

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ФІНАНСОВОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

Етика державних службовців: теорія та правове регулювання

Виконала: здобувач вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Фатєєва Крістіна Олександрівна

Керівник: к.ю.н., доцент
Даниленко-Негара Юлія Сергіївна

Рецензент: к.ю.н., доцент
Стрельников Андрій Вікторович

Одеса – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИВЧЕННЯ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	3
1.1. Змістовно-понятійна характеристика етики державних службовців	6
1.2. Сучасний стан правового регулювання етики державних службовців.....	18
1.3. Європейський досвід регулювання етики державних службовців.....	32
РОЗДІЛ 2. СТРУКТУРНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	44
2.1. Характеристика етичних вимог до державних службовців	44
2.2. Правові наслідки порушення правил етичної поведінки державних службовців	70
ВИСНОВКИ.....	80
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	84

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Проведення структурних реформ в Українській державі, зокрема в сфері публічного управління та державної служби, обумовлює необхідність правового забезпечення високих стандартів етики на державній службі. Окрім того, регулювання етичної поведінки державних службовців та здійснення контролю за дотриманням ними високих етичних стандартів та правил має безпосередній вплив на підвищення ефективності та результативності функціонування інституту державної служби в цілому.

Вираження будь-яких недоліків у службовій діяльності, зокрема необґрунтовано хибне вирішенні справ, приниження гідності людини, аморальні вчинки є сильними чинниками дестабілізації суспільства, які створюють негативний імідж не лише державних службовців, але і органів публічної влади.

Теоретичною основою магістерської роботи стали наукові праці таких відомих учених, як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Н.В. Коваленко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Д.Л. Комягин, О.В. Кузьменко, О.С. Кучер, І.О. Лавриненко, В.К. Мамутов, Р.С. Мельник, А.Н. Нечай, Н.Р. Нижник, З.О. Охріменко, І.В. Паламарчук, Ю.Л. Панейко. Більш предметно професійну етику державних службовців (але, без юридичної специфіки) вивчали представники науки державного управління та філософії: О. Антонова, Т. Безверха, Н. Виноградова, Т. Гаман, Б. Глотов, В. Дрешпак, С. Дубенко, Т. Желюк, Д. Кіслов, С. Колосок, Н. Ларіна, Н. Липовська, М. Логунова, В. Лола, О. Луцький, І. Макарова, Н. Нижник, Ю. Падафет, М. Рудакевич, О. Сушинський, С. Серьогін, Т. Федорів, І. Хожило, В. Шепель. Особливо приємно відмітити і наявність тематичних робіт представників Одеської школи права, в яких

розкриваються окремі проблеми професійної етики державної служби: Л.Р. Білої-Тіунової (етичні принципи державної служби; політична нейтральність; доброчесність; виконання наказів), Ю.С. Даниленко (питання правового регулювання етики), О.П. Хамходери (проблема етично-юрисдикційної паритетності на публічній службі).

Мета роботи полягає у теоретичній та правовій характеристиці етики державних службовців, з урахуванням змін у законодавстві в сфері державної служби та запобігання корупції. Зазначена мета магістерської роботи обумовила необхідність вирішення таких задач:

визначити зміст етики державних службовців як сфери публічного управління;

охарактеризувати вітчизняний стан правового регулювання етики державних службовців;

проаналізувати європейський досвід регулювання етики державних службовців;

виокремити та охарактеризувати основні елементи змісту етики державних службовців;

охарактеризувати етичні вимоги щодо виконання професійних обов'язків державними службовцями;

визначити особливості правових наслідків порушення правил етики державних службовців.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються щодо проходження державної служби.

Предметом дослідження є теоретико-правова характеристика етики державних службовців в Україні.

Методологічне підґрунття дослідження становлять засадничі принципи та методи сучасної юридичної науки. Комплекс методів, які використовувалися при дослідженні питань етики державних службовців

засновано на таких принципах, як: об'єктивність, системність, єдність теорії та практики.

Було використано як загальні так і спеціальні методи наукового пізнання для дослідження усіх аспектів етики державних службовців. Загальнонаукові методи, зокрема діалектики, аналізу, синтезу, сходження від абстрактного до конкретного, єдності історичного та логічного, системний метод – застосовувалися при аналізі нормативно-правових актів, що регулюють питання етики державних службовців, визначенні базових категорій етики, з'ясування структури етики. Спеціальні правові методи, зокрема: формально-юридичний та порівняльно-правовий мали застосування при вивченні зарубіжного досвіду регулювання питань етики у державній службі європейських країн. Зазначені підходи, принципи та методи сформували єдину узгоджену систему та стали підґрунтям для написання роботи, значно обумовивши її результати.

Нормативну основу магістерського дослідження становлять Конституція України, Закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, ЦОВВ, міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України тощо.

Узагальнення результатів діяльності органів державної влади, статистичні дані НАДС та НАЗК, довідкові видання, публіцистика з питань функціонування державної служби становлять емпіричну базу роботи.

Робота складається зі вступу, двох розділів, п'яти підрозділів, висновків та списку використаної літератури.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИВЧЕННЯ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Змістовно-понятійна характеристика етики державних службовців

Особливістю публічного управління є те, що воно реалізується у специфічних відносинах, ознакою яких є нерівність сторін. Причому така нерівність має не лише організаційну, а й правову основу – тут діє пріоритет суб'єкта владних повноважень. Це означає, що одна сторона – суб'єкт владних повноважень – для вирішення певного кола проблем наділяється повноваженнями, яких інша сторона не має, або вони недостатні для самостійного вирішення завдань. У цьому значенні відносини, що виникають під час здійснення публічного адміністрування мають розпорядчий характер: рішення органу державної влади не залежить від згоди іншої сторони, оскільки цей орган та його посадові особи діють на підставі та в межах закону. Водночас, підпорядкування в таких правовідносинах може досягатися за допомогою використання різних способів та ґрунтуватися на різних засадах: «воно може бути добровільним, якщо інтереси керуючої і підлеглої сторін збігаються, або примусовими, коли вони суттєво різняться. Без моральних засад, які спрямовують взаємодію обох сторін і забезпечують добровільне підпорядкування, забезпечити ефективну діяльність неможливо» [111, с. 84].

Окреслені особливості безпосередньо стосуються і службової діяльності державних службовців, що зумовлює виокремлення специфічної ролі професійної етики у державній службі, яка полягає у тому, що

дотримання правил етичної поведінки є невід'ємною складовою публічного адміністрування діяльності, починаючи з теоретичного обґрунтування гуманності мети і завдань, організаційно-правового забезпечення їх практичного виконання, наукового роз'яснення рішення щодо ефективних шляхів реалізації, належного ресурсного забезпечення, організації спільної діяльності з виконання функцій, її контролю аж до оцінювання результатів і наслідків з моральної точки зору. Уявляється, що зазначене означає те, що етика поведінки державних службовців за своїм змістом є частиною інших правових регуляторів: нормативних приписів, принципів державної служби, інструментів кадрових технологій. Етика поведінки державних службовців як регулятор правовідносин має прояв у тому, що вона забезпечує впровадження в управлінській діяльності гуманістичних засад, забезпечуючи більш ефективне утвердження «людиноцентричної» моделі побудови держави.

Слід констатувати те, що етичне підґрунтя є визначальним для будь-якої професійної діяльності, з відмінністю виключно в частині виокремлення специфічних вимог у сфері етики та моралі, що стосуються окремих професій. «В цьому контексті важливо з'ясувати специфіку професійної етики, яка займається, передусім, нормами, правилами поведінки, конкретизує загальні моральні вимоги щодо своєрідності відповідної професії» [19, с. 389].

Слід підтримати думку з приводу того, що етика як наука покликана на теоретичному рівні вирішувати проблеми моралі й моральності, що виникають перед людиною у процесі взаємодії з іншою людиною у спільній діяльності. «Оскільки професійна діяльність є найбільш типовим прикладом спільної діяльності, то це дало підстави вченим говорити про феномен професійної моралі та професійної етики, яка її досліджує. Професійна етика, з одного боку, виконує функцію транслятора суспільних

цінностей у професійні стандарти» [54, с. 79], а з «другого – інтеграційну функцію для елементів професійної групи як суспільного інституту і суспільства в цілому» [61, с.21].

У лексичному плані «етика» походить від слова «ethos» та перекладається як побут, звичаї, характер. Етика за своєю природою є філософським знанням про мораль та моральність, їх сутність та місце в житті людини. Крім того, етику розглядають як певні моральні засади і цінності, що діють у межах конкретної професії чи виду діяльності, особливим професійним видом якої є етика поведінки державних службовців [79].

Зміст поняття «етика державного службовця» не визначається на законодавчому рівні, а у науковій літературі існують різні підходи щодо його розуміння, зокрема такі: 1) «це заснована на усвідомленні професійного призначення та ціннісних засад державної служби система професійно-етичних принципів і норм, які відображаються у свідомості державних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини та діяльність у сфері державної служби» [11]; 2) «сукупність узгоджених моральних норм і правил індивідуальних і спільних дій, які відповідають конституційним цінностям і є оптимальними з погляду мети професійної діяльності, а також способів її досягнення» [88]; 3) «сукупність етичних принципів і норм, що мають вираження у загальній формі моральних вимог до моральної сутності державного службовця, призначення його діяльності, характеру його взаємин із державою» [115]. Отже, у сучасних наукових працях етика державного службовця найчастіше визначається як сукупність моральних правил поведінки, сутнісна характеристика якої містить один та/або два компоненти етичної системи у державній службі, зокрема цінностей і норм. Більше того, при визначенні досліджуваного

поняття оминається увагою особистісна складова етичної поведінки державних службовців та не визначаються межі поширення таких правил.

Дотичним до поняття «етика державного службовця» є поняття «професійна етика», яке у науковій літературі вживається в таких значеннях: «а) як кодекс – набір конкретних норм і принципів поведінки окремої професійної групи; б) як характер і тип суспільної дії та суспільних відносин за участю певної професійної групи, що відповідає вищим нормам моралі; в) як різновид соціальної теорії, що осмислює професійну мораль» [88, с. 70].

Ураховуючи, що названі елементи професійної етики характеризують лише зміст моральної свідомості, наведені визначення не є повними. Вони не відображають практичне впровадження кодексу, тобто поведінкову практику представника професії. Тому його слід доповнити ще двома елементами:

а) «інструментами, які забезпечують дієвість кодексу (на рівні інституту, правил і процедур морального дискурсу, оцінювання рішень і дій та їх реалізації)» [87, с. 55],

б) «сукупністю морально-професійних якостей і навичок, завдяки яким цінності й норми кодексу адекватно сприймаються і реалізуються в комунікативних, професійних та інших відносинах. Інакше кажучи, щоб „приписані до виконання” моральні норми дій стали реальністю, вони мають стати, насамперед, формою моральної свідомості суб'єкта, яка реалізується з допомогою етичних чеснот (властивостей характеру і практичних навичок) у формі морального вчинку (рішення, дії). Таким чином, професійна етика поєднує активність моральної свідомості з поведінковою практикою відповідно до її припису завдяки морально-професійним якостям характеру працівника» [94].

На думку М. Рудакевич, «професійна етика це не просто конкретизація загальноетичних норм у професійній сфері, а своєрідна форма самоорганізації моральної свідомості і відповідної професійної поведінки суб'єкта професійної діяльності. Шляхом теоретичного осмислення індивідуального і суспільного морального досвіду професійна група виробляє професійні цінності й норми, яких потрібно дотримуватися, встановлюють правила морального оцінювання рішення, дій, а також виховують (стимулюють) у собі риси характеру, необхідні для моральної діяльності» [88, с. 70].

Дещо інше розуміння професійної етики міститься у наукових доробках Т. Василевської, яка зазначає, що «професійна етика публічної служби є видом управлінської етики, в якому на основі вивчення професійної моралі публічних службовців обґрунтовуються ціннісні орієнтації, моральні аспекти поведінки, норми взаємовідносин між людьми у процесі державно-управлінської діяльності та надаються практичні рекомендації, які зорієнтовані на цю діяльність» [9, с. 10]. Авторка вважає, що «професійна етика державної служби, є інституціональною етикою, в основу якої покладена місія та філософія публічного управління. Вона виражає цінності, етичні принципи, норми й механізми підтримки публічної служби» [8, с. 10].

Професійна етика державного службовця інтегрує два складових компоненти: етику професійної групи та індивідуальну етику окремого службовця. «Перша характеризує цінності, вимоги, норми і правила, які описують етику поведінки професійної групи як соціальної страти і в цьому сенсі вона є складовою соціальної етики, друга - вимоги до індивідуальних моральних якостей (моральності) представника певної групи як умову його належної професійної діяльності. Вони називаються професійно-етичними і зумовлені не інституційними умовами праці, а

особливостями характеру, загальною культурою особистості, зокрема рівнем моральної зрілості» [88, с. 317]. Такі якості зумовлюють стійкі прояви моральної свідомості у поведінці, відносинах і вчинках працівника. Вони поєднують у собі соціально-типові ознаки, властиві професійній групі та індивідуальні особливості.

Регулювання з допомогою професійної етики підлягають усі елементи професійної діяльності та її організації: цінності й цілі, мотиви, норми, правила, суб'єкти (працівник, керівник, трудовий колектив), їх відносини і способи взаємодії, засоби й методи праці, результати, наслідки тощо. Це дає змогу сформувати відносини внутрішньої і зовнішньої довіри, сприятливий моральний клімат у трудовому колективі, а також утвердити авторитет професійної групи в суспільстві.

Професійна етика регулює: 1) прийняття рішень у типових і нетипових ситуаціях професійної діяльності; 2) вирішення етичних проблем колективної діяльності, оскільки загальна теорія етики традиційно досліджує вчинки окремої людини; 3) аналіз і визначення загальних моральних основ професійної діяльності; 4) залучення до вирішення моральних проблем знань з інших галузей науки: політичних, управлінських, поведінкових, організаційних, правових, економічних тощо; 5) пропаганду моральних ідеалів, процеси утвердження бажаних цінностей і взірців, до яких слід прагнути професійним групам і працівникам у своїй діяльності служіння [16].

Ознаки державної служби в цілому, та державного службовця, зокрема, обумовлюють специфічну роль професійної етики у здійсненні служби: вона є невід'ємною складовою цієї діяльності, починаючи з теоретичного обґрунтування гуманності мети і завдань, організаційно-правового забезпечення їх практичного виконання, наукового обґрунтування рішення щодо ефективних шляхів реалізації, належного

ресурсного забезпечення, організації спільної діяльності з виконання функцій, її контролю аж до оцінювання результатів і наслідків з моральної точки зору. Це означає, що етика державних службовців органічно взаємодіє з іншими регуляторами: її норми й принципи спрямовані на ті ж цілі, що й вимоги нормативно-правової бази державної служби, організації і технології управлінської діяльності. Її регулятивна особливість полягає в тому, що вона забезпечує управлінській діяльності гуманістичні засади, ставлячи людину в її центр як «міру всіх речей». Саме такий тип публічного управління отримав сьогодні назву «м'якого», гуманістичного, інтерактивного [51, с. 195], який своїм наслідком має суспільство як «комунікативну спільноту».

Специфіка етики поведінки державних службовців у категоріальному визначенні має такі ознаки:

особливості категорій етики державних службовців співвідносяться із загальними етичними категоріями як одиничне та загальне;

категорії етики державних службовців відображають професійну діяльність і суспільні явища крізь призму гуманістичного ставлення до людини та громадянина як до найвищої цінності суспільства [88];

регулюючи професійні відносини, етика поведінки державних службовців відтворює їх координаційно-субординаційний характер;

«досліджувані правила етичної поведінки закріплені не лише в нормах, принципах державної служби, кодексах етики, а вони мають і нормативно-правове закріплення» [111, с. 84] тощо.

За своєю правовою природою етика державного службовця ґрунтується на цілій низці цінностей, які за змістом є різнохарактерними, до них слід віднести такі цінності:

українського суспільства як єдиного цілого;

окремої соціальної спільності, до якої приналежний державний службовець;

державної служби, що гармонічно поєднані із специфікою сфери функціонування державного органу;

індивідуального характеру, що засновані на підставі етико-морального виховання особи.

Для повної характеристики етики державного службовця, необхідним є тлумачення її базових категорій. Так, у своїй структурі етика державного службовця містить такі структурні категоріальні компоненти:

1. Честь – складова етики, яка у професійній діяльності державного службовця займає основоположне місце. У загальному розумінні вона означає те, що особа повинна бути гідною не лише свого професійного звання, посади, але і бути громадянином своєї країни, що є надзвичайно важливим з позиції того, що саме державна служба реалізує завдання та функції держави.

Варто погодитися із думкою Сорокіної Н.Г., що «честь визначається як особливе моральне ставлення людини до себе, що виявляється в усвідомленні соціального статусу, роду діяльності й моральних заслуг, а також виражається у відповідному ставленні до людини суспільства, яке рахується з її заслугами та репутацією. До якостей чесної людини, зазвичай, відносять: благородство, гідність, незаплямована репутація і добре ім'я. Тобто це людина, яка користується повагою в суспільстві» . [100, с. 24]. Більше того, поняття «честь» пов'язують із «оцінкою суспільства та визнанням моральних заслуг і достоїнств людини як представника певної спільноти, професії, виконавця конкретної соціальної ролі, роду діяльності (батька, професіонала, публічного службовця, спортсмена тощо)» [103, с. 24].

Професійна честь у діяльності державного службовця відіграє важливу роль, оскільки від неї залежать окремі особистісні досягнення державного службовця, а саме: незалежність від думок інших при вирішенні окремих справ, об'єктивність та неупередженість, високопрофесійна компетентність тощо. Цими особистісними характеристиками відрізняються державні службовці від інших публічних службовців (як приклад, громадських діячів, парламентарів тощо). Важливо, щоб перераховані надбання професійної честі на публічній службі не були замінені пошуками особистих чи групових вигод. Т.Е. Василевська вважає, що це пов'язано з тим, що «публічний службовець повинен дбати про честь всієї публічної служби та піклуватися про її авторитет, а також публічний службовець повинен дбати про власну професійну честь, тобто про те, щоб бути достойним представником своєї професійної групи» [103, с. 28].

2. Гідність – базується на принципі рівності усіх саме у моральному розумінні, тобто без урахування їх релігійної, расової, національної чи професійної належності, соціального стану чи репутації. Гідність є відображенням морального ставлення людини до себе та оточуючих. «Це виявляється в усвідомленні нею моральної рівності з іншими людьми та своєї самоцінності, в ставленні до людини інших людей, в якому визнається її безумовна цінність» [105, с. 94].

Конституція України як Основний закон містить значну кількість приписів, що вказують на гідність. Мова йде про такі статті: 3, 21, 28, 41, 68, 105. В ній, зокрема, визнано гідність однією з «найвищих соціальних цінностей» в Україні (ст. 3), задекларовано, що «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах» (ст. 21) та що «кожен має право на повагу до його гідності» (ст. 28) [43].

Т. Василевської зазначає, що «професійна гідність це самооцінка індивідом своєї професійної діяльності, внутрішня впевненість в власній цінності як професіонала, почуття самоповаги до власних професійних надбань» [11, с. 29]. «Професійна гідність деякою мірою ґрунтується на почутті професійної честі, оскільки вельми важливою для формування самооцінки є оцінка суспільством значимості тієї чи іншої професії. Тому, на думку автора, професійна гідність є в більшій мірі слідством гідної професії, тобто визначається суспільною значимістю даної професії, її престижем, що визначається громадською думкою» [12, с. 122]. Видається за можливе погодитися з думкою автора, що для державного службовця гідність означає об'єктивну оцінку службовцем свого місця в структурі органу державної влади, в якому він проходить службу та вимогу щодо поваги його як професіонала.

Справедливість – передбачає необхідність державним службовцем перед прийняттям рішення оцінити всі відомі факти, при необхідності отримати нові, щоб дослідити детально службову ситуацію, що виникла для прийняття об'єктивного рішення чи вчинення дії. Здійснювати ті чи інші дії за наказом керівника або суб'єкта призначення значно легше, однак це не відповідає уявленням про моральні цінності служби. Професійна справедливість змушує державного службовця бути неупередженим та об'єктивним у своїх діях.

Зміст професійної справедливості, як складової категорії етики державного службовця, знаходить свій вияв в похідних нормах, які формують загальні вимоги до професійної діяльності службовця органу державної влади, зокрема такі, як: «чесність, професіоналізм, відданість справі, сумлінність, компетентність, ефективність, кваліфікованість, організованість. Цей принцип ґрунтується також на тому, що дії публічного службовця мають бути своєчасними. Затримка дій чи

несвоєчасність прийняття рішень призводять до численних порушень, які спричиняють безладдя у функціонуванні публічних органів і породжують безвідповідальність та несправедливість» [13].

Відповідальність – одна з найскладніших та об’ємних за сутністю категорій етики державного службовця. Варто погодитися із думкою, що «розкриваючи сутність відповідальності, слід зауважити на тому, що це складне, багаторівневе явище, що включає в себе економічні, моральні, культурні, психологічні та інші аспекти. Відповідальність також трактується як здійснюваний в різних формах контроль над діяльністю суб’єкта з точки зору виконання прийнятих норм і правил» [53, с. 28].

Структурним компонентом будь-якої професійної діяльності (також на державній службі), яка успішно розвивається є професійна відповідальність, яка виступає значущою складовою соціальної відповідальності. «Професійна відповідальність завжди пов’язана з професійними можливостями розуміння і реалізації людиною професійних вимог з урахуванням конкретних умов їхнього виконання. Професійна відповідальність характеризується тим, що особистість приймає свої особисті обов’язки у відповідності з вимогами своєї організації (соціальної групи колективу) і суспільства в цілому» [96, с. 193].

Гуманність – є особистісною рисою людини, що характеризує здатність до таких почуттів як людяність, повага до людей та людської гідності. У науковій літературі основними ознаками гуманності називають такі, як здатність до самокритики, повага до оточуючих, чуйність, почуття справедливості як у приватному, так і професійному оточенні, тощо. «Ці якості визначають змістовий бік гуманності, а такі як ввічливість, терпимість, поступливість, вимогливість, скромність, забезпечують оптимальну форму її зовнішнього вираження. Означені якості в структурі гуманності є не механічною сумою частин, а рухливою системою,

компоненти якої вступають у тісну взаємодію» [104, с. 96] Гуманність у державній службі виражається шляхом виконання обов'язку щодо захисту прав і свобод людини та громадянина. Вбачається, що цей складовий елемент етики державного службовця вимагає дотримуватися у службі таких правил: виявляти повагу до кожної людини, визнавати незалежність особистості і її гідності, бути ввічливим, толерантним, не демонструвати емоції. Причому це має не тільки виявлятися зовні, але і стати внутрішнім імперативом державного службовця.

Професіоналізм. В енциклопедичному словнику з державного управління визначено, що «професіоналізм – це інтегрована характеристика якостей працівника, який високою мірою відповідає вимогам робочого місця, професійної діяльності. У широкому значенні – динамічна якість, що формується у процесі професійного становлення працівника, інтегрування його особистості у професійну діяльність» [28, с. 601]. Професіоналізм також можна характеризувати як відношення державного службовця до здійснюваної праці (хорошим індикатором професіоналізму є прагнення службовця до постійного підвищення професійної компетентності).

Вищезазначене обумовлює можливість визначити етику державного службовця як нормативно визначена та закріплена система етичних правил, стандартів, вимог та принципів поведінки уповноважених на виконання завдань та функцій осіб не лише під час виконання службових повноважень, але і поза службовий час з метою забезпечення прав та свобод людини та громадянина, підвищення довіри до органів державної влади та підвищення результативності та якості їх функціонування. Отже, особливістю етики поведінки державних службовців є те, що вона виходить за межі виключно службової діяльності.

Вбачається, що етика державних службовців у своєму змісті об'єднує такі основні компоненти, як:

а) мотиваційний (ставлення державних службовців до функціонування державної служби в цілому, та практичного виконання завдань та функцій держави зокрема; прагнення ефективного здійснення службової кар'єри);

б) когнітивний (теоретичні знання у сфері професійної етики, її нормативно-правового закріплення);

в) регулятивний (спрямування діяльності на втілення у життя принципів державної служби, реалізація прав та свобод людини та громадянина); емоційно-вольовий (наявність окремих особистісних якостей: вміння працювати у команді, ініціативність, дисциплінованість).

Зазначені компоненти складають теоретичну (комплекс набутих протягом життя етичних знань та моральних цінностей) та практичну (установки до належної поведінки та застосування набутих знань у професійній діяльності) складову етики поведінки державних службовців.

1.2. Сучасний стан правового регулювання етики державних службовців

Впорядкування питань етики державних службовців як дієвий спосіб підвищення іміджу державної служби в суспільстві та зменшення рівня корупції у владних структурах, повинне здійснюватися виключно на законодавчому рівні із урахування усіх особливостей діяльності відповідних осіб. Уявляється, що закріплення дефініцій, структурних компонентів, складових вимог, правил та принципів на законодавчому рівні повинне демонструвати прагнення Української держави закріпити

систему моральних цінностей у суспільстві. Окрім того, урахування етико-моральних вимог у законодавстві є свідченням того, що держава є правовою та передбачає, що саме право є моральною цінністю.

Щодо безпосередньо правового регулювання етики державних службовців слід розпочати з розуміння базової категорії «правового регулювання». Правове регулювання суспільних відносин передбачає цілеспрямований вплив на учасників конкретних відносин за допомогою різних правових норм. Сферою правового регулювання в цілому є сукупність правил порядку адміністрування (управління), які потребують впорядкування за допомогою норм права.

Цікавою видається думка О.І. Барсукова, який розглядає зміст правового забезпечення у двох значеннях: 1) процедурному, що передбачає діяльність уповноважених суб'єктів щодо здійснення функцій з видання нормативно-правових актів різної юридичної сили; 2) практичному – є результатом діяльності щодо правового забезпечення (обслуговування) конкретного виду суспільних відносин [13]. На нашу думку, правове регулювання етики державних службовців слід розглядати у двох розуміннях, а саме:

широкому – передбачає врегулювання суспільних відносин у сфері етики поведінки державних службовців зі сторони уповноважених суб'єктів (органів публічної влади та їх посадових осіб) шляхом видання актів різної юридичної сили, що містять сукупність норм, стандартів та правил. Основними елементами правового регулювання за такого підходу є: об'єкт регулювання, суб'єкт регулювання, норми права, відносини, що підлягають впорядкуванню та відповідні способи, засоби та форми закріплення норм;

вузькому – правове регулювання може змінюватися залежно від змісту та типу суспільних відносин, які підлягають впорядкуванню. В

нашому випадку правове регулювання повинне враховувати особливості етики у державній службі. та вимагає врахування нами особливостей сфери професійної етики.

Правове регулювання етики державних службовців доцільно характеризувати з дотриманням такої послідовності: 1) правові засади професійної етики; 2) зміст етичних вимог до державного службовця; 3) адміністративно-правові засоби забезпечення дієвості етичних вимог (в першу чергу відповідальність).

Щодо першого елементу. Законодавство щодо етики державних службовців являє собою сукупність законів, та інших актів, в яких закріплено морально-етичні вимоги, правила та принципи. В монографії М.І. Рудакевич зазначено: «законодавство як елемент етичної інфраструктури акцентує увагу на двох моментах, а саме: 1) мета етичного законодавства полягає в адміністративно-правовому регулюванні належної поведінки, згідно до принципів позапартійності, лідерства, самостійності, ініціативності, справедливості, підзвітності, лояльності до держави, персональної відповідальності тощо; 2) дотримання зазначених принципів при реформуванні державного управління може забезпечити побудову сучасної моделі етики публічних службовців, ключовими цінностями якої буде законність, людина, справедливість, солідарність» [88, с. 269].

Перший елемент правового регулювання етики державних службовців – це нормативно-правові акти, основу яких традиційно (як і в будь-якій іншій сфері) становить Конституція України. Конституція України як Основний Закон держави, що закріплює засади суспільного життя та організації публічної влади, являється висхідним правовим підґрунтям і для правового регулювання етичних вимог до державних службовців. Нею не виділяється досліджуваний проблематика безпосередньо, що обумовлено фундаментальним характером приписів.

Передбачаються лише загальні правові засади функціонування всіх владних одиниць державного апарату, дотримання яких обов'язкове і для державних службовців, в тому числі в частині етики. Зокрема, для досліджуваної проблематики актуальними є такі конституційні правила організації публічного управління як: «недопустимість узурпації державної влади та права народу визначати і змінювати конституційний лад (ч. 3 і 4 ст. 5); необхідність здійснювати свої повноваження відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6); зобов'язання діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законами України (ч. 2 ст. 19); недопущення створення і діяльності в ній організаційних підрозділів політичних партій» [43].

Кардинально значимими для етичної сфери службовців є також наступні приписи Конституції:

1) припис, яким визначається зміст принципу верховенства права як основної ціннісної засади діяльності будь-якої публічної адміністрації. Державні службовців завжди повинні враховувати необхідність спрямування своєї діяльності на забезпечення прав і свобод людини: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [43] (ч. 1 ст. 3).;

2) «Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками» [43] (ст. 24), що неодмінно враховується при організації і проведенні конкурсного відбору на заміщення вакантних

посад державної служби. Крім того, частина 2 вказаної статті додає ще одну важливу для конкурсного відбору складову рівності: «Рівність прав жінки і чоловіка».

3) положення, яке враховується при наданні інформації щодо результатів діяльності органів державної влади та окремих державних службовців: «Кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею» [43] (ст. 32).

Для етичної сфери та її правової чинності мають значення й інші, передбачені Конституцією для суб'єктів владних повноважень, приписи найвищої юридичної сили (наприклад: щодо подання громадянами індивідуальних і колективних звернень та необхідності їх розглядати – ст. 40; щодо права на відшкодування за рахунок держави завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю владного органу збитків – ст. 56). Основним законом також визначено, що «свобода, рівність, соціальна справедливість, законслухняність є важливими етичними цінностями, які служать критеріями оцінювання міри гуманітаризації держави, а отже, й діяльності публічних службовців. Реалізація цих принципів направлена на формування суспільно-державної єдності на засадах взаємної відповідальності людини-громадянина та держави» [20, с. 129].

Аналіз законодавства зарубіжних країн свідчить, що закріплення норм етичного характеру, як правило, здійснюється не на рівні конституцій, а загальному законі, що регулює питання проходження державної або публічної служби (законах про державну службу, про публічну службу, про професійну етику публічної служби тощо). В Україні простежується дещо інша тенденція, зокрема яка виражається в

«розпорошенні» етичних норм в значній кількості законодавчих актів. Прикладом законів, які містять окремі приписи етичного характеру або вимоги та правила є: «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про очищення влади», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про державну таємницю», Кодекс законів «Про працю», «Про інформацію» тощо.

Слід розпочати характеристику законодавчих актів з профільного в сфері державної служби Закону України «Про державну службу» [75]. Цей закон не містить безпосередньо окремої статті, яка би містила узагальнений перелік етичних вимог до державних службовців, водночас при аналізі змісту значної кількості норм простежується тенденція передбачення етичної складової. Отже, до норм, що регулюють етику державних службовців слід віднести:

виокремлення системи принципів проходження державної служби (ст. 4), серед яких такі: «верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, відданість та вірне служіння Українському народові, доброчесність, ефективність, забезпечення рівного доступу до державної служби, політична неупередженість, прозорість, стабільність» [75];

визначення основних прав та обов'язків державного службовця (ст.ст. 7,8). Слід погодитися із думкою Сорокіної Н.Г., що «вони представлені як загальні орієнтири і критерії поведінки державних службовців і сформульовані в позитивному (дозволено, має право) та негативному значенні (заборонено, не має права)» [99]. Серед усіх передбачених зобов'язань звертає на себе особливу увагу припис закону, який має основоположне значення для побудови етичного підґрунтя проходження державної служби – ст. 8 «дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб,

що передбачені Конституцією та законами України; дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів; сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності» [75].;

врегулювання політичної неупередженості (ст. 10), зокрема акцентування уваги на тому, що «державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань» [75];

закріплення обов'язку щодо складення присяги (ст. 36) – законом передбачається безумовний обов'язок державних службовців складати присягу перед призначенням на посаду. Саме Законом України «Про державну службу» 2015 року вперше чітко було окреслено момент набуття статусу державного службовця, зокрема не з моменту видання наказу про призначення на посаду, а з моменту складення присяги з дотриманням усіх нормативно передбачених процедурних аспектів. У цьому є певна логіка законодавця, оскільки державний службовець узявши на себе відповідальність «вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки» [98, с. 15] в

майбутньому повинен сприймати свою діяльність як моральну місію. Отже, «текст Присяги вказує на пріоритетну роль Конституції та закріплює головні цінності, яких повинен дотримуватись державний службовець під час виконання своїх службових обов'язків. Отже, в тексті Присяги простежується місія – служіння суспільному благу, яка є визначальною для морально-етичних основ публічної служби» [98, с.15]. Видається, що присяга, покликана виконувати роль гарантування доброчесності діяльності державних службовців, оскільки за відмову від її складання особа фактично позбавляється права на зайняття посади;

закріплення правил внутрішнього службового розпорядку (ст. 47), що передбачає і дотримання загальних правил етичної поведінки в державному органі, на чому безпосередньо акцентується увага. Відомо, що після призначення на посаду державної служби, державний службовець повинен ознайомитися з поміж ряду актів локального характеру і з правилами внутрішнього службового розпорядку, які повинні містити деталізацію приписів щодо етики поведінки з урахуванням специфіки діяльності органу державної влади тощо.

Іншими важливими етичними приписами (або приписами з етичною складовою) є окремі вимоги, що пов'язані зі встановленням окремих обмежень у діяльності державного службовця, зокрема мова йде про: заборону участі у страйках, заборона входити до правління політичної партії державним службовцям категорії «А», безумовний обов'язок щодо виконання наказів керівника). Інші обмеження тісно пов'язані із антикорупційними вимогами та заборонами, зокрема щодо неупередженості діяльності, заборони отримувати подарунки, інші винагороди або послуги за дії, пов'язані із службовою діяльністю державного службовця, вимога щодо здійснення фінансового контролю (електронного декларування доходів) тощо.

Наступним важливим законодавчим актом з питань врегулювання етики державних службовців є Закон України «Про запобігання корупції» [34]. Фактично виключно цей закон містить окремий розділ, що присвячено правилам етичної поведінки публічних службовців (Розділ VI). Акцентуючи увагу на вимогах, що містяться у Законі варто сказати, що вони є загальними для усіх публічних службовців. Логіка законодавця щодо закріплення етичних норм в антикорупційному законі полягає у тому, що вони повинні стати стримуючим важелем для осіб, які мають намір вчинити корупційне правопорушення. Окрім цього, вони є підґрунтям для подальшої їх деталізації з урахуванням специфіки окремих видів публічної служби. Як приклад, Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів, затв. наказом МЮ від 21 вересня 2017 р. №2952/5, Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затв. Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 р., Кодекс суддівської етики, затв. XI черговим з'їздом суддів України 22 лютого 2013 р. тощо.

Слід виокремити дві групи норм Закону України «Про запобігання корупції», що регулюють етику державних службовців:

ті, що виокремлені як етичні вимоги (Розділ VI) – такими вимогами є: «пріоритет інтересів, політична нейтральність, неупередженість, компетентність і ефективність, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, нерозголошення інформації» [34]. Заслужовує на увагу акцентування уваги на тому, що державні службовці «діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання» [34].

заборони та обмеження щодо функціонерів, які мають етичну складову – обмеження щодо одержання подарунків (високоморальні особи не повинні намагатися отримати якусь майнову та/або немайнову вигоду від здійснення службових повноважень), заборона здійснювати діяльність за суміщенням та сумісництвом за винятком тієї діяльності, яка чітко визначається нормами законодавства, обов’язок вчинення необхідних дій з метою недопущення виникнення конфлікту інтересів, а у випадку наявності – його врегулювання, обмеження щодо роботи близьких осіб. Видається за необхідне акцентувати увагу про обмеження після припинення публічної служби, що пов’язано не виключно з забезпеченням від отримання колишнім публічним службовцем особистої вигоди, але і захист інтересів органу публічної влади в якому він працював. Так, відповідно до ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» встановлюється обмеження «1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців; 2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв’язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом; 3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа,

організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності» [34].

Щодо спеціального правового акту в сфері державної служби, яким визначаються правила етичної поведінки державного службовця, ним є акт підзаконного характеру, зокрема наказ Національного агентства України з питань державної служби. Мова йде про Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (Загальні правила етичної поведінки), що затв. Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. [33].

Уявляється, що такі загальні правила є за своїм змістом занадто узагальненими та у більшій мірі дублюють приписи Закону України «Про державну службу». Водночас саме антикорупційним законом визначено, що питання етики в сфері державної служби зобов'язаний впорядкувати центральний орган виконавчої влади в сфері державної служби (тобто НАДС).

З приводу зазначеного хотілося б сказати наступне. Постановою Уряду від 11.02.2016 р. були затверджені Правил етичної поведінки державних службовців, які діяли до 23 березня 2017 року. Таким чином, протягом більше семи місяців (05.08.2016 р. – 23.03.2017 р.) були чинними декілька актів з етичних питань державних службовців. Не дивлячись на вищу юридичну силу постанови КМУ, пріоритетом щодо застосування користувався наказ НАДС, оскільки саме на цей ЦОВВ Законом «Про запобігання корупції» покладена відповідна правотворча функція.

Загальні правила є узагальненням стандартів етичної поведінки публічних службовців, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків. Зокрема, в них зазначено, що публічні службовці повинні «сумлінно, відповідально, компетентно і

результативно виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення. 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» [33].

Слід звернути увагу на тому, що Загальні правила етичної поведінки доволі поверхнево урегульовують окремі питання (можливо така позиція законодавця обґрунтовується тим, що ці питання деталізовано унормовуються іншим нормативним актом, однак з позиції правозастосування це не зручно). Для прикладу, Загальні правила етичної поведінки щодо конфлікту інтересів містять лише один абзац., зокрема вказано, що державні службовці повинні запобігати виникненню конфліктів з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими. Нажаль, як свідчить практика, що основним провідником конфліктних ситуацій виступають саме державні службовці, що вказує на низький рівень їх обізнаності з окреслених питань та незнання алгоритму поведінки у разі виникнення конфлікту інтересів. Пунктом 8 Загальних правил етичної поведінки визначено, що «публічні службовці мають дбати про авторитет публічної служби, про позитивну репутацію органів влади, дотримуватися правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечувати високу якість роботи» [33].

Варто погодитися із думкою Сорокіної В.Г., що «авторитет публічної служби є ключовим показником довіри населення до органів влади. Тому не викликає сумнівів, що поведінка публічних службовців має свідчити про високий рівень їхньої культури та сприяти підвищенню авторитету публічної служби, оскільки завдання і функції держави, при практичній їх реалізації, стають завданнями і функціями самих публічних службовців» [101].

Таким чином, Загальні правила етичної поведінки «наголошують на важливості дотримання публічними службовцями загальної культури поведінки, порядності, чесності, толерантності, моральних норм, неупередженості. Саме ці норми поведінки має очікувати громадянське суспільство від публічних службовців. Вони мають усвідомлювати, що їхню поведінку оцінюють керівники, колеги та громадськість, і прагнути того, щоб вона не давала підстав для громадського осуду» [98, с.17].

Вищезазначене дозволяє стверджувати, що в Українській державі поки що не сформовано єдиної системи нормативних актів, що врегульовували б належним чином етичні питання проходження державними службовцями служби в органах державної влади. Наразі доволі розрізнено закріплено актами різної юридичної сили призначення служби в органах державної влади, тобто місія «служіння суспільному благу», ціннісні засади, на яких ґрунтуються морально-етичні основи державної служби, зокрема: справедливість, свобода, рівність, життя та гідність людини, повага до неї, законність, та основні принципи державної служби.

Рудакевич М. зазначає, що «відсутність правового забезпечення, організаційної структури, яка б опікувалася вирішенням морально-етичних проблем на публічній службі, а також цілого ряду інших об'єктивних чинників, які становлять цілісну етичну інфраструктуру, за прикладом

європейських країн, перетворюють названі спроби упровадження професійної етики на чергову декларацію намірів» [87, с. 71].

За наслідками дослідження питань правового регулювання етики державних службовців зроблено такі висновки: по-перше, Законом України «Про державну службу» визначаються основні моральні цінності в діяльності державного службовця; по-друге, Законом України «Про запобігання корупції» (розділом 6) встановлюються узагальнені правила етичної поведінки державних службовців, які одночасно, виступають правовою основою для кодексів та стандартів професійної етики усіх публічних службовців (поліцейських, суддів, прокурорів та ін.); по-третє, Загальні правила етичної поведінки доволі поверхнево урегульовують питання етики державних службовців, зокрема без тлумачення змісту тих чи інших приписів, що призводить до можливості застосування посадовими особами розсуду у своїй службовій діяльності.

Виокремлено такі складові адміністративно-правового забезпечення етики державних службовців:

інтегрована система управління, що обумовлює наявність інституційного забезпечення етики у державній службі, що передбачає функціонування системи органів та діяльності їх посадових осіб уповноважених здійснювати контроль за дотриманням етичних правил та стандартів. Також система управління обумовлює необхідність дотримання субординаційної дисципліни серед державних службовців (висока моральна поведінка вищого корпусу державних службовців);

система нормативно-правових актів, що регулюють правила та стандарти етики поведінки державних службовців;

професійна соціалізація, що передбачає просвітницьку та навчальну діяльність серед державних службовців, що популяризують високі етичні стандарти поведінки.

1.3. Європейський досвід регулювання етики державних службовців

Аналіз правового регулювання етичних стандартів державної служби в цілому та державних службовців зокрема неможливо без врахуванням позитивного досвіду європейських країн. Одночасно підтверджується та обґрунтовується це декількома факторами.

По-перше, Україна як держава неодноразово в різних програмних документах фактично з моменту набуття незалежності, а з 2019 року й на конституційному рівні закріпила, власну «європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» (преамбула Конституції України).

По-друге, адаптація законодавства України, правової системи держави в цілому, а також побудова ефективної системи державної служби вимагають належного закріплення та застосування правил етики державних службовців.

По-третє, без врахування передового сучасного досвіду провідних держав світу, держав Європейського Союзу зокрема, неможливо досягти бажаних результатів. Крім того, вивчення та запозичення міжнародних практик дозволить уникнути купи помилок, прорахунків та інших колізій.

В літературі зазначається, що «професійна етика публічних службовців країн, які входять до Ради Європи розглядається як практичний інструментарій морально-правового регулювання службової діяльності, спрямованої на ефективне виконання професійної ролі на благо громадян і суспільства. Служіння, законність й відповідальність, політична нейтральність і лояльність, чесність, прозорість і відкритість є її базовими принципами. Ці принципи закріплені у модельному Кодексі поведінки публічних службовців, що був рекомендований Комітетом Ради Європи у

2000 році у м. Страсбурзі, Франція. Модельний Кодекс поведінки публічних службовців Ради Європи, який втілений в додатку до Рекомендації, визначає міжнародні стандарти етичної поведінки для публічних службовців та перспективи у цій сфері» [88].

Важливим в аспекті вивчення європейського досвіду етики державної служби є діяльність Ради Європи. Так, Комітетом міністрів Ради Європи схвалено Модельний кодекс поведінки публічних службовців [81], який рекомендовано для застосування усіма державами.

В преамбулі до цього кодексу зазначається наступне: «Комітет міністрів будучи переконаний, що метою Ради Європи є забезпечення більшої єдності між його членами та нагадуючи, що залучення уваги громадськості і просування етичних цінностей є важливими засобами щодо попередження корупції рекомендує урядам при дотриманні національного законодавства і принципів, що регулюють діяльність державної адміністрації, сприяти прийняттю національних кодексів поведінки для публічних службовців, керуючись Модельним кодексом поведінки для публічних службовців. В цьому Кодексі визначено, що публічний службовець зобов'язаний виконувати свій службовий обов'язок політично нейтрально, не намагаючись протидіяти проведенню політики, рішеннями чи законним заходам, що приймаються публічними органами. Він зобов'язаний бути чесним, неупередженим і виконувати свої обов'язки в міру своїх здібностей, ефективно, компетентно, справедливо і з розумінням, беручи до уваги лише суспільну користь і відповідні обставини справи» [81].

З урахуванням цього, зважаючи на прогресивність та революційність положень цього кодексу, а також враховуючи його модельність, яка дозволяє різним державам удосконалювати його положення залежно від власних потреб, ситуації тощо, він набув високого

поширення серед держав Європи.

Наступним модельним актом, положеннями якого визначено у тому числі етичні стандарти поведінки державних службовців слід назвати Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування 1999 р., із змінами та доповненнями 2018 р. [30].

В довідникових джерелах вказують, що «сам по собі цей Кодекс являє собою невеликий документ, в якому структуровано викладені загальні принципи етичної поведінки публічних службовців. Зокрема, у ньому знайшли відображення такі норми, як верховенство закону, підзвітність, прозорість тощо. Слід звернути увагу, що у Кодексі наголошується на тому, що усі управлінські суб'єкти повинні поважати один одного та активно працювати задля досягнення недискримінаційної культури справедливості й терпимості, у якій цінують розмаїття. Заслуги і професіоналізм визначаються основними підставами для управління людськими ресурсами. Усі публічні службовці повинні бути безсторонніми під час ухвалення рішень і вживати заходи та уникати всіх форм упередження й фаворитизму, зокрема кумівства. Усі суб'єкти повинні уникати конфліктів чи появи конфлікту між своїми приватними справами й державними обов'язками. Політику щодо конфлікту інтересів мають регулювати принципи прозорості та підзвітності, гласності та моніторингу прямих або непрямих особистих інтересів суб'єктів, їхніх інших повноважень, функцій чи професій, а також змін у їхніх активах й обов'язках. Усі суб'єкти повинні утримуватися від зловживання своїми службовими обов'язками задля досягнення особистої мети, а також від незаконного привласнення державних коштів. Виконуючи свої функції, суб'єкти не повинні вживати таких заходів, що надаватимуть їм особистих та/чи професійних переваг після того, як такі особи перестануть виконувати ці функції» [31].

Додатково варто зазначити, що положеннями цього Кодексу не просто зафіксовано етичні правила поведінки, а сформовано їх систему, тобто запропоновано їх закріплювати в національних актах держав за принципом системності.

Необхідність у кодифікації основних етичних вимог до представників виконавчої влади обумовлена потребами в: зміцненні довіри громадян; забезпеченні ефективної діяльності державного управління; удосконаленні відносин на держслужбі; уніфікації вимог до держслужбовців.

Так, етичні кодекси вважаються важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю державного управління. Вони орієнтовані на забезпечення поваги до держслужби з боку широкого загалу, встановлення продуктивної, здорової атмосфери у професійних колективах, обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньо професійних відносинах. Крім того, як зазначалося Комітетом міністрів Ради Європи, різноманітність завдань, які виконуються сучасною державною адміністрацією (членами якої є особи із різним вихованням та походженням) підвищує необхідність кодифікації правил поведінки порівняно з попередніми періодами, коли більш гомогенний персонал виконував схожі функції та поділяв подібні цінності (п. 25). Отже, кодекси здатні, з одного боку – регулювати управлінські й службові відносини чиновництва, з другого – сприяти створенню позитивного ставлення до владних структур.

Сукупність етичних приписів необхідна для підвищення рівня раціональності й моральності у професійній діяльності бюрократії, окреслення рамок дозволеного, вияву чітких орієнтирів службової поведінки, створення певних шаблонів, які її роз'яснюють, прийняття етично обґрунтованих державно-управлінських рішень. Закріплені ззовні

норми відкривають працівникам можливості для достатньо вільного орієнтування в стандартних, повсякденних ситуаціях, позбавляючи їх від необхідності постійно здійснювати моральний вибір. Вони дають настанови для дії в ситуаціях конфлікту між загальноморальними та професійно-етичними нормами та захищають права службовців. Єдині етичні стандарти поведіння мають стати інструментом кадрової політики, мірилом професійно-етичних якостей і норм поведінки при прийомі, проходженні держслужби та кар'єрному просуванні. Етичні кодекси спроможні бути основою для формування соціальної відповідальності професійної групи та кожного із її представників і підставою для суспільної оцінки бюрократії – розрахунок лише на неписані правила полишає громадськість можливості контролювати бюрократію.

Якщо коротко визначити мету етичних кодексів держслужбовців, то вона передбачає, як зафіксовано в “Пояснювальній доповіді Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи щодо Кодексу поведінки державних службовців...” (п. 31): опис етичного клімату, який панує на держслужбі, та стандартів етичної поведінки, які очікуються від держслужбовців, повідомлення суспільству, чого очікувати під час спілкування від поведінки та ставлення держслужбовців до громадян.

«Етичні кодекси задають орієнтири (ідеали, цінності, якості, норми) для самовдосконалення представників бюрократії і можуть справляти значний виховний вплив. Однак, на наш погляд, виписані правила поведінки, мають змальовувати образ не стільки “ідеального держслужбовця” (як відомо, ідеал – це досконалий взірець чогось), а образ “належного держслужбовця” – такого, яким він повинен бути сьогодні, зараз, а не колись у гіпотетичному майбутньому» [71, с. 44].

Вважається, що більшість Етичних кодексів є досить загальними,

виявляються нормативним описом бажаної правильної поведінки, мають суб'єктивно-ціннісний характер і механізм реалізації, не передбачають зовнішніх санкцій. Як тільки Кодекс етики стає описом необхідної поведінки і його невиконання карається по закону, як тільки він утримує в собі примусові стандарти, він перетворюється в Кодекс поведінки [29], тобто нормативний акт, в якому визначаються стандарти поведінки для держслужби в цілому або для окремих органів влади. Він має імперативноатрибутивну природу і загальнообов'язковий характер. На відміну від Кодексів честі, в яких здебільшого містяться заяви про наміри, в Кодексах поведінки робиться наголос на відповідальності чиновників, встановлюються механізми дисциплінарного впливу та дисциплінарної відповідальності за порушення правил службової поведінки і зазвичай закріплюються обов'язкові правові норми прямої дії.

Також важливим аспектом розробки та реформування професійних та етичних стандартів є дотримання міжнародних стандартів та їх імплементація до національної політико-правової системи.

Нами проаналізовано основні міжнародні стандарти етичної поведінки державних службовців, що закріплені в ряді міжнародних документів, основний зміст яких викладається нижче згідно хронології їх прийняття та предмету регулювання.

17 грудня 1996 року ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН Резолюція 51/59 «Боротьба з корупцією», якою прийнято «типовий міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб», що стосується також депутатів парламентів та є інструментом боротьби з корупцією [54].

Резолюцію Ради Європи (97) 24 «Двадцять керівних принципів боротьби з корупцією» від 06 листопада 1997 року [51] запрошено національні влади застосовувати ці принципи в їхньому внутрішньому законодавстві та на практиці, а також, закликало заохочувати прийняття

обраними представниками кодексів поведінки.

Конвенція Організації з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) проти хабарництва 17 грудня 1997 року вимагає від держав реалізації національного законодавства, що забороняє підкуп парламентарів [53].

Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію від 20 січня 1999 року містить вимогу до держави здійснювати переслідування як за активне, так і за пасивне хабарництво в «національних народних зборах» [153]. 01 травня 1999 року Радою Європи створена Група держав по боротьбі з корупцією (GRECO) з метою контролю над дотриманням антикорупційних стандартів і просування керівних принципів та забезпечення майданчика для обміну найкращими рішеннями в цій сфері [57].

17 червня 1999 Конгресом місцевих і регіональних влад Європи була прийнята Рекомендація № 60 Ради Європи «Про політичну добропорядність місцевих та регіональних виборних представників», додатком до неї є Європейський кодекс поведінки, спрямований на підвищення політичної сумлінності місцевих та регіональних виборних представників. Цей кодекс містить також рекомендацією щодо виконання щоденних обов'язків, зумовлених етичними принципами, та здійснювати превентивні заходи, знижуючи таким чином ризик корупції [75].

Резолюцією ПАРЄ № 1214 «Про роль парламенту у боротьбі з корупцією» від 04 квітня 2000 року встановлено, що «Парламентарі зобов'язані не тільки підкорятися букві закону, а й служити для всього суспільства прикладом непідкупності шляхом прийняття та дотримання власних кодексів поведінки» [65].

У статті 8 Конвенції ООН проти корупції, прийнятої резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї 31 жовтня 2003 року, в якій висунуто юридично

обов'язкову вимогу до підписантів цього документу - «кожна Держава-учасниця прагне застосовувати, у рамках своїх інституціональних і правових систем, кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій» [59].

Організацією Міжпарламентський союз у 2005 році було прийнято етичний кодекс - «Права людини: довідник для публічних осіб» в якому містяться стандарти поведінки та вимоги щодо професійно-етичних норм для депутатів парламентів [158].

Статтею 12 Резолюції Парламентської асамблеї ОБСЄ визначено рекомендації для регулювання професійних стандартів парламентарів (Брюсельська декларація 2-7 липня 2006 року) [54]. У вересня 2006 року робочою групою з парламентської етики та поведінки, що створена Глобальною організацією парламентаріїв проти корупції спільно з Вестмінстерським фондом за демократію було підготовлено та випущено «Посібник з парламентської етики і поведінки: довідник для публічних осіб» [34] якому містяться чинники розробки правил для кодексів поведінки. «Декларація відкритого парламенту» від 15 вересня 2012 року містить вимогу щодо необхідності прийняття професійно-етичних стандартів для парламентарів [34].

Рішенням ОБСЄ № 4/18 «Недопущення та припинення насильства щодо жінок» від 10 грудня 2018 року визнано, «що жінки, які займаються професійною діяльністю в публічній сфері..., стикаються з підвищеною ймовірністю зазнати певних форм насильства або жорстокого поводження, погроз і утисків у зв'язку зі своєю роботою». Враховуючи вказану аргументацію, закликано «спонукати всіх відповідних гравців, у тому числі тих, що беруть участь у політичному житті, до внесення вкладу у зусилля щодо запобігання та припинення всіх форм насильства щодо жінок, включаючи тих, хто займається професійною діяльністю у

публічній сфері» [161].

Безумовно, кодекси можуть функціонувати як адміністративно-правові документи. Суспільству в цілому, і кожному окремому громадянину важливо, щоб бюрократичний апарат виконував своє соціальне призначення. Якщо Кодекси поведіння, встановлюючи мінімальні етичні стандарти правовими методами, можуть цьому сприяти, то їх у визначених суспільних умовах можна й потрібно застосовувати. Але при цьому варто мати на увазі, що тільки мораль здатна всебічно, а не фрагментарно розглядати благо індивіда й суспільства, а правові норми повинні бути відкриті нормам моралі, виправдані та підлеглі моральним настановам.

Як вбачається з проаналізованих міжнародних документів, більшість з них спонукає держав-учасниць вводити етичні кодекси до своїх національних правових систем. Як зазначено у Пояснювальній записці до Рекомендації 2000 (19) Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи про роль державної прокуратури у системі кримінального судочинства від 6 жовтня 2000 р., «Державні прокурори повинні забезпечити неухильне дотримання прокурорами кодексів професійної етики..., повинні, зокрема, демонструвати високий рівень прийняття рішень і професійної етики» Проте автори цього документа вбачають у «Кодексі професійної етики не якусь формалізовану збірку, а скоріше доволі гнучкий набір тих правил і норм, якими повинен керуватися в роботі прокурор, із чітким розмежуванням того, що дозволено і що не дозволено у професійній поведінці».

Вважається, що розпочалось формування етичних вимог до службовців у Великій Британії. Так, в літературі вказують, що «британська «традиція» публічної служби регламентується моральним кодексом та підзвітна парламентському комітету з бюджетного контролю. Чиновник у

Британії, зазвичай, характеризується такими якостями як чесність, висока самодисципліна, моральність, прагнення завжди знайти найліпше рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава і благо громадянина. Однак досягнути такого рівня для британців було нелегким завданням» [88, с. 130].

В довідниковій літературі також вказується, що «у Франції основна увага приділяється створенню органів, які зобов'язані спостерігати, розкривати і відстежувати серйозні порушення в етичній поведінці публічних службовців. Це не дивно, адже чесність та гідність це основні цінності, які були закріплені у найважливіших загальних статутах державної служби Франції, виданих ще у 1946 та 1959 роках, а також у 1983 р. Бути чиновником у Франції – це не професія, не робота, а це місія. Основні принципи французького права, що стосуються публічної служби, чудово відображають образ посадової особи, яка обслуговує виключно суспільний інтерес» [112, с. 29].

Натомість в Німеччині слідкує за дотриманням етичних стандартів система спеціальних адміністративних судів.

Наприклад, в польському Кодексі етики цивільної служби, затвердженим Указом 11.10.2002 р. встановлено на офіційному рівні такі принципи як: публічне добро, нейтральність, інтереси громадян, професіоналізм, орієнтація на результат тощо [40]. При цьому, в літературі відзначається, що «Кодекс відображає основні норми і правила, якими мають керуватись всі публічні службовці. Політична відданість, моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, компетентність, відповідальність, раціональність та лояльність – основні засади, які були покладені в створення Кодексу етики цивільної служби Польщі. У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які носять універсальний характер» [117].

В Україні спостерігається вельми неоднозначне ставлення до кодифікації етичних норм професійної діяльності. Виникають дискусії щодо нагальності прийняття етичного кодексу; його змісту та можливостей застосування; правового (чи морального) характеру; механізмів, що дозволять уникнути декларативності і зроблять його дійовим; специфіки належних (або припустимих) санкцій за порушення етичних стандартів тощо. У службовців існують певні застереги стосовно того, що кодекс може стати засобом маніпуляції суспільною думкою, піаракцією для “створення позитивного іміджу” чиновництва, формальним інструментом демонстрації світовій спільноті “кращих намірів” влади або засобом приборкання керівниками “неугодних” підлеглих. В Україні подібні дискусії щодо етичних кодексів лише започатковуються, а на Заході точаться протягом кількох десятиліть. Мають під собою певні підстави й звинувачення етичних кодексів в обмеженні прав і свобод держслужбовців, у неефективності чинних механізмів впровадження етичних норм в життя. Це зумовлює необхідність серйозного наукового вивчення, конструювання й апробації різних моделей існування й реалізації етичних норм.

Проаналізовано зарубіжний досвід впорядкування питань етики у державній службі. Звернено увагу на те, що у більшості країн для врегулювання етичних питань розроблено та прийнято ряд нормативних актів, зокрема законів та етичних кодексів. Зазначені акти мають спільну цільову спрямованість: закріплення демократичних засад та цінностей; запобігання та протидія корупції, підвищення якості та ефективності публічного управління. Крім того, дієвість таких актів підсилена окремими державними механізмами контролю за їх виконанням з боку спеціальних органів (як приклад, Комітету зі стандартів публічної сфери Великобританії, Вищої Ради з етики Франції, Національного бюро з

етичних основ Нідерландів), основними функціями яких є організація контролю за дотриманням правил етичної поведінки, дослідження стану їх дотримання, відповідності сучасним реаліям, проведення постійного моніторингу.

Акцентовано увагу на тому, що ключовим компонентом реформування публічної служби в багатьох зарубіжних країнах є етичне регулювання державної служби. Натомість Українській державі на сьогоднішній день бракує розробленого нормативно-правового інструментарію для регулювання етичних відносин у сфері державної служби.

РОЗДІЛ 2

СТРУКТУРНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

2.1. Характеристика етичних вимог до державних службовців

Як було з'ясовано, ключові вимоги професійної етики державних службовців знаходяться в двох нормативних актах: Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (Наказ НАЗК від 05.08.2016 р.) [33] та Закон «Про запобігання корупції» [76]. Першими, серед іншого, встановлено, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані [19]:

«постійно поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищувати свій професійний та культурний рівень, удосконалювати організацію службової діяльності;

дбати про авторитет державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, а також про позитивну репутацію державних органів та органів місцевого самоврядування, що включає дотримання правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечення високої якості роботи, встановленого внутрішнього службового розпорядку ;

шанувати народні звичаї і національні традиції;

з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови; поважати приватне життя інших осіб;

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;

використовувати надані їм ресурси таким чином, щоб не завдавати шкоди навколишньому середовищу чи здоров'ю людей;

діяти, відповідно, в державних інтересах чи інтересах територіальної громади;

використовувати робочий час для виконання своїх посадових обов'язків» [19].

«Державним службовцям і посадовим особам місцевого самоврядування забороняється використовувати свої повноваження або своє службове становище в особистих (приватних) інтересах чи в неправомірних особистих інтересах інших осіб, у т. ч. використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають право використовувати ресурси держави чи територіальної громади (рухоме та нерухоме майно, кошти, службова інформація, технології, інтелектуальна власність, робочий час, репутація тощо) тільки в межах посадових обов'язків та доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законами» [33].

Та очевидна обставина, що якість діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, залежить не лише від їхнього професіоналізму, а й від морально-психологічних чинників, зайвий раз підтверджується змістом присяги, яку складають державні службовці та яка передбачає обов'язки не лише юридичного, а й морального характеру (ст. 36 Закону «Про державну службу»): «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України,

втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки» [75].

Розглядаючи названі вимоги етичної поведінки публічних службовців, як її основну змістовну характеристику, слід враховувати три загальних аспекти:

По-перше, деякі з названих та ряд інших етичних вимог поведінки фактично є антикорупційними обмеженнями та зобов'язаннями (це приписи щодо конфлікту інтересів, нерозголошення інформації, подання декларації тощо). При цьому, подібний підхід характерний не лише для України, але й для більшості інших країн Центральної та Східної Європи.

По-друге, Загальні правила етичної поведінки фактично розроблені на основі розділу 6 Закону «Про запобігання корупції», а тому саме останній має виступати ключовим джерелом для узагальненого сприйняття комплексу етичних вимог до державних службовців.

По-третє, значна частина етичних вимог поширюється на позаслужбове життя публічних службовців. Так, відповідно до Правил етичної поведінки поліцейських (п. 3 розділу 4), за будь-яких обставин і відносно будь-якої людини як у робочий, так і в неробочий час поліцейський зобов'язаний дотримуватися норм професійної етики.

Враховуючи відмічене та орієнтуючись на зміст акту вищої юридичної сили (а саме: ст.ст. 37 – 44), вважаємо необхідним назвати наступні фундаментальні етичні вимоги до державних службовців [76]:

1. Ввічливість. Законодавча вимога бути ввічливим у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими, зокрема, означає, що у спілкуванні слід:

- відчувати душевний стан співрозмовника, не ображати, не

принижувати його;

- бути уважним, тактовним, делікатним (стежити за реакцією співрозмовника, уникати негативних оцінок щодо нього, епітетів, порівнянь, які можуть викликати образу, гнів);

- брати до уваги статусні та рольові ознаки свого колеги (вік, стать, професія, рівень освіченості, віросповідання);

- вміти тримати дистанцію при різних статусах і ролях;

- не перетворювати діалог на монолог;

- виявляти витримку, доброзичливість [19].

Ввічливість у спілкуванні означає й відсутність демонстрації надмірної зайнятості, уважне слухання співрозмовника та вміння почути його, надання людині можливості висловити свою точку зору, чітке, лаконічне і зрозуміле викладення інформації.

У ділових стосунках існує низка «умовно заборонених» тем для неформальних бесід, з яких не варто дискутувати. Це: релігійні переконання та демонстрація релігійних атрибутів; політичні уподобання та прихильності; аспекти особистого, приватного життя (стосунки в сім'ї, з родичами); заробітна плата, достаток, фінансові проблеми; стан здоров'я власний та інших осіб; зовнішність інших людей (особливо за їх відсутності) [25, с. 29].

Основними принципами спілкування публічних службовців з громадянами є: відкритість (здатність до спілкування, прийняття інших людей, їхньої унікальності); пластичність (здатність сприймати проблеми інших, залишаючись собою); повага; турбота; толерантність. Толерантність – це морально-психологічна установка особи на сприйняття іншої людини в її інакшості, визнання за цією людиною права на самобутнє існування, утримання від агресії та терпимість до ідей, звичок, норм поведінки, які не подобаються або викликають неприязнь [12, с. 125].

До основних етичних правил взаємодії між колегами (що входить до розширеного змісту «ввічливості») слід відносити такі:

- «виявляти повагу до колег;
- у разі неможливості виконати свої обов'язки попередити про це;
- не давати обіцянок, які не можуть бути виконані;
- не ставитись до колег упереджено;
- демонструвати впевненість у собі і водночас бути скромним, не перебільшувати власну значущість і ділові можливості;
- визнавати свої помилки;
- пропонувати колегам допомогу у подоланні труднощів;
- уміти налагодити конструктивний діалог з колегами, бути відкритим до спілкування;
- пам'ятати, що на роботі не прийнято запитувати про особисті справи, проблеми;
- не переказувати те, що стало відомо про особисте життя колеги з його слів;
- не розповідати співробітникам про свої конфлікти з керівниками, колегами» тощо [19, с. 234].

Загальними етичними настановами взаємодії керівника з підлеглими є: повага до особистості підлеглого, тактовність; жорсткий самоконтроль, уважне ставлення до особистих якостей; справедливість щодо підлеглих; підтримка духу співробітництва й атмосфери довіри [33].

До змісту принципу ввічливості (інколи: «гідності», «гідної поведінки») зараховується і закріплена Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування вимога не допускати використання нецензурної лексики чи підвищеної інтонації. Дана заборона, як і вимога про офіційно-діловий стиль одягу публічного службовця, який має відповідати

загальноприйнятим вимогам пристойності (п. 11 розділу 2 Загальних правил), є швидше правилами службового етикету, ніж етики. Етикет – це зовнішньо-поведінкова сторона взаємодії між людьми; етика ж стосується внутрішньо-моральних засад такої взаємодії. Необхідно, щоб етикет публічного службовця базувався на високій етиці його поведінки; і навпаки, абсолютно неприйнятною є ситуація, коли вимоги етикету дотримуються як своєрідний формальний «церемоніал» та не ґрунтуються на стійких морально-етичних світоглядних позиціях службовця [13].

2. Пріоритет інтересів. Публічні службовці, представляючи державу чи територіальну громаду, діють виключно в їх інтересах. Тут проголошується пріоритет (тобто першість, перевага) інтересів держави або територіальної громади при здійсненні відповідними особами покладених на них службових або представницьких повноважень, тим самим підкреслюється, що основним змістом і сенсом діяльності таких осіб має бути не задоволення приватних чи корпоративних інтересів, а служіння заради спільного блага.

Це положення, зобов'язуючи бути максимально чесним щодо здійснення своїх службових або представницьких обов'язків, кореспондує такому принципу державної служби, як доброчесність, під якою розуміється «спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» [75] (п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону «Про державну службу»). Вказаний принцип, реалізація якого покликана усунути наявність конфлікту інтересів, знаходить відображення і в присязі, яку складає особа, призначена на посаду державної служби вперше.

Разом з тим (зادля термінологічної справедливості) відмітимо, що насправді доброчесність, охоплюючи такі поняття, як добро і чесність, – це

глибока категорія, яка включає всі сторони моральності та є, по суті, трансформацією добра в професійну етичну сферу. Поєднання моральності і добра дає можливість окреслити площину доброчесності особи, яка здійснює функції держави. Це, зокрема: компетентність, вимогливість до себе, безкорисливість, чесність, твердість, сумлінність. «Доброчесність – це необхідна морально-етична складова діяльності державного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго ставлення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов’язків та розпорядженні державними ресурсами. Саме тому, відповідну етичну засаду краще все-таки не ототожнювати із більш змістовною доброчесністю та позначати як пріоритет публічного інтересу на державній службі» [57, с. 18]. При цьому публічний інтерес (будучи основним ціннісно-цільовим критерієм належного урядування) має певні специфічні ознаки, які відокремлюють його від інтересу приватного: «1) публічний інтерес є невід’ємним від інтересів держави, однак може не співпадати з інтересами приватними; 2) зміна вектору приватного інтересу повинна знаходити своє відображення в зміні публічного інтересу і навпаки; 3) існують певні сфери господарської діяльності в яких унеможлиблюється забезпечення дотримання публічного інтересу без втручання держави; 4) під обов’язком держави щодо забезпечення публічного інтересу також слід розуміти забезпечення конституційних прав і свобод; 5) у певних сферах економіки суб’єкт господарювання напряму забезпечує не тільки приватний а й публічний інтерес; 6) публічність інтересу визначається сукупністю приватних інтересів; 7) публічний інтерес є відображенням інтересу державного, як особливої форми організації суспільства, який націлений у першу чергу на самозбереження; 8) публічним інтересом виступатиме будь-який приватний інтерес, під час реалізації якого, будуть задіяні певні права та

свободи, щодо забезпечення яких держава має зобов'язання; 9) права людини можуть за певних умов йти в розріз із публічним інтересом, а отже, вони не є ані основою, ані частиною такого інтересу. Водночас, перша та сьома ознака потребують кількісно ситуативного уточнення, адже основою публічного інтересу є об'єктивований інтерес усього суспільства, що, відповідно, не дозволяє ототожнювати публічний інтерес та державний інтерес, який є лише одним з елементів інтересу публічного. У зв'язку з цим слід зазначити, що для стабільного та прогресивного розвитку українського суспільства та держави важливо, щоб названі інтереси були взаємоузгодженими, не містили елементів, які б порушували баланс системи «влада-суспільство». Таким чином, державний інтерес виступає частиною публічного, але в певних умовах (деструктивних) може йому й суперечити» [106, с. 143-146].

3. Політична нейтральність. Публічні службовці зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків. Дана вимога покликана запобігти негативному впливу політичної кон'юнктури на належне виконання службових повноважень особами, уповноваженими на виконання функцій держави. Законодавство не може вимагати повного відсторонення таких осіб від політичного життя в країні, а тому обмежується покладанням на них обов'язку дотримуватись політичної нейтральності при виконанні своїх службових повноважень [19, с. 245].

Політична нейтральність (неупередженість) – це нейтральна позиція щодо політичних партій і рухів, позиція усвідомленої лояльності та сумлінного служіння суспільству, державі і територіальній громаді без

урахування політичних мотивів, поглядів і переконань. Це – громадянська чеснота, яка налаштовує відповідних суб'єктів на суспільне служіння на основі неупередженого ставлення до будь-якої політичної сили, яка діє правомірно. Принцип політичної нейтральності не забороняє членство в політичних партіях, проте вимагає, щоб політичні уподобання осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [75], не впливали на виконання ними своїх службових повноважень, щоб ці особи:

«- виконували свої функції в будь-яких політичних умовах, незважаючи на зміни політичного характеру, які відбуваються в країні;

- не обстоювали інтереси певної політичної партії (у т. ч. тієї, членами якої вони є), використовуючи службове становище;

- не демонстрували свою партійну приналежність під час здійснення службових повноважень;

- турбувались про те, щоб кожна їхня дія чи причетність до політичних партій чи виборчих блоків не зашкодила впевненості громадян у їх здатності неупереджено виконувати свої службові обов'язки» [19, с. 246] тощо.

Законодавство закріплює диференційований підхід до регулювання політичної активності різних категорій службовців. Така диференціація проявляється, зокрема, в неототоженні принципів політичної нейтральності і позапартійності, а також у непоширенні принципу політичної нейтральності на певні категорії осіб [108, с. 301].

Як вже зазначалось, політична нейтральність не виключає право особи бути членом політичної партії. Проте, стосовно окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, законодавством встановлені обмеження щодо членства в політичних партіях. Членами політичних партій не можуть бути: судді; прокурори; поліцейські;

співробітники СБУ; військовослужбовці; працівники органів доходів і зборів; персонал кримінально-виконавчої служби; працівники НАБУ; державні службовці у випадках, передбачених Законом «Про державну службу»; члени НКРЕ (ч. 3 ст. 6 Закону «Про політичні партії»). Військовослужбовці та працівники ДПС на період військової служби та роботи зупиняють членство в політичних партіях (ст. 15 Закону «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р.). Про це саме говориться в ст. 12 Закону «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 23 лютого 2006 р. Частина 3 ст. 10 Закону «Про державну службу» встановлює, що державний службовець не має права бути членом політичної партії, якщо він займає посаду державної служби категорії «А». До цієї категорії належать посади: державного секретаря Кабміну та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабміну, та їх заступників тощо (ч. 2 ст. 6 Закону «Про державну службу»). На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії.

Отже, частина осіб, уповноважених на виконання функцій держави, повинна дотримуватись у своїй службовій діяльності вимог як позапартійності, так і політичної нейтральності в той час, як інша частина таких осіб (наприклад, службовці місцевих державних адміністрацій) – лише вимог політичної нейтральності.

З іншого боку, особа може й не бути членом політичної партії, але захищати та реалізовувати її інтереси під час виконання посадових обов'язків, тобто принцип позапартійності не забезпечує політичну неупередженість державного службовця. Професійна державна служба має бути аполітичною, оскільки її функцією є надання послуг населенню на професійній незалежній основі незалежно від ставлення до політичної

еліти, яка перебуває при владі. Дотримання принципу політичної нейтральності на державній службі забезпечує високий рівень професійної підготовки державних службовців, їхню незмінність на службі одночасно із проведенням захисту від спроб змусити їх провадити будь-яку політичну діяльність в інтересах окремих партій або груп.

Необхідність у політичній неупередженості державної служби зумовлена тим, що: така «служба – це служба на благо всього народу, а тому державні службовці не можуть відображати та реалізовувати інтереси лише певної політичної групи; політична боротьба всередині державної служби призводить до неузгодженості в державному управлінні, втрати контролю над ситуацією, безладдя» [101, с. 250]. Принцип політичної неупередженості, серед іншого, має на меті захищати державних службовців від впливу і контролю з боку політичних партій, щоб вони могли ефективно працювати незалежно від того, яка партія приходить до влади. Водночас вказаний принцип захищає державних службовців від втрати ними своїх посад за політичними мотивами у разі, коли одна партія змінює іншу при владі, тобто все, що пов'язує державного службовця з політичною партією, є його особистою справою і не стосується державно-службової діяльності.

Реалізація положень Закону «Про державну службу», з поміж іншого, покликана подолати існуючу практику, коли зміна керівника органу, який є політиком, має наслідком прихід на посади в апараті органу його «команди». Це негативно позначається на професійності державної служби, оскільки призначені в такий спосіб особи, насамперед, виходять з політичних інтересів відповідної партії або керівника-політика. До того ж це призводить до постійної плинності кадрів замість того, аби надати їм можливість накопичення професійного досвіду і в такий спосіб забезпечити зміцнення кадрового потенціалу державних структур та більш

якісного виконання покладених на них завдань.

З урахуванням того, що політизація державної служби перешкоджає створенню високопрофесійного управлінського кадрового потенціалу, не дає можливості державним службовцям тривалий час перебувати на посадах, реалізуючи набутий професійний досвід, ст. 10 Закону «Про державну службу» (назва статті – «Політична неупередженість») встановлює, що державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їхньої партійної приналежності та політичних переконань. Державний службовець не має права:

«- демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей;

- обіймати посади в керівних органах політичної партії;
- суміщати державну службу зі статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»;

- залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;

- організовувати і брати участь у страйках та агітації (крім випадку перебування у відпустці для участі у виборах);

- у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях» [19, с. 238].

У разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати ЦВК, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби. Державному службовцю за його заявою надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Зазначена відпустка надається за рішенням керівника державної служби з дня його повідомлення про участь у виборчому процесі і до дня його завершення відповідно до виборчого законодавства.

Принцип політичної нейтральності безпосередньо пов'язаний із принципом неупередженості.

4. Неупередженість. Державні службовці діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання. Дотримання принципу неупередженості означає, що здійснення службових або представницьких повноважень особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняними особами не повинно залежати від їхніх приватних інтересів та особистих (політичних, ідеологічних, релігійних та ін.) поглядів і переконань [76]. У частині нівелювання політичних поглядів і переконань особи принцип неупередженості перехреснується з принципом політичної нейтральності, в частині відкидання приватних інтересів – з проблематикою конфлікту інтересів (розділ V Закону), а також змістовно пов'язаний з поняттям доброчесності.

Політичними вважаються погляди і переконання особи щодо політики, економіки, устрою держави та суспільства загалом, щодо того, якими мають бути закони і суспільна мораль, тощо. Політичні погляди і переконання можуть як відбиватися, так і не відбиватися в конкретних діях, спрямованих на захист або реалізацію цих поглядів і переконань

(голосування на виборах за конкретну політичну партію, за конкретного кандидата, участь у мітингах і демонстраціях протесту тощо).

Поняття ідеологічних поглядів і переконань є більш широким. «Ідеологія – це система поглядів (політичних, правових, етичних, художніх, релігійних, філософських), ідей, цінностей та установок, що виражають інтереси різних соціальних груп, класів, товариств, в яких усвідомлюється та оцінюється ставлення людей до дійсності й один до одного, а також містяться цілі (програми) соціальної діяльності, спрямованої на закріплення або зміну існуючих суспільних відносин. Ідеології, що прагнуть до змін у суспільстві, називають радикальними, революційними, а ідеології, що прагнуть до збереження традицій суспільства, – консервативними, реакційними» [104].

Неупереджений – той, який не має негативної, заздалегідь сформованої думки, упередження проти кого-, чого-небудь. Неупередженість передбачає однакове ставлення до будь-якої особи, демонстрацію однакового поведіння в однакових ситуаціях.

Політичні та ідеологічні погляди і переконання людини зазвичай переплітаються з її іншими особистими поглядами і переконаннями, у т. ч. релігійними та особистою мораллю. Релігійними є переконання у правильності певного світогляду – тієї чи іншої віри або атеїзму. Право на свободу совісті включає свободу мати, приймати та змінювати релігію або переконання за своїм вибором і свободу одноосібно чи разом з іншими сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, відправляти релігійні культи, відкрито виражати і вільно поширювати свої релігійні або атеїстичні переконання. Ніхто не може встановлювати обов'язкових переконань і світогляду (ст. 3 Закону «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 р.).

5. Компетентність і ефективність. Державні службовці сумлінно,

компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності. Ставлення до праці, виконання своїх професійних обов'язків традиційно визнається показником моральності особи. Добročесність завжди поєднується з гідним ставленням до праці, з професіоналізмом [103, с. 121].

Зокрема, одним із принципів державної служби є професійна «компетентність – це здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку» [75] (п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону «Про державну службу»).

Професіоналізм державного службовця, покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, здатність до вирішення складних завдань, можливість і готовність до підвищення своєї кваліфікації, виступає основною якісною категорією державного службовця, що визначає результативність роботи та його кар'єру. Основними елементами та складовими механізму оцінки професійності державного службовця є: соціально обумовлені риси (цілеспрямованість, морально-етичні якості, ставлення до роботи, мотивації праці); ознаки кваліфікації (знання, навички, вміння та звички, отримані працівником у процесі навчання та роботи); психологічні особливості працівника (пам'ять, воля, почуття, відчуття тощо); сукупність органічних рис (тип нервової системи, темперамент, характер, емоційно-вольова сфера, здібності).

Можливі різні варіанти дисбалансу відносин «професіоналізм –

моральність»: моральна особа не володіє достатнім рівнем професіоналізму; професіонал у службовій діяльності не дотримується норм професійної етики; професіонал у позаслужбовому житті застосовує професійні знання і навички в аморальних цілях. Принцип компетентності і ефективності спрямований на недопущення двох перших варіантів зазначеного дисбалансу.

«Обов'язок сумлінно, вчасно, результативно і відповідально виконувати рішення та доручення органів і осіб, яким особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні особи, підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не є беззастережним, адже поєднується з обов'язком утримуватись від виконання тих рішень чи доручень керівництва, які суперечать закону» [19, с. 239]. Під рішеннями та дорученнями тут слід розуміти акти управління, що відображають одностороннє юридичне волевиявлення відповідних суб'єктів управління і містять вимоги про вчинення (не вчинення) певних дій особами, на яких покладено обов'язок виконувати такі вимоги. Зазначені акти можуть мати різну форму (усну, письмову, наглядно-демонстраційну тощо) залежно від статусу суб'єкта, який ухвалює рішення (надає доручення) і конкретної ситуації. Виконання рішення або доручення – це фактична реалізація завдання, сформульованого у прийнятому рішенні чи наданому дорученні.

Управлінське рішення є розпорядженням з боку керуючого суб'єкта (суб'єкта управління) керованому об'єкту (об'єкту управління) і підлягає обов'язковому виконанню останнім. Це – свідомий вольовий, владний акт організуючого впливу, який виражає наміри суб'єкта управління щодо бажаного функціонування об'єкта, містить певну модель його дій, спрямованих на досягнення очікуваного результату. Управлінське рішення має бути науково обґрунтованим, своєчасним, компетентним, законним, несуперечливим, реальним для виконання. За порядком прийняття

розрізняють одноосібні та колегіальні управлінські рішення. Одноосібні рішення приймаються керівником без погодження чи обговорення їх у колективі або з окремими особами. Колегіальні управлінські рішення приймаються або відхиляються (як правило, голосуванням) спільно групою осіб за участю їх керівника. За ступенем регламентації можливих дій керованого об'єкта управлінські рішення поділяються на імперативні, альтернативні та рекомендаційні: імперативні рішення чітко та однозначно вимагають здійснення конкретних дій і досягнення запрограмованого результату; альтернативні – дають можливість вибору у встановлених межах засобів для досягнення очікуваного результату; рекомендаційні – лише орієнтують на певні дії як один із шляхів досягнення запланованого результату [86, с. 156].

З'ясовуючи, чи дотримується особа обов'язку не допускати неефективного використання публічної власності, слід враховувати, зокрема, положення Закону «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р., Порядок здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та Критерії визначення ефективності управління об'єктами державної власності, затв. постановою КМ від 19 червня 2007 р. №832. Встановлено, що оцінка зазначеної ефективності проводиться з урахуванням: соціально-економічних показників, показників фінансово-господарської діяльності та виконання фінансових планів; показників стану активів; показника зносу основних засобів; коефіцієнтів фінансової стійкості, покриття і платоспроможності.

6. Нерозголошення інформації. Державні службовці не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім

випадків, встановлених законом.

Відомості конфіденційного характеру, якими володіють державні посадові особи, зберігаються в таємниці, якщо національне законодавство, виконання обов'язків або потреби правосуддя не вимагають іншого. Такі обмеження застосовуються також після залишення служби (п. 10 Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб (ООН, 1996)) [88, с. 200]. Виявляючи належну увагу до права доступу до офіційної інформації, державний службовець зобов'язаний належним чином, із необхідною конфіденційністю, поводитися з усією інформацією та документами, які є в його розпорядженні у зв'язку або внаслідок його роботи. Державний службовець не повинен використовувати інформацію, яку він може отримати під час або внаслідок своєї роботи, неналежним чином (статті 11, 22 Кодексу поведінки державних службовців (Рекомендації КМРС, 2000)).

Відповідно до статей 1, 20, 21, 30 Закону «Про інформацію» «інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному виді. За порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом». Інформація з обмеженим доступом поділяється на конфіденційну, таємну і службову. Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом [68, с. 20].

Вимоги, за наявності яких законом здійснюється обмеження

доступу до інформації, названі в ч. 2 ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. Цим же Законом встановлено, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у т. ч. до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. Також не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону «Про запобігання корупції» (крім окремих відомостей, втаємничення яких спрямоване на охорону особи) [76].

Не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень (ч. 2 ст. 5 Закону «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р.).

Розголошення інформації означає, що особа, якій інформація стала відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, передає її стороннім особам, ознайомлює з нею таких осіб або своєю поведінкою створює умови, які надають можливість стороннім особам ознайомитися з відомостями. Способи розголошення інформації можуть бути різними (усно, письмово, із застосуванням засобів зв'язку, повідомлення у ЗМІ, наукових статтях, шляхом умисного створення умов для ознайомлення з відповідними документами або предметами тощо) . У будь-якому разі для констатації того, що результативне розголошення інформації сталося, необхідно встановити, що інформація була доведена до відома хоча б однієї сторонньої особи та

була сприйнята нею.

Використання інформації – це її застосування у господарській чи іншій діяльності для отримання вигоди чи переваги, у т. ч. шляхом розповсюдження, збуту, а також інші дії, які особа вчиняє за допомогою відповідної інформації або користуючись фактом наявності в неї такої інформації (зокрема, її продаж, обмін на іншу інформацію, висунення майнових або інших вимог до власника таємниці за повернення або нерозголошення відповідних відомостей, підрив ділової репутації конкурента). На відміну від розголошення, використання інформації передбачає, що її корисні властивості використовує сама особа, інформація не передається сторонній особі.

Державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування забороняється розголошувати персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено законами «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» і «Про доступ до публічної інформації», що стала їм відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків. Якщо державним службовцям чи посадовим особам місцевого самоврядування стало відомо про загрозу чи факти неправомірного поширення інформації з обмеженим доступом, то вони повинні негайно повідомити про це безпосереднього керівника (пункти 1 і 2 розділу V Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затв. наказом НАДС від 5 серпня 2016 р. №158) [33].

Незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, визнається адміністративним проступком (ст. 172-8 КАП). Ця стаття підлягає застосуванню за умови, що встановлений порядок поводження з відповідною інформацією не охороняється

спеціальними щодо неї адміністративно-правовими нормами або ж статтями Кримінального кодексу.

7. Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень.
Державні службовці:

«- незважаючи на приватні інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону;

- самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень;

- у разі отримання для виконання рішень чи доручень, які вважають незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, вони повинні негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вони працюють, а виборні особи – Національне агентство» [19, с. 239].

Сучасне суспільство не може існувати без управління, наявності владних відносин, виконавської дисципліни, а управління зазвичай здійснюється за допомогою різноманітних настанов. Останні можуть мати різні найменування (наказ, розпорядження, вимога, вказівка, рішення, доручення тощо) залежно від того, якими особами та в якій формі вони видаються, кому адресовані та які питання вирішують. Згідно зі ст. 60 Конституції України ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За віддання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність. І Конституція України, етичні вимоги відкидають теорію так званого сліпого підкорення, у межах якої підлеглий розглядається як знаряддя у руках свого керівника, позбавлене можливості діяти згідно зі своєю волею та усвідомлювати заборонене і

дозволене [70].

Алгоритм поведінки, описаної вище (у разі отримання наказу), полягає в такому:

оцінити отримане для виконання рішення чи доручення з погляду його правомірності;

утриматись від виконання того рішення чи доручення, яке, на думку виконавця, є таким, що суперечить закону;

негайно в письмовій формі повідомити про характер отриманого рішення (доручення) керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому особа працює.

При оцінці отриманого для виконання рішення або доручення слід, серед іншого, враховувати, що певний управлінський акт може бути незаконним як за формою, так і за змістом. Особа, яка адресує цей акт виконавцю, може порушити ті чи інші формальні ознаки, наприклад, вимоги ч. 3 ст. 9 Закону «Про державну службу» стосовно того, що наказ (розпорядження) має бути письмовим і містити конкретне завдання, інформацію про його предмет, мету, строк виконання та особу, відповідальну за виконання. Різновидом незаконного рішення, доручення, наказу, розпорядження тощо є злочинний акт [75].

Наказ або розпорядження є законними, якщо вони віддані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень і за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина. До слова, виходячи з принципу рівності усіх перед законом, КК встановлює однакові критерії правомірності виконання наказу (розпорядження) як для цивільних осіб, так і для військових і правоохоронців.

Слід мати на увазі, що названі етичні (і водночас антикорупційні) правила закладають лише підвалини для врегулювання питань, пов'язаних

із виконанням незаконних рішень (доручень), виглядають певною мірою незавершеними, а тому підлягають застосуванню в сукупності з іншими законодавчими положеннями. Зокрема, ч. 6 ст. 9 Закону «Про державну службу» передбачає, що «державний службовець, у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення, повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня» [75].

«У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення. Якщо ж державний службовець виконав наказ (розпорядження), доручення, визнане у встановленому законом порядку незаконними, і не вчинив дій, зазначених вище, то він несе відповідальність за своє діяння відповідно до закону. За видання керівником та виконання державним службовцем явно злочинного наказу (розпорядження), доручення особи несуть відповідальність згідно із законом» [75].

В окремих міжнародно-правових документах закріплена доктрина «розумних багнетів», суть якої полягає у тому, що особи, котрі перебувають на службі у збройних підрозділах держави, не повинні сліпо підкорятись вказівкам своїх начальників (командирів) і зобов'язані відмовлятися виконувати явно незаконні накази. Так, згідно зі ст. 33 Римського статуту Міжнародного кримінального суду наказ вищестоящих

осіб не звільняє від кримінальної відповідальності, якщо немає трьох виняткових обставин: особа за вимогою закону зобов'язана виконувати розпорядження уряду чи вищестоящої особи; особа не знала про протизаконність наказу; наказ не був явно протизаконним. При цьому накази про вчинення злочинів геноциду або злочинів проти людства вважаються явно протизаконними.

Явність як суб'єктивна оцінка характеру наказу (розпорядження) його виконавцем є питанням факту. Взагалі з урахуванням конкретних обставин психічне ставлення особи до діянь, вчинення яких від неї вимагається наказом (розпорядженням), наслідків цих діянь і до характеру вимог самого наказу (розпорядження) може бути умисним, необережним або невинним. Очевидний характер спрямованості явно злочинного наказу (розпорядження) на вчинення злочину іншою особою може вимагати від останньої наявності спеціальних знань. У звичайних умовах обачна і розсудлива особа, яка має такі знання і до якої звернені ці вимоги, може і повинна усвідомити злочинну спрямованість вимог до неї без огляду на те, що будь-хто інший, хто не володіє такими знаннями, не здатний до цього. Якщо особа не усвідомлювала і не могла усвідомлювати злочинного характеру наказу (розпорядження), то кримінальна відповідальність цієї особи за діяння, вчинене з метою виконання такого наказу, виключається (ч. 5 ст. 41 КК). Кримінальній відповідальності у цьому разі підлягає тільки особа, яка віддала злочинний наказ та яка визнається опосередкованим виконавцем того чи іншого злочину.

Звернемо увагу, що Правила етичної поведінки державних службовців від 11 лютого 2016 р. (які діяли до 2017 р.) передбачали також етичний принцип лояльності, який єдиний не був відтворений у чинних Загальних правилах. Принцип лояльності містив вимогу про утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їх

посадових осіб [33]. Це небезпідставно було розцінено більшістю фахівців як відступ від положень ст. 34 Конституції України [43] та ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Водночас, слід враховувати що:

а) принцип лояльності застосовується в багатьох країнах розвинутої демократії (наприклад, Франція і США) та передбачений Модельним кодексом поведінки державних службовців Ради Європи;

б) лояльність до державного устрою, уряду та офіційної державної політики не передбачає лояльності до правлячої політичної сили;

в) публічні службовці мають організаційно-процедурні можливості донесення своєї конструктивної критики до вищого керівництва у вигляді пропозицій стосовно удосконалення діючого законодавства та ін.;

г) подолання негативних стереотипів сприйняття суспільством публічної служби стає можливим лише при згуртованості та цілісності публічного сектору, недопущенні взаємного критиканства. Зазначене дозволяє розглядати принцип лояльності як такий, що не є остаточно відхиленням вітчизняною публічно-етичною практикою, допускати відновлення інтересу щодо нього і навіть стверджувати про перспективність його юридичного закріплення (звичайно, у більш вивірених формулюваннях та більш деталізованому і чіткому змісті) [60].

Таким чином, особливістю етики поведінки державних службовців є те, що вона виходить за межі виключно службової діяльності. Тому, видається за можливе, виокремити дві групи правил етичної поведінки у залежності від меж їх поширення: 1) правила, які поширюються на службову діяльність державного службовця; 2) правила, що поширюються на його поведінку поза службовою діяльністю і регламентують приватне життя.

До першої групи слід віднести правила етичної поведінки, що

поширюються на робочий час державних службовців та вимоги щодо усунення конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції. Зазначені правила являють собою сукупність приписів, які визначають змістовне моральне наповнення професійної діяльності державних службовців (як приклад, служіння народу України; професіоналізм і компетентність, законність, толерантність, неупередженість, службовий етикет). Вимоги щодо усунення конфлікту інтересів і запобігання проявам корупції є системою, яка охоплює вимоги безпристрасності, зокрема щодо повідомлення про наявність конфлікту інтересів, як реального, так і потенційного, його запобігання або врегулювання; обов'язку самовідводу при вирішенні питання зайняття посади, яка передбачає наявність безпосередніх службових відносин із близькими особами; політичної нейтральності; неприпустимості отримання будь-якої неправомірної вигоди чи подарунку; обов'язок повідомити про вчинення іншим службовцем порушення вимог законодавства про державну службу, чи містять ознаки корупції.

Друга група етичних вимог прямо не пов'язана із здійснення службової діяльності та являє собою систему вимог, що висуваються до державного службовця поза його професійною діяльністю, але свідчать про загальний моральний рівень державного службовця (як приклад, неприпустимість прояву неповаги до державних символів, територіальної цілісності і суверенітету держави; неприйнятність поведінки, що дискредитує державний орган, в якому займає посаду державний службовець).

2.2. Правові наслідки порушення правил етичної поведінки державних службовців

Відповідно до чинного законодавства в сфері державної служби, у випадку порушення вимог проходження служби до державних службовців застосовують такі види юридичної відповідальності, як: адміністративна, цивільно-правова (матеріальна), кримінальна та дисциплінарна. Коли мова йде про порушення етичних правил, доречно говорити лише про окремі із зазначених видів, оскільки очевидно, що поза увагою залишається кримінальна відповідальність, яка притаманна правопорушенням з більш високим рівнем суспільної небезпеки.

Вбачається за необхідне розглянути більш детально правові наслідки до яких призводить порушення етики державними службовцями (адміністративна, дисциплінарна, матеріальна відповідальність та інші організаційні наслідки).

Адміністративна відповідальність за порушення етичних вимог державними службовцями передбачається за загальним правилом у випадку порушення антикорупційного законодавства (щодо обмежень та зобов'язань, які водночас включені до правил етичної поведінки). На підставі аналізу приписів Кодексу України про адміністративні правопорушення, видається можливим виокремити такі сім складів адміністративних правопорушень, що пов'язані із корупцією, зокрема порушення: «обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); вимог фінансового контролю (ст. 172-6); вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7); обмеження щодо незаконного використання інформації, що стала відомою у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8); порядку щодо невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9); заборони розміщення

ставок на спорт, пов'язаних із маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1)» [42].

Водночас практика притягнення до адміністративної відповідальності за порушення антикорупційного законодавства свідчить, що найбільш поширеними є правопорушення щодо конфлікту інтересів. Зазначене підтверджується аналізом справ у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Це обумовлюється відсутністю єдиного розуміння щодо впорядкування суспільних відносин, що виникають у зв'язку із пересіканням службових повноважень та приватних інтересів у діяльності публічних службовців. Відсутність алгоритму дій призводить до того, що процес виявлення та підтвердження наявності/відсутності конфлікту інтересів є у більшій мірі суб'єктивним процесом, а не об'єктивним, у зв'язку із цим у залежності від рівня дотримання етики під час служби, особа або нехтує правилами виявлення та врегулювання конфлікту інтересів, або діє відповідно до законодавства.

Наступним видом відповідальності, що є характерним наслідком порушення етичних вимог державними службовцями є дисциплінарна. Варто наголосити на тому, що це основний і найбільш поширений вид відповідальності.

Оскільки трактування змісту етичних вимог та правил у державній службі є суб'єктивно-об'єктивним процесом, то і вирішення питання щодо порушення етичних норм передбачає необхідність керівником вирішувати на власний розсуд питання їх порушення та можливості застосування дисциплінарної відповідальності. Цей процес ускладнюється тим, що Закон України «Про державну службу» містить багато оціночних понять, зокрема таких як: «дія, що шкодить авторитету служби», «загальновизнані етичні норми поведінки», «загальновизнані вимоги пристойності». Більше

того, аналіз ст. 65 зазначеного Закону, свідчить, що порушенням етичних вимог може кваліфікуватися за декількома видами дисциплінарних проступків і відповідно від керівника буде залежати за який дисциплінарний проступок державний службовець буде притягатися до відповідальності. Як приклад, державний службовець у позаслужбовий час, використовуючи службове посвідчення, у грубій формі вимагає знижку у розважальному закладі, що супроводжувалося нецензурною лексикою, проголошенням погроз і приниженням людської гідності, підпадає під ознаки трьох окремих видів дисциплінарних проступків:

1) «порушення Присяги державного службовця» [75] (як порушення Присяги подібна ситуація кваліфікується, наприклад, у Постанові Верховного Суду України від 14 березня 2017 р. № 21-3968а16, п/800/160/16).- вчинення дії, що шкодить авторитету державної служби;

2) «порушення правил етичної поведінки державних службовців» [75];

3) «дії, що шкодять авторитету державної служби» [75]. Ці дисциплінарні проступки передбачені ч. 2 ст. 65 Закону «Про державну службу».

Вчинення названих проступків передбачає застосування до службовця різних видів стягнення, відповідно: звільнення державного службовця зі служби, попередження про неповну службову відповідність та догана. Отже, керівник застосовуючи один із зазначених видів стягнень повинен усвідомлювати, що діє в межах надмірної дискреції..

Загалом же, названі три види дисциплінарних проступків не вичерпують собою етично-юрисдикційну тематику. Додатково ст. 65 Закону «Про державну службу» передбачає ще наступні види дисциплінарних проступків (етичного змісту): «1) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;

2) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; 3) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; 4) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; 5) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 6) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; 7) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 8) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення; 9) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу» [75].

Як бачимо, чільна частина дисциплінарних проступків мають (повністю або частково) етичний зміст. Дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення передбачено лише за наступні етичні (або інколи чи в тому числі етичні) проступки: «порушення присяги; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; прийняття державним

службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення; повторний протягом року прогул державного службовця» [75]. За інші етичні проступки (в т.ч. і за «порушення правил етичної поведінки державних службовців»), зокрема і за їх систематичне вчинення, допускається застосування лише зауваження, догани або попередження про неповну службову відповідність.

Матеріальна відповідальність може застосовуватися виключно за деяких умов. У ст. 80 Закону «Про державну службу» прямо зазначено, що «матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців (такі можуть частко пов'язуватися і з етичними приписами) під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави» [75]. Законодавством передбачено, що у випадку виплати компенсації за вчинення незаконних дій державним службовцем органом державної влади, держава в особі такого органу (суб'єкта призначення) має право зворотної вимоги, тобто регресу, у розмірі та порядку, що визначаються законом, до:

по-перше, особи (державного службовця, яким було заподіяно шкоду);

по-друге, «посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи» [75].

Матеріальна відповідальність (у разі застосування регресу),

відповідно до Закону України «Про державну службу» застосовується із урахуванням значної кількості аспектів, зокрема щодо:

характеру шкоди (настає виключно за умисну шкоду, заподіяну протиправними діями або бездіяльністю державного службовця);

якщо шкода завдається декількома державними службовцями, кожен із них буде нести відповідальність виключно пропорційно своїй вині;

на розмір відшкодування впливає характеристика державного службовця, зокрема його майнове становище, здійснюється співвідношення розміру шкоди та заробітної плати службовця; визначаються ризики виникнення шкоди, наявність досвіду державної служби та стажу тощо.

Відповідно до ст. 82 Закону України «Про державну службу» «для відшкодування регресної шкоди керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для цього. Державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди у письмовій формі. Пропозиція ж може бути внесена протягом трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди. У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування регресної шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду» [75].

Інші наслідки порушення правил етичної поведінки не пов'язані із юридичною відповідальністю, але мають правове значення для державного

службовця. Такими наслідками є:

організаційно-процедурні (як приклад, відвід члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, неетична поведінка якого викликає сумнів у його безсторонності);

етичні правила поведінки державного службовця, зокрема факт їх дотримання, береться до уваги під час оцінювання результатів його діяльності та як наслідок впливає на вирішення питання щодо преміювання, здійснення службової кар'єри та визначення необхідності підвищити рівень професійної компетентності (ч. 1 і ч. 2 ст. 44 Закону «Про державну службу»).

Вбачається можливим звернути увагу на певні моменти, які є свідченням негармонійності правового статусу державних службовців у контексті етики. Широка юридизація статусу державних службовців та підвищена увага до етичної складової владної діяльності представників загального інтересу цілком виправдані, оскільки будь-які реформи в державі можуть ефективно втілюватися лише на основі компетентного, ефективного, сумлінного та гідного в своїй поведінці особового складу. При цьому, державний службовець наділяється статусом взірцевого представником нашого суспільства «кращим з кращих» поряд звичайного, не завжди етичного, населення. Реальність подібного «ідеального» суб'єкта можлива лише при: а) виокремленні реальних вимог до державного службовця, що не різняться із загальним рівнем культури представників соціума; б) гармонійності всього статусу публічного службовця та його елементів, пов'язаних із етикою.

Правове буття носія владних повноважень повинно «будуватися, виходячи із засад єдності прав і обов'язків, невіддільності останніх від зважених механізмів правового захисту» [88, с. 54]. Тобто, якщо нормотворець розраховує на виконання закріпленої міри необхідної

поведінки (в т.ч. і щодо етики), то повинен гарантувати це кореспондуючими правами та відповідними засобами юридичного обстоювання. Саме тому, ми схильні стверджувати про незваженість існуючого однобічного підходу до етики, коли нормативними приписами закріплюються переважно вимоги етичної поведінки публічних службовців; нагальним видається утвердження «другої сторони»: дієвих механізмів захисту представника влади від неетичної поведінки приватної сторони публічної взаємодії. Подібна етична паритетність практично не ставала об'єктом теоретичного опрацювання, обумовлюючи інтерес до даної тематики.

Публічна влада першочергово покликана служити суспільству, але й побудова ефективної, соціально орієнтованої публічної адміністрації є неможливою в умовах нехтування інтересами, проблемами захищеності, службовців. У ситуації з дотримання правил етичної поведінки державний службовець перебуває у подвійному статусі: загальному, який властивий громадянам та спеціальному, як службовця органу державної влади, тому він має право розраховувати на належну етичну поведінку з боку інших осіб. Напевно і трошки більше, оскільки службовець є представником публічної влади, що покликаний захищати публічний інтерес. Проте, у законодавстві відсутні достатні та дієві засоби впливу на неетичну активність приватної особи.

Так, закономірною видається наявність певних ускладнень по конкретній адміністративній справі, обумовлених етичними порушеннями приватної особи (відмова у розгляді звернення тощо). Закон України «Про звернення громадян» не передбачає такої підстави відмови у розгляді звернень як неетичні висловлювання (ст. 8), тому, за загальним правилом, вони повинні розглядатися не зважаючи на відповідні судження і слова у змісті заяви, скарги чи пропозиції. При цьому, ст. 26 вказаного Закону

закріплює, що «подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством» [78]. Нормативна підстава для такої відповідальності відсутня. Може здатися прийнятним застосування у відповідній ситуації ч. 7 ст. 212-3 КУпАП: «незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян» [42]; до змісту інших порушень і раціонально було б віднести недотримання ст. 26. Проте, санкція даної норми передбачає накладення штрафу на посадових осіб, виключаючи її придатність для юрисдикційного впливу на приватного суб'єкта.

Чинне законодавство в сфері звернень громадян передбачає випадки, коли суб'єкт владних повноважень може відмовити у розгляді неетичного звернення. Відповідно до абз. 2 п. 9 Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України (Постанова КМУ від 22 липня 2016 р. № 457): «не оприлюднюється і не розглядається петиція, яка містить нецензурну лексику та лайливі вислови» [77]. Такі приписи закріплюються досить рідко, та фрагментарно вирішують проблему, що обумовлює необхідність закріплення на нормативному рівні загального правила про можливість відмовити у розгляді неетичного звернення.

Фрагментарністю відзначає й адміністративна відповідальність за неетичну поведінку приватної особи (які не є представниками суб'єктів владних повноважень) щодо державних службовців. Ст. 185-3 КУпАП передбачає «стягнення за прояв неповаги до суду; ст. 185-9 – за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника транспорту, пов'язану з фізичним опором або образою» [42]. Якщо приватна особа демонструє неетичну поведінку на особистому прийомі громадян

державним службовцем, вона може містити також ознаки правопорушення, встановленого в ст. 173 «Дрібне хуліганство»: «нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян ...» [42]. Уявляється за необхідне, передбачити адміністративну відповідальність за прояв неповаги стосовно всіх державних службовців (а не лише суддів). Деякі вчені, зокрема Д.В. Лученко та О.О. Крестьянінов, вирішуючи питання про характер правомочності судді щодо притягнення до відповідальності за прояв неповаги, наголошують «про необхідність говорити не про право, а про прямий обов'язок судді. Науковці також додають, що дуже важливо, щоб у кожному конкретному випадку прояву неповаги до суду, винна особа зазнавала негативних наслідків у результаті своєї протиправної поведінки. Тільки так можна зупинити стрімке зростання кількості випадків прояву неповаги до суду, що спостерігається на сучасному етапі» [44, с. 12]. Отже, варто зробити висновок, що норми КУпАП повинні містити приписи щодо етичної паритетності при публічно-приватній взаємодії.

ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого дослідження зроблено такі **Висновки**:

Акцентування уваги на нормативному врегулюванні етики державних службовців і переведення їх у правову площину не є традиційним для країн Європи, але в Україні він є доречним, оскільки за довгий час занепаду суспільної моралі, звичайного сприйняття посадових осіб як корупціонерів, сприяли виробленню імунітету у державного службовця щодо суспільного осуду. Тому, встановлення чітких етичних правил поведінки державного службовця із одночасним визначенням міри відповідальності сприяє формуванню усвідомлення ним своєї місії і забезпечує підвищення результативності, ефективності та якості виконання професійних обов'язків.

Охарактеризовано систему правового забезпечення етики державних службовців, до якої віднесено норми: Конституції України, законів України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», акти Кабінету Міністрів України та Національного агентства України з питань державної служби.

З'ясовано, що: а) Законом України «Про державну службу» визначаються основні моральні цінності в діяльності державного службовця; б) Законом України «Про запобігання корупції» (розділом 6) встановлюються узагальнені правила етичної поведінки державних службовців, які одночасно, виступають правовою основою для кодексів та стандартів професійної етики усіх публічних службовців (поліцейських, суддів, прокурорів та ін.); в) Загальні правила етичної поведінки державних службовців (затверджені Наказом НАДС) доволі поверхнево урегульовують питання етики державних службовців, зокрема без тлумачення змісту тих чи інших приписів, що призводить до можливості застосування посадовими особами розсуду у своїй службовій діяльності.

Виокремлено такі складові адміністративно-правового забезпечення етики державних службовців: 1) інтегрована система управління, що обумовлює наявність інституційного забезпечення етики у державній службі, що передбачає функціонування системи органів та діяльності їх посадових осіб уповноважених здійснювати контроль за дотриманням етичних правил та стандартів. Також система управління обумовлює необхідність дотримання субординаційної дисципліни серед державних службовців (висока моральна поведінка вищого корпусу державних службовців); 2) система нормативно-правових актів, що регулюють правила та стандарти етики поведінки державних службовців; 3) професійна соціалізація, що передбачає просвітницьку та навчальну діяльність серед державних службовців, що популяризують високі етичні стандарти поведінки.

Здійснено співвідношення понять етика та етикет державного службовця. Етикет державного службовця означає сукупність загальноприйнятих правил поведінки, що регулюють та регламентують культуру та стиль роботи такого службовця, покращують взаємовідносини в процесі виконання ним службових обов'язків. Основою етикету державного службовця є сукупність таких принципів: гуманізм; доцільність дій; субординація; естетична привабливість (зовнішній вигляд); патріотизм.

Етика державного службовця – це нормативно визначена та закріплена система етичних правил, стандартів, вимог та принципів поведінки уповноважених на виконання завдань та функцій осіб не лише під час виконання службових повноважень, але і поза службовий час з метою забезпечення прав та свобод людини та громадянина, підвищення довіри до органів державної влади та підвищення результативності та якості їх функціонування.

Усі етичні правила та вимоги за своїм змістом тісно пов'язані з антикорупційними обмеженнями, що обумовлюється законодавчим

забезпечення етики (Розділ VI «Правила етичної поведінки» в Законі України «Про запобігання корупції»). Такі етичні вимоги можна класифікувати за різними критеріями: 1) поширення на державних службовців у залежності від сфери діяльності; 2) часових меж; 3) змістовного компоненту. Найбільш прийнятним виглядає поділ етичних вимог державних службовців у залежності від приналежності до службових повноважень: 1) вимоги, які поширюються на час виконання службових повноважень державним службовцем – дотримання пріоритету інтересів, політична нейтральність, неупередженість, компетентність та ефективність, нерозголошення інформації, утримання від виконання незаконних рішень та доручень; 2) вимоги, що поширюються на поведінку державного службовця у приватному житті – неприпустимість прояву неповаги до державних символів, територіальної цілісності і суверенітету держави; неприйнятність поведінки, що дискредитує державний орган, в якому займає посаду державний службовець.

Визначено, що дотримання етики державними службовцями у професійній діяльності має своїм підґрунтям наявність та розвиток у таких осіб морально-етичних компетентностей. Такі морально-етичні компетентності у залежності від змісту та часу набуття доречно поділити на дві групи: 1) основоположні, тобто сукупність знань, вмінь та навичок особи, якими вона володіє на момент вступу на державну службу. Такі компетентності повинні оцінюватися під час конкурсної процедури, зокрема на етапі проведення співбесіди; 2) набуті – знання, вміння та навички, які державні службовці отримують під час проходження служби та ґрунтуються на досвіді служби. Набуті морально-етичні компетентності державні службовці можуть здобувати не лише в межах підвищення рівня професійної компетентності, але і на підставі досвіду спілкування з колегами, громадянами тощо.

З'ясовано, що у разі порушення державними службовцями правил та стандартів етики до них застосовуються заходи примусу, зокрема: а) притягнення до юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної); б) настання організаційно-процедурних наслідків.

Проаналізовано зарубіжний досвід впорядкування питань етики у державній службі. Звернено увагу на те, що у більшості країн для врегулювання етичних питань розроблено та прийнято ряд нормативних актів, зокрема законів та етичних кодексів (Закон Ірландії «Про етику в публічній сфері», Кодекс публічної служби Великобританії, Кодекс етики цивільної служби Польщі тощо). Зазначені акти мають спільну цільову спрямованість: запобігання корупції, впровадження демократичних цінностей та забезпечення якості публічного управління. Крім того, дієвість таких актів підсилена окремими державними механізмами контролю за їх виконанням з боку спеціальних органів (як приклад, Комітету зі стандартів публічної сфери Великобританії, Вищої Ради з етики Франції, Національного бюро з етичних основ Нідерландів), основними функціями яких є організація досліджень у сфері службової етики, розробка, здійснення та моніторинг національних програм етичного спрямування.

Акцентовано увагу на тому, що ключовим компонентом реформування публічної служби в багатьох зарубіжних країнах є етичне регулювання державної служби. Натомість Українській державі на сьогоднішній день бракує розробленого нормативно-правового інструментарію для регулювання етичних відносин у сфері державної служби. Ці процеси обумовлюються багатосуб'єктністю, що є перешкодою для створення єдиної політики у сфері професійної етики на засадах стабільної, політично неупередженої, відповідальної, доброчесної, авторитетної, престижної державної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Балабаєва З. Етичні проблеми адміністративної роботи у трактуванні американських політологів. Зб. наук. пр. УАДУ. Київ, 1998. С.80–85.
2. Балобанов О., Саламатов В. Оцінка потреб у навчанні представників місцевого управління. *Аспекти самоврядування*. 2002. № 14. С.8–14.
3. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2003. 19 с.
4. Биков Л.Ф., Дубенко С.Д. Етика поведінки державних службовців. *Норми етики в управлінні*: Матеріали укр.-америк. симп. (м. Київ, 24-25 трав. 1994). Київ, 1994. С. 66–69.
5. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
6. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2012. 543 с.
7. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.
8. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів / Т. Е. Василевська ; уклад. О. М. Руденко. Київ : НАДУ, 2013. 76 с.
9. Василевська Т. Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики. *Державне управління: теорія та практика*. Київ, 2013. № 2. С. 5–13.
10. Василевська Т. Моральні аспекти діяльності державного службовця у контексті становлення громадянського суспільства //

Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю: У 2 т. (м. Київ, 30 трав. 2001 р.). Київ, 2001. Т. 2. С. 413–415.

11. Василевська Т.Е. Особистісні виміри професійної етики державного службовця: дис. ... доктор наук з держ. упр-ня.. Київ, 2009. с. 82.

12. Василевська Т.Є., Комар Т.М. Ціннісно-мотиваційні, соціальнопсихологічні та морально-етичні особливості розвитку людського ресурсу адміністративної реформи // *Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз*: Матеріали наук.практ. конф. (м. Київ, 28 трав. 2002 р.) / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. К., 2002. С. 120–128.

13. Верех С.М. Етика поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення. URL: <http://kds.org.ua/blog/etika-povedinki-derzhavnih-sluzhbovtsiv-stan-problemii-shlyahi-ih-virishennya>. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

14. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / Радмила Войтович ; за заг. ред. В. М. Князева. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 640 с.

15. Волянська М.Р. Визначення основних негативних факторів іміджу державного службовця та заходи щодо його покращення. URL: <http://ipp.lp.edu.ua/WebRC/issues/Issue%204/Volyanska.pdf>. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

16. Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 156 с.

17. Гаєвський Б., Ребкало В. Культура державного управління (організаційний аспект). Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 144 с.

18. Губанов О. Адміністративна відповідальність публічних службовців за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 3. С. 127–130.

19. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М. І., К.: Ваїте, 2018. 472 с.

20. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади: кол. монографія / С. М. Серьогін, Є.І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. 253 с.

21. Даниленко Ю.С. Стан правового регулювання етики поведінки державних службовців в Україні. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Вип. 4. С. 66–78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vchfo_2015_4_8 (дата звернення: 10.12.2023 р.).

22. Даниленко Ю.С. Теоретико-правовая характеристика оценивания результатов служебной деятельности государственных служащих. *Leges et Viata: Международный научно-практический правовой журнал*. Республика Молдова, Кишинев. 2017. № 1 (2). С. 48–51.

23. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 1999. 272 с.

24. Державний службовець в Україні (пошук моделей). Київ: Ін-Юре, 1998. 272 с.

25. Джеймс Вільям. Прагматизм / Укр. пер. П.Насаді. Київ: Альтернативи, 2000. 145 с. 50.

26. Дрешпак В.М. Комунікативна діяльність державних службовців у світлі етичних принципів. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/DreshpakStat.pdf>. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

27. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб.. Київ: Ін-Юре, 1999. 244 с.
28. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
29. Етика політиків і службовців (підходи до кодифікації). Київ: Ін-т місц. демократій, 2001. 55 с.
30. Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 рр.: Послання Президента України до Верховної Ради України. Економіст. 2002. № 5. С.20–33.
31. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>. (дата звернення: 10.12.2023 р.).
32. Єлізарова Л.С. Правові аспекти регулювання етики державних службовців. Полтава: Полтавське міське управління юстиції, 2014. 33 с.
33. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серп. 2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>. (дата звернення: 10.12.2023 р.).
34. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-№VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/para738#p738>. (дата звернення: 10.12.2023 р.).
35. Зразок Кодексу поведінки державних службовців: Додаток до Рекомендації № R (XX) XX. Страсбурзький проект рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи. Київ, 2000. С. 26–33.

36. Ірхін Ю. В. Етичні кодекси у сучасній державній службі. URL : https://cyberleninka.ru/article/n/eticheskie_kodeksy-v-sovremennoy-gosudarstvennoy-sluzhbe. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

37. Кальниш Ю. Християнська етика і свідомість державного службовця // *Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні*: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 30 трав. 2001 р.). Київ, 2001. Т. 2. С.441–443.

38. Кампо В. Актуальні проблеми впровадження в Україні адміністративної реформи. *Укр. правов. часопис*.1999. Вип. 5. С. 9–14.

39. Кампо В.М., Нижник Н.Р., Шльоер Б.П. Становлення нового адміністративного права України: Наук.-попул. нарис / За заг. ред. В.М.Кампо. Київ: Юрид. кн., 2000. 60 с.

40. Карпа М. І. Основні складові публічної служби: тенденції розвитку / М. Карпа, А. Дудник // *Демократичне врядування*. 2009. Вип. 3. URL : <http://www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Karpa.pdf>. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

41. Кодекс етики та збірник стандартів професійної діяльності. 7-ме вид. Київ: КІІМ, 1999. 260 с.

42. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

43. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 03.12.2023 р.).

44. Красівський Д. О. Впровадження європейських стандартів кадрового забезпечення політичного управління: польський досвід / Д. О.

Красівський // *Державне управління: теорія та практика*. 2011. № 2. URL : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Krasivskiy.pdf>.

45. Ларіонова В.К. Історія етичних учень: посібник. – Івано-Франківськ: Видавництво «Гостинець», 2004. 192 с. URL:<http://194.44.152.155/elib/local/sk754744.pdf>. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

46. Лахижа М. І. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі / М. І. Лахижа, О. І. Черчатий // *Державне будівництво*. 2007. № 1. URL : <http://www.nbuv.gov.ua/ujrn/e-journals/DeBu/2007-1/doc/5/05.pdf> (дата звернення: 10.12.2023 р.).

47. Ліпенцев А. Формування етики державної служби України. Вісник УАДУ. 1997. № 2. С.91–95.

48. Ліпенцев А.В., Рудніцька Р.М. Профіль організаційної культури органів місцевої влади: досвід конкретного дослідження. *Актуальні проблеми державного управління*: Зб. наук. пр. Львів, 2000. Вип.3. С. 117–124.

49. Лісничий В.В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн. Харків: Торнадо, 2001. 352 с.

50. Луговий В.І. Освіта і культура сучасного спеціаліста (Методол. аспект) / *Актуальні проблеми формування професійної та гуманітарної культури сучасного спеціаліста*: Міжнар. наук.-практ. конф.: Тези доп. (м. Київ, 20-23 верес.1994 р.). Київ, 1994. Ч. 1. С.142.

51. Майборода В.К. Наукові засади підвищення кваліфікації державних службовців в Україні. *Актуальні проблеми реформи державного управління*: Матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 29 трав. 1997 р.). Київ, 1997. С.191–197.

52. Майборода С.В. Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917 - 1959 рр.) : Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. Київ. 456 с.

53. Матяж С. В. Класифікація цінностей та ціннісних орієнтацій особистості / С. В. Матяж, А. О. Березянська // *Наук. пр. Соціологія*. 2013. Вип. 213. Т. 225. С. 27 – 30.

54. Мейвіль В. Кодекси етики та поведінки в податкових адміністраціях. Міжнародна практика / Пер. з англ. К.Костенко (Інформація Світов. банку). Київ, 2004. 14 с.

55. Мельник М.І. Професійна деформація державних службовців: причини виникнення й шляхи подолання // *Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи* / М.І.Мельник (кер. авт. кол.), Ю.В.Бакаєв, Т.Є.Василевська та ін. Київ, 2002. С.35–41.

56. Мельник М.І. Соціологічний портрет державних службовців / *Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи* / М.І.Мельник (кер. авт. кол.), Ю.В.Бакаєв, Т.Є.Василевська та ін. К., 2002. С. 7–23.

57. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : наук. розробка / кол. авт. : С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. В. Хожило та ін.; за заг. та наук. ред. проф. С.М. Серьогіна. Київ: НАДУ, 2008. 48 с.

58. Мошенський С. З. Правовий механізм регулювання професійної етики в системі державного управління / С. З. Мошенський, В. В. Нонік, І. Г. Сергієнко // *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 6. С. 116 – 121.

59. Навчальна програма підготовки магістрів державного управління за спеціальністю 8.150.000 «Державне управління». Київ: Вид-во УАДУ, 2005. 300 с.

60. Нижник Н. Роль кадрової політики в реалізації функцій держави. *Вісник Акад. правов. наук України*. 2002. № 3. С.9–16.

61. Нижник Н.Р. Політична культура державних службовців / Етика поведінки державних службовців. Київ, 1999. С.6–12.

62. Нинюк М.А. Моральна культура державних службовців: сутність, стан та особливості формування: автореф. дис... канд. наук з держ. упр. Київ, 2000. 20 с.

63. Норми етики в управлінні: (матеріали укр.-американ. симпоз., м.Київ, 24-25 трав. 1994). Київ: Ін-т держ. упр. і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, 1994. 106 с.

64. Оболенський О. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду. *Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні*. Київ: Видво УАДУ, 2002. С. 9–33.

65. Оболенський О. Принцип професіоналізму в державній службі. *Вісник державної служби України*. 1998. № 1. С. 54–61.

66. Оболенський О.Ю. Державна служба: Навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2003. 344 с.

67. Павленчик П.Т., Рудакевич М.І. Загальні правила поведінки державних службовців: концептуальні підходи до змісту та порядку введення в дію / *Майбутнє місцевого самоврядування в Україні: поліпшення управління українськими містами, районами та областями на початку ХХІ століття*: Матеріали конф. (м. Ужгород, 17-20 вересня 2000 р.). Ужгород, 2000.

68. Павленчик П.Т., Сміян О.А. Загальні правила поведінки державного службовця: Коментар до Загальних правил поведінки державного службовця. Київ: Голодержслужба України, 2000. 24 с.

69. Палеха Ю. Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури. Київ: Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджменту і бізнесу, 2000. 211 с.

70. Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: Монографія. Київ: Видво НАДУ, 2005. 236 с.

71. Постанова від 02 червня 2016 року у справі № 475/445/17 // Доманівський районний суд Миколаївської області. URL www.reyestr.court.gov.ua/. (дата звернення: 01.12.2023 р.).

72. Постанова від 07 червня 2016 року у справі № 475/444/17 // Доманівський районний суд Миколаївської області. URL : www.reyestr.court.gov.ua/. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

73. Правила етичної поведінки державних службовців. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.12.2023 р.).

74. Приходченко Л. Роль етики у формуванні нової культури управління держслужбовців. *Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід*: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. К., 2000. С. 247–253.

75. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

76. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 10.12.2023 р.).

77. Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 22.07.2016 р.

№ 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-п#Text>. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

78. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 10.12.2023 р.).

79. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. Київ: Конус Ю, 2007. с. 84

80. Публічне управління в умовах інституційних змін : кол. монографія / за наук. ред. Р. В. Войтович, П. В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.

81. Рекомендації № R(2000) 10 Комітету міністрів Ради Європи про кодекси поведінки для державних службовців. URL : http://stat.doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=11693781@egNPA. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

82. Рівчаченко С.В. Адміністративно-правове регулювання заходів запобігання конфлікту інтересів в Україні. *Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 18–19 листопада 2016 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2016. С. 49–53.

83. Розвиток ефективності і професіоналізму у державній службі. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 82 с.

84. Розвиток культурного потенціалу державних службовців в Україні: Наук. пр. / За заг. ред. В.А.Рєбкала. Житомир, 2002. 244 с.

85. Рубцов В.П. Етика політиків і службовців. Підходи до кодифікації. Київ: Гнозис, 2001. 55 с.

86. Рудакевич М. Етична інфраструктура демократичної держави як шлях розбудови етичної державної служби / *Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні:*

Матеріали наук.-практ. семінару (м. Київ, 11-12 берез. 2002 р.). / За заг ред. В.І.Лугового, В.М. Князева. Київ, 2002. С.155–160.

87. Рудакевич М. І. Етика державної служби (зарубіжний досвід) / М. І. Рудакевич. Київ: Ультра, 2002. 104 с.

88. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія / М. І. Рудакевич. Тернопіль: Вид-во АСТОН, 2007. 400 с.

89. Рудакевич М. Інституціоналізація адміністративної етики США: становлення та сучасний стан. *Актуальні проблеми державного управління*: Зб. наук. пр. Одеса, 2002. Вип. 9. С.167–180.

90. Рудакевич М.І. Власний імідж – шлях до успішної кар’єри. Молодь і державне управління: права, можливості, перспективи. Херсон, 2001. С.65–69.

91. Рудакевич М.І. Готовність української державної служби до інтеграції в європейський етичний простір / *Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз*: Матеріали наук.практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. Київ, 2002. С.162–164.

92. Рудакевич М.І. Ділова етика як фактор утвердження моральності в економічних відносинах. На шляху до суспільної злагоди. Київ: Укр. центр політ. менеджменту, 2001. С.95–100.

93. Рудакевич М.І. Доброчесність як сутнісна характеристика етики державного службовця. *Держава та регіони*: Наук.-вироб. журн. 2001. № 1. С. 74–79.

94. Рудакевич М.І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 1. URL: [http://www. nbuv. gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua). (дата звернення: 10.12.2023 р.).

95. Рудакевич М.І. Ціннісний підхід до аналізу етики державного службовця // Статистика і упр. 2001. № 4. С.16–20.

96. Садова М. А. Особливості професійної відповідальності колективних суб'єктів управління персоналом / М. А. Садова // Міжнар. наук. форум: соціологія, психологія, педагогіка, менеджмент. Вип. 13. 2013. С. 191–200.

97. Серьогін С. Деякі особливості дослідження образу державного службовця // *Актуальні проблеми державного управління*: Зб. наук. пр. Одеса, 2002. Вип. 9. С.181–196.

98. Сорокіна Н. Г. Аналіз основних вимог до етичної поведінки державних службовців в Україні: правовий аспект / Н. Сорокіна // *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 12. С. 13 – 18.

99. Сорокіна Н. Г. Етизація професійної поведінки публічного службовця в сучасних умовах державотворення / Сорокіна Н. Г. // *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. № 1(9). 10 с. URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01\(9\)/13sngsud.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01(9)/13sngsud.pdf). (дата звернення: 10.12.2023 р.).

100. Сорокіна Н. Г. Професійна честь як важливий моральний чинник ефективної діяльності публічного службовця / Н. Г. Сорокіна // *Теорія та практика державної служби : матер. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 11 листопада 2016 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. С.. 23 – 25.*

101. Сорокіна Н.Г. Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні; дис. ...д-р з держ упр. Дніпро, 2021. 489 с.

102. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, затверджена розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 18.03.2015 року №227-р.

URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80#n65> (дата звернення: 10.12.2023 р.).

103. Сурай І. Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика : монографія / І. Г. Сурай. Київ : КОМПРИНТ, 2012. 331 с.

104. Тихонович В. М. Гуманність особистості : сутність та структура / В. М. Тихонович // Педагогіка та психологія. – Харків, 2016. Вип. 55. С. 90 – 98.

105. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики : словник / М. Г. Тофтул. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 416 с.

106. Хамходера О. П. Етика в публічному адмініструванні як двостороннє явище. *Правовий вимір конституційної, адміністративної та фінансової юрисдикції в умовах європейської парадигми України*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 17 листопада 2016 р. – Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2016. С. 142–146.

107. Хриков Є. М. Етична система публічної служби України / Є. М. Хриков // *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1593>. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

108. Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. 348 с.

109. Шляхи вдосконалення етики державних службовців: Матеріали. наук.-практ. конф. (м. Київ, 30 листоп. 2002 р. / За заг. ред. М.І.Рудакевич. Київ: УАДУ, Америк. Ради з міжнар. освіти: ASTR / ACCELS, 2002. 100 с.

110. Щодо надання роз'яснення положень Кодексу України про адміністративні правопорушення: Лист Міністерства юстиції України від 02.08.2013 № 6802-0-4-13/11. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v6802323-13>. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

111. Danylenko Yu. S., Bilokur Ye. I. Ethics of the conduct of state servants as a qualitative component of the content of public administration. *Public administration under modern condition: concept, features, challenges: collective monograph*. Riga: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2020. P. 82–99.

112. Dunsire, A. (1988). Bureaucratic Morality in the United Kingdom. *International Political Science Review*, 9(3), 179 – 192

113. Dunsire, A. (1988). Bureaucratic Morality in the United Kingdom. *International Political Science Review*, 9(3), 179 – 192

114. Errera, R. (1997, 5 November). Legal Frameworks, Institutions and Management Systems Necessary to Promote Public Service Ethics. Multi Countri Seminar On Normative And Institutional Structures Supporting Public Service Ethics. Retreived from <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/sivilservice/docs/errera.htm>. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

115. Ethics in the public service: Current issues and practice. Paris: OECD, 1996. p. 14 (Series “Public Management Occasional Papers”, no. 14).

116. Kodeks Etyki pracowników Urzędu Miejskiego w Gdańsku: Zarządzenia Nr 120/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 24 stycznia 2017 r. Retreived from https://bip.gdansk.pl/subpages/akty_prawne/pliki/2017/PMG_2017_7_120_zal01.pdf. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

117. Kodeks etyki Sluzby Cywilnej. Retrieved from http://www.wetgiw.gov.pl/bip/files/51_Kodeks%20Etyki%20Sluzby%20Cywilnej.pdf. (дата звернення: 10.12.2023 р.).

118. The official site of Understanding Civil Cervice (2019). Civil Cervice Ethics, available at: <https://www.civilservant.org.uk/ethics-homerage.html> (дата звернення: 10.12.2023 р.).