

О. М. Стець

к.ю.н., завідувач кафедри конституційного,
міжнародного та приватного права
Криворізького факультету Національного університету
«Одеська юридична академія»

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН, ЯКІ ПОВ'ЯЗАНІ З ДОТРИМАННЯМ ЕТИЧНИХ НОРМ

Стаття присвячена дослідженню міжнародних стандартів регулювання державно-службових правовідносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм. Зазначено, що нормативно-правове регулювання державно-службових правовідносин включає: а) універсальні норми службового права, що застосовуються до будь-яких відносин, яким притаманно ознак державно-службових та б) спеціальні норми службового права, у яких відображено якісно-змістовну специфіку елементів конкретних державно-службових відносин. Щодо державно-службових відносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм, то їх врегульовано як універсальними, так і спеціальними нормами службового права.

Виокремлено ознаки державно-службових відносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм: 1) це суспільні відносини, учасниками яких є державний службовець, з однієї сторони, та суб'єкт призначення/керівник державної служби, державний службовець чи будь-який інший суб'єкт службового права – з іншої; 2) це статусні службові відносини, оскільки вони визначають правовий статус державного службовця шляхом закріплення чинним законодавством обов'язку щодо дотримання правил етичної поведінки; 3) це державно-службові відносини, які виникають на підставі професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави як під час виконання службових обов'язків, так і поза цим; 4) зміст цих державно-службових правовідносин характеризується сукупністю взаємних прав й обов'язків сторін, яким притаманний державно-владний характер, оскільки вони пов'язані з дотриманням державним службовцем встановлених етичних норм; 5) це персоніфіковані державно-службові відносини, тому що державний службовець бере у них участь від власного імені, яке, при цьому, детерміновано його публічним статусом; 6) реалізація цих відносин одночасно забезпечується державним примусом та заходами морально-виховного впливу.

Встановлено, що прагнення міжнародної спільноти детермінувати етичні норми в якості основи поведінки державних службовців обумовлено тим, що останні формують архетипи сприйняття державної влади в будь-якій державі. З моменту набуття особою статусу державного службовця, вона апріорі визнається такою, що володіє високими моральними цінностями.

Встановлено, що орієнтиром для формування національного підходу юридизації етичних норм у діяльності державних службовців є міжнародні стандарти з означеного питання та практика держав, які досягли успіхів у їх реалізації. Запропоновано використання досвіду США щодо змістовного наповнення етичних норм та формування інституційного механізму їх забезпечення.

Ключові слова: міжнародні стандарти, державно-службові правовідносини, етика, мораль, державний службовець.

Актуальність дослідження. Правовий статус державного службовця є складною елементарною категорією, зміст якої різниться залежно від участі державного службовця у визначених державно-службових правовідносин. Не виключенням є відносини, які пов'язані з дотриманням етичних норм. Адаптація національного законодавства до стандартів ЄС опосередко-

вує потребу впровадження загальноприйнятих норм, якими встановлено етичні правила до поведінки державних службовців. Вказане обумовлено застосуванням національного підходу при виборі моделі нормативного детермінування етичних норм. Проблематика визначення поведінки державного службовця такою, що відповідає етичним нормам є надзвичайно актуальною,

з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя і, насамперед, у сфері державно-службових відносин.

Теоретичною основою статті є висновки щодо концептуальних засад державно-службових правовідносин, яких зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гарашук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, С.В. Ківалов, Л.М. Корнута та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних із окресленням міжнародних стандартів державно-службових правовідносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм та їх змістовне наповнення залишаються невирішеними, особливо у контексті нормативно-правових змін до регулювання державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження міжнародних стандартів державно-службових правовідносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Загальноприйнятим є твердження, що суспільні відносини, які пов'язані з функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням є державно-службовими відносинами [1, с. 10]. Щодо стану нормативно-правового регулювання державно-службових правовідносин, то можливо виокремити: а) універсальні норми службового права, що застосовуються до будь-яких відносин, яким притаманно ознак державно-службових та б) спеціальні норми службового права, у яких відображено якісно-змістовну специфіку елементів конкретних державно-службових відносин. Щодо державно-службових відносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм, то їх врегульовано як універсальними, так і спеціальними нормами службового права. Для того, щоб виявити специфіку вибору визначених правових засобів врегулювання означеною сферою, доцільно окреслити особливості державно-службових відносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм. До них можливо віднести наступні характеристики:

1) це суспільні відносини, учасниками яких є державний службовець, з однієї сторони, та суб'єкт призначення/керівник державної служби, державний службовець чи будь-який інший суб'єкт службового права – з іншої;

2) це статусні службові відносини, оскільки вони визначають правовий статус державного службовця шляхом закріплення чинним законодавством обов'язку щодо дотримання правил етичної поведінки;

3) це державно-службові відносини, які виникають на підставі професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави як під час виконання службових обов'язків, так і поза цим;

4) зміст цих державно-службових правовідносин характеризується сукупністю взаємних прав й обов'язків сторін, яким притаманний державно-владний характер, оскільки вони пов'язані з дотриманням державним службовцем визначених етичних норм;

5) це персоніфіковані державно-службові відносини, тому що державний службовець бере у них участь від власного імені, яке, при цьому, детерміновано його публічним статусом;

6) реалізація цих відносин одночасно забезпечується державним примусом та заходами морально-виховного впливу.

Виходячи з вищезазначеного, закономірним є нормативне формування етичних норм загального характеру, які служать основоположними засадами вибору поведінки для державного службовця як під час виконання службових обов'язків, так і поза ним. При цьому, орієнтиром для формування національного підходу юридизації етичних норм у діяльності державних службовців є міжнародні стандарти з означеного питання та практика держав, які досягли успіхів у їх реалізації.

Загалом, прагнення міжнародної спільноти детермінувати етичні норми в якості основи поведінки державних службовців обумовлено тим, що останні формують архетипи сприйняття державної влади в будь-якій державі. З моменту набуття особою статусу державного службовця, вона апіорі визнається такою, що володіє високими моральними цінностями. Підтвердженням зазначеного є прийняття у 1996 р. Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб. Вказаним документом акцентовано увагу на тому, що зайняття особою «посади» в державних органах, крім іншого, означає: зобов'язання діяти в інтересах держави; виконання обов'язків і функцій компетентно у відповідності до законів або адміністративних положень, з повною добросовістю; необхідність особи бути уважною, справедливою та неупередженою, зокрема, у відносинах з громадськістю тощо [2]. На рівні Ради Європи також затверджено Модельний кодекс поведінки державних службовців, яким встановлено, що державний службовець повинен здійснювати свої повноваження відповідно до закону, і тих законних вимог і етичних стандартів, що

стосуються його чи її функцій. Примітно, що етичні стандарти, яких викладено в означеному акті м'якого права структурно складаються із: 1) моральних норм (наприклад, зобов'язання віддано служити законно сформованій державній, регіональній та місцевій владі; зобов'язання бути чесним, безстороннім і ефективним і виконувати свої повноваження найкращим можливим чином, виходячи з його чи її навиків, чесності та розуміння, беручи до уваги публічні інтереси і ті обставини, що стосуються справи; зобов'язання бути ввічливим і у своїх стосунках з громадянами, яким він служить, і у своїх стосунках з керівниками, колегами і підлеглими тощо) та 2) антикорупційних норм (наприклад, врегулювання конфлікту інтересів, отримання подарунків, піддатливості впливові оточуючих, зловживання службовим становищем і тому подібне) [3].

Зважаючи на широкий спектр відображення стану дотримання етичних норм, першочергово, невідповідність особи займаній посаді державного службовця виявляється при скоєнні діянь, яких пов'язано з корупцією. Це пов'язано з тим, що наявність корупційних ризиків опосередковано наданням державним службовцям виняткових державно-владних повноважень. Як наслідок, на міжнародному рівні, дотримання етичних норм державними службовцями та врегулювання відносин, що з цим пов'язано здійснюється за допомогою правових засобів, яких спрямовано на запобігання корупції.

Так, на Міжнародній конференції по боротьбі з корупцією 1997 р. прийнято Лімську декларацію, якою встановлено, що боротьба з корупцією включає захист та зміцнення етичних цінностей в усіх суспільствах [4]. Внаслідок незаконного придбання майна публічними службовцями, зазнали шкоди інститути демократії та стан дотримання принципу верховенства права. Як результат, було прийнято Конвенцію ООН проти корупції, якою передбачено необхідність створення умов для стандартизації поведінки публічних службовців у відповідності до національної інституційно-правової системи, а також правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій [5].

Національне законодавство у цілому відповідає міжнародним стандартам в сфері дотримання етичних норм державними службовцями. Концепт сформованих в Українській державі етичних цінностей відображено в Конституції України. В преамбулі до Основного Закону відзначається, що його було прийнято, усвідом-

люючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями. Не зосереджуючись на усіх положеннях, що є змістовним відображенням етичних устоїв, можна стверджувати, що вихідним є позиціонування України в якості суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави [6]. Щодо нормативно-правового врегулювання державно-службових відносин, яких пов'язано з дотриманням етичних норм, то воно здійснюється на підставі:

1) положень Закону України «Про державну службу», що визначають: принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективною, орієнтованою на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства; обов'язок державного службовця дотримуватися правил етичної поведінки; змістовні елементи Присяги державного службовця; стан дотримання правил етичної поведінки в якості критерію оцінювання результатів службової діяльності; порушення етичних норм в якості підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності [7];

2) положень Закону України «Про запобігання корупції», що детермінують: зобов'язання державних службовців дотримуватись загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими; вимогу діяти відповідно до встановленого принципу пріоритету інтересів; дотримання позиції політичного нейтралітету та неупередженості; зобов'язання діяти компетентно і ефективно; заборону нерозголошення інформації та зобов'язання утриматись від виконання незаконних рішень чи доручень [8];

3) положень наказу Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», яким конкретизовано те, що: етична поведінка державних службовців ґрунтується на принципах державної служби; загальні обов'язки державного службовця, яких пов'язано з дотриманням етичних норм; умови використання службового становища; порядок використання ресурсів держави та інформації, що стала їм відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків [9].

Сфера дотримання етичних норм державними службовцями потребує подальшого вдосконалення. Звертаючись до практики інших

держав в частині нормативно-інституційного забезпечення державно-службових відносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм, можливо констатувати, що професійна етика державних службовців у країнах Західної і Центральної Європи розглядається як практичний інструментарій морально-правового регулювання службової діяльності, яку спрямовано на ефективне виконання професійної ролі державних службовців на благо громадян і суспільства [10]. Об'єктом особливої уваги держав-членів ЄС є й інституційні засоби утвердження етики на державній службі, що утворюють етичну інфраструктуру. Західні країни виявились однак стайними стосовно того, що умовами професійної етики державних службовців є, насамперед, рівень моральної культури суспільства, політичні традиції управління, активність громадянського суспільства, професійна чесність вільних ЗМІ, які висвітлюють діяльність владних структур і державних службовців тощо. Що стосується етичних стандартів, то вони мають відображати соціальні й політичні цінності конкретної держави і мати нормативно-правове закріплення [11, с. 107].

Прикладом успішного врядування у сфері забезпечення якісного стану дотримання етики державними службовцями є практика Сполучених Штатів Америки (далі – США). Відповідно, з 1989 р. було внесено зміни до законодавства про етику, що торкнулись таких основних аспектів: обмеження на працевлаштування та діяльність колишніх державних службовців; правила звітності федеральних державних службовців про їх фінансове становище; прийом подарунків, здійснення відряджень за рахунок неурядових джерел фінансування; обмеження на роботу за сумісництвом та отримання гонорарів; створення громадської комісії з проблеми цивільної служби та зарплатою службовців. Одночасно, в США функціонують спеціальні відомства, що здійснюють контроль за дотриманням етичних норм. Наприклад, Комітет Сенату з етики (проводить слухання, витребує кореспонденцію і документи, що свідчать про стан дотримання етичних норм) та Управління державної етики (як окрема установа в системі виконавчої влади, що стандартизує етичну поведінку державних службовців) та виявляє підозру про неправомірне використання службового становища) [12, с. 5]. Видається корисним запозичення для Української держави досвіду США щодо формування інституційного механізму забезпечення етичних норм.

Висновки. У ході дослідження встановлено, що орієнтиром для формування національного підходу юридизації етичних норм у діяльності державних службовців є міжнародні стандарти з означеного питання та практика держав, які досягли успіхів у їх реалізації. Національне законодавство у цілому відповідає міжнародним стандартам в сфері дотримання етичних норм державними службовцями. Концепт сформованих в Українській державі етичних цінностей відображено в Конституції України, Законах України «Про державну службу» та «Про запобігання корупції», наказові НАДС України «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». Запропоновано сформувати інституційний механізм забезпечення означених державно-службових правовідносин шляхом створення спеціально уповноважених органів в сфері дотримання етичних норм.

Список використаних джерел:

1. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.
2. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: Міжнародний документ від 23.07.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (дата звернення: 05.01.2021 р.).
3. Модельний кодекс поведінки державних службовців: Рекомендація Комітету Міністрів № R (2000) 10 від 11.05.2000 р. URL: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf (дата звернення: 05.01.2021 р.).
4. Лімська декларація ООН: Міжнародний документ від 11.09.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_090#Text (дата звернення: 05.01.2021 р.).
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 05.01.2021 р.).
6. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov>

- ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 05.01.2021 р.).
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
 9. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
 10. Рудакевич М.І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/01-RUDAKEVICH.pdf> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
 11. Бериславська О.М., Мінаєва В.В. Європейський досвід метизації державної служби та її актуальність для України. *Правові новели*. 2014. № 2. С. 104-108.
 12. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf> (дата звернення: 05.01.2021 р.).

Stets O. M. International standards of public service legal relations which are associated with compliance with ethical norms

The article is devoted to the study of international standards for the regulation of public service legal relations, which are associated with compliance with ethical norms. It is noted that the legal regulation of public service legal relations includes: a) universal rules of service law applicable to any relationship, which is characterized by features of public service and b) special rules of service law, which reflect the qualitative and substantive specifics of the elements specific public service legal relations. As for public service relations, which are related to the observance of ethical norms, they are regulated by both universal and special norms of service law.

The features of public service legal relations related to the observance of ethical norms are singled out: 1) these are public relations, the participants of which are a public servant, on the one hand, and the subject of appointment / head of public service, public servant or any other subject of public service law - on the other; 2) it is a status service legal relations, as they determine the legal status of a public servant by enshrining in current legislation the obligation to comply with the rules of ethical conduct; 3) it is a public service legal relations that arises on the basis of professional activities of persons for the practical performance of tasks and functions of the state both during the performance of public service obligations and beyond; 4) the content of public service legal relations is characterized by a set of mutual rights and obligations of the parties, which are characterized by the state-authoritarian nature, as they are associated with the public servant's compliance with ethical norms; 5) these are personalized public service legal relations, because a public servant participates in them on his own behalf, which, in this case, is determined by his public status; 6) the implementation of these legal relations is simultaneously ensured by state coercion and measures of moral and educational influence.

It is established that the desire of the international community to determine ethical norms as the basis for the behavior of public servants is due to the fact that the latter form the archetypes of the perception of state power in any state. From the moment a person acquires the status of a public servant, it's recognized as having high moral values.

It is established that international standards are a guideline for the formation of a national approach to the legalization of ethical norms in the activities of public servants on this issue and the practice of states that have achieved success in their implementation. It is proposed to use the experience of the United States of America in the content of ethical norms and the formation of an institutional mechanism for their provision.

Key words: *international standards, public service legal relations, ethics, morality, public servant.*