з питань дотримання службового етикету.

Анотація

Автором визначено необхідність здійснення трансформаційних змін структури адміністративного права, що обґрунтовується необхідністю вирішення стратегічних задач, які стоять перед сучасною державою, що полягає в оптимізації здійснення публічно-управлінської діяльності із забезпечення прав і свобод людини. Автором з'ясовано поняття та сутність службових правовідносин як різновиду професійних правовідносин. Метою статті визначено дослідження міжнародних і зарубіжних стандартів дотримання етичних норм службової діяльності. Автором підкреслено, що здійснення функцій публічного управління є неможливим без досягнення належного рівня ефективності функціонування системи публічної служби, оптимізації правового регулювання її діяльності загалом і дотримання етичних вимог поведінки службовців зокрема. Визначено, що з метою забезпечення ефективності здійснення службової діяльності розробляються спеціальні нормативно-правові акти – кодекси етичної поведінки. Встановлено, що змістовну характеристику кодексу етичної поведінки має складати сукупність правил поведінки суб'єкта у визначених обставинах, в яких існує ймовірність виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів, зокрема, у ситуаціях, пов'язаних із отриманням подарунків, позик, укладанням фінансових зобов'язань (у т. ч. фінансових позик); дотримання вимог політичної нейтральності; забезпечення режиму обігу службової інформації; проходження конкурсного добору на посаду публічної служби; регулювання службових контактів із близькими особами тощо. Етичні норми та стандарти є складовою частиною системи правового

регулювання проходження публічної служби в зарубіжних країнах. Наголошено, що забезпечення ефективності реалізації етичних норм і стандартів належить до системи гарантій запобігання проявам корупційної діяльності, недопущення виникнення реальних і потенційних конфліктів інтересів.

Ключові слова: етична поведінка, публічний службовець, нормативно-правові акти, службове право, службовий етикет, джерела, професійна етика.

Bulanova Yu.M. Foreign and international standards of compliance with ethical standards of service activity

Summary

The author identifies the need for transformational changes in the structure of administrative law, which is justified by the need to address strategic challenges facing the modern state, which is to optimize the implementation of public administration to ensure human rights and freedoms, which is defined as a science of administrative law. The author clarifies the concept and essence of official legal relations as a kind of professional legal relations. The purpose of the scientific article is to study international and foreign standards of compliance with ethical standards of service. The author emphasizes that the implementation of public administration functions is impossible without achieving the appropriate level of efficiency of the public service system, optimizing the legal regulation of its activities in general, and in particular, compliance with ethical requirements for the conduct of employees. It is determined that in order to ensure the effectiveness of official activities, special regulations are developed – codes of ethical conduct. It is established that the substantive characteristics of the code of ethics should be a set of rules of conduct of the subject in certain circumstances in which there is a likelihood of potential or actual conflict of interest, in particular, in situations involving gifts, loans, financial obligations (including financial loans); compliance with the requirements of political neutrality; ensuring the mode of circulation of official information; passing a competitive selection for the position of public service; regulation of official contacts with relatives, etc. In conclusion, it was substantiated that ethical norms and standards are part of the system of legal regulation of public service in foreign countries. It is emphasized that ensuring the effectiveness of the implementation of ethical norms and standards belongs to the system of guarantees to prevent corruption, to prevent the emergence of real and potential conflicts of interest.

Key words: ethical behavior, public servant, normative legal acts, official law, official etiquette, sources, professional ethics.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2007. С. 19–20.
2. Аніщенко Т.С. Право публічної служби у системі адміністративного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2015. С. 10–12.
3. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? *Питання адміністративного права*. Кн. 2. Харків : ООО «Оберіг», 2018. С. 131–140.
4. Лєгеза Ю.О. Відомчі засоби масової інформації у механізмі формування правосвідомості співробітників органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків : ХНУВС, 2005. 176 с.

5. Ethics in Government Act of 1978. URL: http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05a/usc_sup_05_5_10_sq3.html.
6. Ethics In Public Office Act, 1995. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/1995/en/act/pub/0022/index.html>.
7. Васильев Д.В. Административная этика как средство противодействия коррупции. «Рабочие материалы» Московского Центра Карнеги. 2003. № 4. 46 с.
8. Public Interest Disclosure Act 1998. URL: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980023_en_1_363. ІІіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України
9. Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування : Проект Закону № 2362 від 10 квітня 2008 р. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32266.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
11. Антикоррупционные документы и инструменты: международный и национальный опыт борьбы с коррупцией. Москва : Прав-Издат, 2004. 302 с.
12. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційнодослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf>.
13. Рудакевич М.І. Етика державних службовців : монографія. Київ : НАДУ, 2003. 359 с.
14. Васильев Д. Кодекс поведения государственных служащих: европейский опыт и российская действительность. *Брифинг Московского Центра Карнеги*. 2002. Т. 4. Вып. 7. 4 с.
15. Колтунов О. Етична інфраструктура державної служби України: загальна характеристика. *Наукові записки ІІіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2018. Вип. 50. С. 253–260.
16. US Office of Government Ethics. URL: <http://www.usoge.gov>.
17. The Committee on Standards in Public Life. URL: <http://www.publicstandards.gov.uk>.
18. Добросовісність та запобігання корупції. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/dobrochestnist-ta-zapobigannya-korupciyi>.
19. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
20. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців : Наказ Головного управління з питань державної служби України № 95 від 29 листопада 2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0065354-99/stru2>.
21. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців : Наказ Головного управління з питань державної служби України № 74 від 21 травня 2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0065354-99/stru2>.
22. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців : Наказ Головного управління з питань державної служби України № 94 від 30 листопада 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0065354-99/stru>.
23. Hatch Act for Federal Employees URL: http://www.osc.gov/ha_fed.htm.