

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

БУЛАНОВА ЮЛІЯ МИКОЛАЇВНА

УДК 342.92

ЕТИЧНІ КОДЕКСИ ЯК ДЖЕРЕЛО СЛУЖБОВОГО ПРАВА

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2020

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Запорізькому національному університеті
Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України

Коломоєць Тетяна Олександрівна,
Запорізький національний університет,
декан юридичного факультету

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Легеза Юлія Олександрівна,
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»,
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права

доктор юридичних наук, доцент

Віхляєв Михайло Юрійович,
Видавничий дім «Гельветика»,
заступник директора

Захист відбудеться «15» жовтня 2020 р. о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої
вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за
адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту
публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «14» вересня 2020 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Публічна служба є надзвичайно важливою складовою частиною реалізації функцій держави, що визначається як запорука успішності впровадження соціально-економічних, політико-правових та антикризових державних та регіональних програм розвитку. Активізація євроінтеграційних процесів, пов'язана із підписанням Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом, вимагає забезпечення успішності процесів гармонізації національного законодавства у сфері публічної служби до відповідних європейських стандартів, що визначено відповідно до завдань Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106 та Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII.

При цьому законодавче відображення нових принципів публічної служби, гармонізованих відповідно до європейських принципів, відноситься до складових реформи системи публічного управління в цілому, і зокрема, – з питань впровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами зокрема. Запровадження компетентнісного підходу до організації функціонування публічної служби дозволить оцінювати діяльність її представників з позицій чітких вимог до них, зафіксованих у стандартах. Однак у межах триваючих науково-практичних дискусій щодо пошуку напрямів вирішення проблеми професійної компетентності основна увага приділялася необхідності оцінювання професійних знань, атестації кадрів безвідносно до внутрішньої мотивації їхнього вияву. Морально-психологічні характеристики публічних службовців часто залишалися поза рамками оцінювання їхнього професіоналізму. Натомість в сучасних умовах від етично-моральних якостей представників публічної влади, довіри до неї, дотримання професійної етики залежить якість та ефективність впровадження анонсованих євроінтеграційних реформ, зокрема і в цілому – майбутнє держави.

Відтак успішність реалізації реформи публічної служби безпосередньо залежить від вирішення правотворчої задачі із законодавчого визначення стандартів честі, службової етики та дисципліни, дотримання яких публічними службовцями є одним із напрямів забезпечення належного рівня запобігання проявам корупції в національній системі органів державної влади та місцевого самоврядування. Однак попри надзвичайно важливе значення забезпечення належного рівня не лише професійної підготовки публічного службовця, а і етичної складової його поведінки, що є запорукою ефективності впровадження концепції гуманізації публічної служби як складової ідеї «людиноцентризму», законодавче визначення етичних стандартів та норм в Україні характеризується фрагментарністю, що своїм негативним наслідком має їх порушення через неналежний рівень усвідомлення посадовою особою необхідності їх належного дотримання як у службовий час, так і у позаслужбовий період.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Необхідно зазначити, що дослідження сутності службової етики, вирішення проблеми забезпечення її дотримання здійснюється не лише в межах правничої науки, а і в рамках соціологічних, педагогічних, психологічних та культурологічних наукових розробок. В цьому аспекті виділяються наукові праці таких вчених, як Т.Ю. Витко, І.П. Криничної, І.М. Попової, М.І. Рудакевич, Є.М. Хрикова та ін. Окремі питання проблеми правового регулювання діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, здійснено в межах науки трудового права, де виділяються наукові розробки Н.Б. Болотіної, М.І. Іншина, М.М. Клемпарського, В.С. Костюка, А.Р. Мацюка, Л.В. Межевської, В.Г. Петрова та ін.. В межах науки адміністративного права питання оптимізації системи публічного управління в цілому і функціонування публічної служби як його базису розглядалися у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, Л.Р. Біла-Тіунової, М.Ю. Віхляєва, В.В. Галунька, В.М. Гаращука, Ю.В. Гаруста, Є.В. Гетьмана, О.В. Джафарової, Н.Ю. Задираки, Т.Е. Кагановської, С.В. Ківалова, О.Ф. Кобзаря, Н.В. Коваленко, В.В. Ковальської, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Є.В. Курінного, Ю.О. Легези, П.В. Макушева, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, А.О Селіванова, О.В. Тильчик, Р.В. Шаповала, Н.В. Янюк та інших авторів. Однак, незважаючи на розмаїття наукових праць та не применшуючи їх здобутки, необхідно зазначити, що безпосередньо проблематиці забезпечення ефективності реалізації етичних кодексів як джерела службового права України увага вчених-адміністративістів не приділялася.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Роботу виконано в межах планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2015–2019 рр., комплексних наукових проєктів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710); «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711), а також в межах планів діяльності Навчально-наукової лабораторії дослідження проблем службового права НАПрН України. Крім того, тема дисертації пов'язана з підготовкою змін до національного законодавства та безпосередньо стосується Концепції адміністративної реформи в Україні (Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810), Стратегії реформування системи державної служби в Україні (Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000), Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні (Указ Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в необхідності на підставі комплексного науково-теоретичного та практичного аналізу розробити теорію етичних кодексів як джерел службового права України, виокремити проблеми її нормативного закріплення та практичної реалізації, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері та практики його застосування.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі необхідно вирішити такі основні завдання:

- визначити поняття та місце службового права у національній системі права України;
- виокремити особливості службових правовідносин як предмета службового права;
- охарактеризувати систему джерел службового права;
- встановити значення етичних кодексів в регулюванні відносин у сфері публічної служби і визначити їх місце та роль в системі джерел службового права;
- визначити зарубіжні та міжнародні стандарти дотримання етичних норм службової діяльності;
- з'ясувати мету, структуру та зміст етичних кодексів як джерел службового права;
- проаналізувати особливості забезпечення реалізації норм етичних кодексів у сфері публічної служби;
- обґрунтувати напрями забезпечення ефективності етичних кодексів як інструмента регулювання службових правовідносин.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, пов'язані із встановленням ефективності реалізації джерел службового права.

Предметом дослідження є етичні кодекси як джерело службового права.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить система загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання. Основним методом дослідження є загальнонауковий *діалектичний* метод, який дав змогу визначити поняття та місце службового права у національній системі права України, виокремити особливості правовідносин у сфері публічної служби як предмета службового права (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2). Використання законів формальної логіки та таких її методів, як *індукція* й *дедукція*, *аналіз* і *синтез*, дало змогу охарактеризувати систему джерел службового права (підрозділи 1.3, 1.4). Метод *порівняльного правового дослідження* застосовано для аналізу міжнародного та зарубіжного досвіду реалізації етичних кодексів у регулюванні відносин публічної служби (підрозділи 1.4, 2.1). Метод *моделювання* дав змогу визначити напрями оптимізації застосування етичних кодексів як джерел службового права (розділ 3).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародні правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти у сфері публічної служби. Для розроблення пропозицій з удосконалення застосування етичних кодексів як джерел службового права використано законодавство таких зарубіжних держав: Республіки Сінгапур, Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії, Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки та інших країн.

Емпіричну основу дослідження становить соціологічне опитування громадян у період 2019–2020 рр. (246 осіб), рішення судів у адміністративних справах про оскарження правомірності застосування заходів дисциплінарної відповідальності за порушення етичних норм у сфері публічної служби (129 рішень) за 2016–2019 рр., статистичні дані Державної служби статистики України за період 2012–

2020 рр., відомості на офіційних веб-сайтах суб'єктів публічної адміністрації, правова публіцистика.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних наукових досліджень, що присвячені визначенню сутності етичних кодексів як джерела службового права. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення й висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

– обґрунтовано, що у сфері публічної служби морально-етичні норми із засобів індивідуального та суспільного контролю набувають ознак державного примусового впливу, що залежить не лише від рівня правової свідомості та правової активності особи, а і від ефективності застосування механізмів юридичної відповідальності та заохочення;

– на підставі здійснення змістовної характеристики етичних норм в розумінні сукупності правил поведінки суб'єкта у визначених обставинах, в яких існує ймовірність виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів, зокрема, у ситуаціях, пов'язаних із отриманням подарунків, позик, укладанням фінансових зобов'язань (в тому числі фінансових позик); дотримання вимог політичної нейтральності; забезпечення режиму обігу службової інформації; проходження конкурсного добору на посаду публічної служби; регулювання службових контактів із близькими особами обґрунтовано доцільність розробки та прийняття Етичного кодексу публічної служби як джерела права для регулювання службових відносин;

удосконалено:

– наукові підходи до розуміння службових правовідносин як суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням професійної діяльності реалізації функцій представника публічної влади як посадової особи органу державної влади чи місцевого самоврядування, чи як посадової особи підприємства, організації, установи, зобов'язаної надавати публічні послуги або виконувати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки, чи виконувати такі обов'язки за наданими тимчасовими спеціальними повноваженнями у сфері публічного управління, що дозволило їх класифікувати на службові постійні правовідносини та службові тимчасові правовідносини;

– розуміння форм забезпечення належного рівня правової ефективності реалізації етичних норм як складної сукупності заходів дисциплінарної відповідальності як правообмежувальних заходів впливу на особу та заходів заохочень як заходів стимулювання сумлінного виконання службових обов'язків;

– критерії класифікації системи заохочень за належне виконання службових обов'язків, при цьому за характером впливу виділено моральні стимулювання (що впливають на відчуття гідності особи, її авторитет; до таких видів заохочення необхідно віднести подяку, почесну грамоту), матеріальні стимулювання (впливають на майновий стан службовця; безумовно таким різновидом заохочення є премія, надбавки, цінні подарунки) та морально-матеріальні стимулювання (поєднання впливу на відчуття гідності особи з

позитивним впливом на рівень її майнового забезпечення – нагородження нагрудним знаком із подальшою виплатою грошової винагороди);

дістали подальшого розвитку:

– визначення місця у правовому регулюванні діяльності публічної служби етичних кодексів, які віднесено до формалізованих джерел службового права національного та міжнародного рівня, що виконують завдання із врегулювання застосування морального чинника як критерія оцінки ефективності діяльності службових осіб;

– характеристика системи джерел службового права, при цьому обґрунтовано доцільність виокремлення в її структурі як матеріально-правових, так і процедурно-правових нормативних положень, що свідчить про дуальний характер джерел службового права, який проявляється у досягненні оптимальної нормативної «взаємодії» матеріальних та процесуальних правових норм;

– визначення напрямів забезпечення ефективності застосування положень етичних кодексів на підставі проаналізованого міжнародного та зарубіжного досвіду регулювання службових правовідносин, що пов'язується із створенням відповідної етичної інфраструктури, що складається із таких елементів як належний рівень правової свідомості службовців, усталених традицій здійснення публічного управління, політичної нейтральності управлінських інституцій, професіоналізму висвітлення масової інформації та інформації про діяльність органів публічного адміністрування, в тому числі через друковані та електронні мас-медіа.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, використовуються та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – для подальших наукових досліджень із відповідної проблеми (акти впровадження Запорізького національного університету від 09.09.2020 р., НТУ «Дніпровська політехніка» від 07.09.2020 р.);

– *правотворчій діяльності* – з метою вдосконалення нормативно-правових актів у сфері публічної служби, зокрема Законів України «Про державну службу», «Про запобігання корупції» тощо;

– *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення процедури розгляду та вирішення спорів у сфері публічної служби, що виникають внаслідок порушення етичних норм;

– *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», а також їх викладання студентам вищих навчальних закладів (акти впровадження Запорізького національного університету від 09.09.2020 р., НТУ «Дніпровська політехніка» від 07.09.2020 р.).

Апробація матеріалів дисертації. Результати дисертаційного дослідження, його основні висновки та рекомендації оприлюднено на чотирьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 26–27 серпня 2016 р.); «Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні» (м. Одеса, 10–11

лютого 2017 р.); «Азовські правові читання» (м. Бердянськ, 14-15 травня 2020 р.); «Запорізькі правові читання» (м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 р.).

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 226 сторінок, список використаних джерел містить 300 найменувань та розміщений на 31 сторінці.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано вибір теми дослідження, встановлено його зв'язок із науковими програмами, планами й темами, визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, розкрито наукову новизну отриманих результатів та наведено дані про апробацію основних положень дисертації, її структуру й обсяг.

Розділ 1 «Службове право як регулятор етичних відносин публічної служби» складається з чотирьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Поняття та місце службового права у національній системі права України»* визначено, що активізація здійснення трансформаційних змін системи адміністративного права вимагає вирішення ряду стратегічних задач державотворення та правотворення, що полягають у забезпеченні ефективності здійснення публічно-управлінської діяльності із реалізації прав та свобод людини. Підкреслено, що здійснення функцій публічного управління є неможливим без досягнення належного рівня ефективності функціонування системи публічної служби, оптимізації правового регулювання її діяльності.

Наголошено на неоднозначності наукових підходів до визначення місця службового права у структурі національної системи права України. Виділено науково-практичний підхід, сутність якого зводиться до необхідності віднесення службового права до системи трудового права (як інституту службово-трудова відносин) (в цьому ракурсі виділяються дослідження М.І. Іншина, В.С. Костюка, де визначено, що в межах трудового права регулюються відносини проходження публічної служби в Україні, зокрема, щодо врегулювання особливостей правового регулювання робочого часу, часу відпочинку, соціально-економічних гарантій, застосування правообмежувальних заходів дисциплінарного примусу тощо). На противагу такому підходу виокремлюється ряд наукових розробок, де визначено сутність службового права як підгалузі системи адміністративного права (праці Т.С. Аніщенко, Ю.П. Битяка, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, Р.В. Миронюка, Д.С. Припутня та інших учених). Водночас автором обґрунтовується доцільність визначення тенденції до формування службового права як комплексної самостійної галузі права з превалюванням складових адміністративно-правового регулювання.

У *підрозділі 1.2 «Службові правовідносини як предмет службового права»* визначено, що зміст службових правовідносин складають права та обов'язки їх суб'єктів. Встановлено, що пріоритетним обов'язком службовця є необхідність вжиття заходів із підвищення власного професійного рівня підготовки та

виконання покладених на нього публічно-управлінських функцій. Акцентовано, що встановлення належності рівня професіоналізму має здійснюватися із застосуванням оцінки особистих рис людини, її самовідданості, тобто є залежним від дотримання етичних норм добросовісності, порядності, моральності.

Підкреслено, що з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» відбулося переосмислення суб'єктної характеристики службових правовідносин. На підставі доцільності розуміння публічно-управлінської діяльності як «служіння» публічному інтересу обґрунтовано необхідність виділення осіб, що постійно чи тимчасово виконують функції держави, що дозволило віднести до системи суб'єктів службових правовідносин адвокатів у разі: їх залучення до процесів добору кандидатів на посаду суддів, що має відповідати вимогам високого рівня професіоналізму, професійної репутації, політичної нейтральності та добросовісності; здійснення ними послуг із надання безоплатної правової допомоги; встановлення вимог відповідності їх професійної діяльності та її результатів як складової механізму забезпечення ефективності прав та інтересів особи у суді (зокрема, у частині допустимості застосування до адвоката заходів дисциплінарної відповідальності у разі зловживання ним процесуальними правами); оцінки ефективності діяльності таких самоврядних організацій як Рада адвокатів України та Кваліфікаційна дисциплінарна комісія адвокатів України та їх територіальних управлінь, що є уповноваженими суб'єктами зі здійснення оцінки відповідності кандидатів на здобуття права на заняття адвокатською діяльністю, застосування до порушників вимог адвокатської етики заходів дисциплінарної відповідальності, в тому числі і позбавлення права заняття адвокатською діяльністю.

У підрозділі 1.3 «Характеристика системи джерел службового права» виділено три науково-теоретичних підходи до здійснення дослідження системи джерел галузей права: формально-юридичний підхід (що обстоюється у наукових працях Д.М. Бахраха, О.І. Миколенко, Ю.Н. Старилова та ін.), матеріальний (до представників якого віднесено О.В. Констанція, Н.М. Пархоменко та ін.), змішаний, що передбачає поєднання матеріального та формально-юридичного підходів (підтриманий у наукових розробках О.Ф. Скакун, О.В. Петришина, Д.С. Припутня, Т.О. Коломоєць, Н.Р. Нижник та ін.).

Визначено, що джерелами службового права є формалізовані законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, результати судової практики, що регулюють діяльність посадових осіб органів публічної служби із виконання покладених на них повноважень, спрямованих на ефективне забезпечення реалізації функцій держави та задоволення існуючого публічного інтересу. Наголошено, що особливістю джерел службового права є визначення морально-етичних норм як складової системи оцінки рівня належності та ефективності функціонування публічної служби. Обґрунтовано, що системі джерел службового права України притаманна пріоритетність підзаконного рівня регулювання, що визначається розмаїттям й численністю джерельної бази, що з огляду на розпорошеність, колізійність, фрагментарність її змістового наповнення стає підставою для

обґрунтування потреби в її оптимізації з використанням ресурсу різних форм систематизації (насамперед консолідації й кодифікації).

У підрозділі 1.4 «Етичні кодекси в системі джерел службового права» визначено необхідність нормативного закріплення норм етики та моралі як ефективних інструментів забезпечення ефективності функціонування системи публічної служби, що обґрунтовано, зокрема, у розробках В.М. Князева, Т.О. Коломоєць, Д.В. Приймаценка, О.В. Тильчик, В.В. Цветкова та ін.

Виділено два науково-практичні підходи до вирішення проблеми визначення місця етичних норм у системі регулювання публічної служби. З'ясовано, що представники першого підходу (С.Б. Дубенко, В.Л. Коваленко, В.В. Цветков та ін.) обіймають позицію, що виключно в межах застосування правових механізмів є неможливим забезпечити ефективність регулювання діяльності службовця, що вимагає їх поєднання із етичними засобами впливу, аргументуючи доцільність їх застосування у разі низької ефективності упорядкування окремих сфер діяльності людини правовими нормами. Акцентовано, що в основу протилежного підходу (що обстоюється у наукових розробках Т.О. Коломоєць, Ю.О. Легези, Т.С. Аніщенко та ін.) до визначення місця етичних кодексів у системі правового регулювання діяльності публічних службовців покладено визначення етики як саморегулятивних механізмів, що мають реалізовуватися поза межами нормативного впливу, як моральний імператив, як складова честі, гідності та совісті особи. Обґрунтовано авторський підхід щодо доцільності спрямування правотворчої діяльності на розробку та прийняття Етичного кодексу публічної служби як самостійного кодифікованого законодавчого акту.

Розділ 2 «Характеристика етичних кодексів як джерел службового права» складається із двох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Зарубіжні та міжнародні стандарти дотримання етичних норм службової діяльності» встановлено три підходи до нормативного закріплення критеріїв дотримання етичних вимог та стандартів у діяльності органів публічної служби. З'ясовано, що в межах першого підходу врегулювання етичної складової службової діяльності відбувається відповідно до спеціальних законів про службову етику (наприклад, у Сполучених Штатах (Ethics in Government Act, Ethics Reform Act), у Ірландії (Ethics in Public Office Act), де визначено порядок декларування посадовцями доходів, майна, конфліктів інтересів у фінансовій сфері, встановлюються керівні засади функціонування публічної установи; визначаються засади координації процедури декларування та забезпечення гарантій дотримання принципів службової етики в цілому. Застосування кодифікації як різновиду систематизації етичних норм публічної служби є характерним для другого підходу (Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччини, Великобританії та ін.). До унікальних регуляторів службової діяльності у Сполученому Королівстві Великобританії та Північної Ірландії віднесено Кодекс міністра, прийнятий у 1990 р. на заміну нормативного акту «Питання процедури для міністрів», який мав характер інструктивних рекомендацій прем'єр-міністра щодо визначення критеріїв належності поведінки міністрів уряду. Кодекс міністра Сполученого Королівства Великобританії та

Північної Ірландії за своїм змістом містить норми, що регламентують порядок складання присяги кожного нового уряду і визначає ступінь відповідальності кожного його міністра. Визначено, що у таких зарубіжних країнах, як Данія, Королівство Іспанії, Італійська Республіка, Республіка Польща обстоюється змішаний підхід до визначення стандартів регулювання етичної складової функціонування публічної служби.

Встановлено, що до складових законодавства про службову етику у зарубіжних країнах відносяться норми, що регламентують порядок здійснення «службових викриттів», під якими розуміється надання службовцем керівництву або засобам масової інформації відомостей про незаконні або неефективні дії державних органів чи посадових осіб (зокрема, таким є норми спеціального законодавчого акту «Про реформу цивільної служби» (Civil Service Reform Act) (1978 р.), де встановлено такі спеціальні принципи правового регулювання службової діяльності як «принцип заслуг», «принцип захисту державних службовців, які викривають неналежну поведінку колег»).

З врахуванням нормативних положень Рекомендацією № R (2000) 10 та досвіду зарубіжних країн (Сполучених Штатів Америки, Французької Республіки та ін.) обґрунтовано доцільність здійснення кодифікації етичних норм публічної служби в Україні.

У підрозділі 2.2 «*Мета, структура та зміст етичних кодексів як джерел службового права*» обґрунтовано, що пріоритетною метою реалізації етичних норм публічної служби є реалізація ідеології пріоритету публічного інтересу над приватним. Встановлено, що до структури етичних кодексів належать в тому числі і норми службового етикету, що покликані забезпечити усунення прогалин та колізійних аспектів у правовому регулюванні службової діяльності, в тому числі, реалізації таких нормативних положень, як визначення меж дискреційних повноважень, меж адміністративного розсуду.

З'ясовано, що забезпечення ефективності етичних кодексів як інструментів правового регулювання публічної служби пов'язується зі створенням дієвого механізму належності здійснення контролю за дотриманням етичних норм службової діяльності. Наголошено, що ефективність здійснення керівником органу публічної служби з питань дотримання службової етики залежить від досягнення належного балансу заохочувальних та примусових заходів впливу на службовця. Підкреслено, що етичні кодекси у сфері публічної служби повинні містити у своїй змістовній характеристиці особливості національного історичного розвитку держави, враховувати вироблені політичні цінності та ідеали. Визначено, що норми етичних кодексів публічної служби як складова системи службового права мають вирішувати завдання деталізації критеріїв оцінки професіоналізму реалізації службових повноважень та підстав застосування заходів дисциплінарної відповідальності службовців.

Розділ 3 «Правова ефективність реалізації етичних кодексів у регулюванні правовідносин у сфері публічної служби» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Гарантії належної реалізації норм етичних кодексів у сфері публічної служби» визначено фрагментарність підходів до здійснення досліджень, спрямованих на визначення сутності категорії «правова ефективність реалізації норм чинного законодавства». Встановлено, що категорія «правова ефективність реалізації норм права» досліджуються із врахуванням галузевих аспектів її застосування (зокрема, у наукових розробках Р.С. Мельника визначено напрями забезпечення ефективності функціонування системи публічного урядування; М.Ю. Віхляєва – здійснення функції громадського контролю; Д.С. Припутня – застосування заходів державного примусу у службовій сфері) тощо. Визначено, що під правовою ефективністю реалізації норм етичних кодексів розуміється забезпечення обґрунтованого вимогами часу оптимального застосування морально-етичних норм як засобів врегулювання функціонування публічної служби у механізмі задоволення публічного інтересу та виконання функцій держави.

До системи гарантій забезпечення правової ефективності реалізації етичних кодексів у регулюванні правовідносин у сфері публічної служби віднесено застосування заходів юридичної відповідальності за їх порушення, а також застосування заходів заохочення за сумлінне їх виконання та дотримання. Підкреслено, що законодавче закріплення процедури реалізації заходів заохочення у сфері публічної служби сприяє забезпеченню прозорості застосування не лише заходів дисциплінарного правообмежувального впливу, але і заходів стимулювання, що своїм кінцевим результатом дозволяє усунути створення корупційних та корупціогенних ризиків, пов'язаних із зловживанням службовим становищем.

Обґрунтовано, що позитивний вплив на моральний та майновий стан службовця має застосування заохочень майнового та майново-морального впливу, при цьому до останніх запропоновано віднести надання додаткової відпустки, що має застосовуватися у разі виконання складного службового завдання або ж в умовах надзвичайного стану чи військового стану; при цьому реалізація такої пропозиції вимагає її законодавчого закріплення.

У підрозділі 3.2 «Напрями забезпечення ефективності етичних кодексів як інструмента регулювання службових правовідносин» зазначено, що відповідно до міжнародних та європейських стандартів оцінка функціонування публічної служби, виконання ними покладених на них повноважень залежить не лише від рівня їх професійної компетенції, а також і від дотримання норм адміністративної етики.

З метою визначення правової ефективності етичних кодексів як інструментів правового регулювання відносин у сфері публічної служби здійснено вибірковий контент-аналіз 129 адміністративних справ про застосування заходів дисциплінарної відповідальності за порушення етичних норм до працівників органів публічної служби за останні три роки (2016-2019 рр.). Встановлено, що близько 27% розглянутих адміністративних справ про правомірність застосування заходів дисциплінарної відповідальності є матеріалами про порушення службової дисципліни працівниками Національної поліції України, у 22% – порушення

вчиняються працівниками органів місцевого самоврядування, у 17% – порушення етичних норм допускається працівниками територіальних управлінь органів державної виконавчої влади, у 12% – порушення етичних норм допускається працівниками органів прокуратури України, у 8% – адвокатами, у 4% – порушення вчиняються суддями. В ході проведеного контент-аналізу встановлено, що порушення етичних норм на практиці найчастіше проявляється у формі застосування морального тиску, зверхнього ставлення до підлеглих, негідного поведіння у позаслужбовий час, перебування на службі у стані алкогольного сп'яніння, неналежне виконання повноважень внутрішнього контролю керівником органу публічного управління, недотримання функціональних обов'язків та правил субординації, вираження неповаги до населення.

З метою оптимізації національної системи етичної інфраструктури обґрунтовано доцільність створення: спеціалізованого органу з питань етики публічної служби та спеціального тренінгового центру етичної поведінки посадових осіб органів публічного управління.

Наголошено, що здійснення кодифікаційної діяльності із систематизації етичних норм публічної служби дозволяє визначити законодавче закріплення відповідного термінологічного ряду («заохочення», «сумлінне виконання службових обов'язків», «службовий етикет» тощо).

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення наукового завдання, що полягало в розкритті сутності та значення етичних кодексів у системі джерел службового права, а також формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері. За результатами дисертаційного дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. Обґрунтовано доцільність розуміння службового права як сукупності взаємозалежних та взаємопов'язаних норм права у сфері регулювання суспільних відносин із здійснення професійної діяльності особами органів публічного управління, компетенційним змістом якої є реалізація публічно-управлінських функцій держави задля оптимізації механізму забезпечення та захисту публічного інтересу.

2. Обґрунтовано доцільність розуміння службових правовідносин як відносин, що виникають, змінюються та припиняються у процесі здійснення функцій держави та спрямовані на реалізацію загального публічного інтересу суспільства. Визначено, що об'єктом службових правовідносин є забезпечення ефективності реалізації публічно-управлінських функцій держави. Акцентовано увагу на триваючих процесах взаємопроникнення публічно-правових та приватно-правових відносин у сфері публічної служби, що виявляється у набутті диспозитивного характеру службовими правовідносинами, що виявляється у активізації процесів залучення громадськості до формування органів державної влади. До ознак диспозитивності регулювання службових правовідносин віднесено

розширення кола суб'єктів владних повноважень, що наділені правом надавати адміністративні послуги.

3. Наголошено на наявному дисбалансі матеріальних та процесуальних правових норм, що пов'язується із спрямуванням спеціальних законодавчих актів на встановлення позитивного регулювання відносин із проходження публічної служби, тоді як процесуальні норми містяться у спеціальних дисциплінарних нормативних актах (статутах, положеннях, правилах тощо), як правило, підзаконного рівнів, що свідчить про відсутність усталених нормативних підходів до регулювання процедур проходження публічної служби.

4. З'ясовано, що у відносинах публічної служби відбувається трансформація розуміння етичних норм як суспільних регуляторів, за порушення яких до посадовців можуть бути застосовані не лише заходи соціальної відповідальності, а і юридичної відповідальності (найчастіше, такими заходами є заходи дисциплінарної відповідальності). Зроблено висновок, що етичні кодекси є складовою частиною системи джерел службового права, сутність яких полягає у поєднанні морально-етичного змісту та нормативності, формалізованого підходу, персональної орієнтації та соціальної обумовленості регулювання службових правовідносин. Визначено наявність двох підходів щодо доцільності проектного законодавчого закріплення етичних норм як структурної частини Кодексу публічної служби або як самостійного кодифікованого акту з питань етики службової діяльності.

5. Встановлено, що в етичних кодексах зарубіжних країн згідно із Рекомендацією № R (2000) 10 визначено особливості надання службовій особі соціально-економічних пільг, використання яких забезпечує належне виконання покладених на неї функціональних обов'язків (зокрема, оплата службового відрядження, користування службовим транспортним засобом, забезпечення проживання у службовому приміщенні тощо).

Наголошено, що забезпечення ефективності застосування етичних кодексів є неможливим без створення умов для забезпечення інформаційного доступу до його змісту (зокрема, позитивним є досвід Французької Республіки, де поширеною є практика застосування пластикових карткових носіїв, в яких міститься текст кодексу; проведення цільових науково-практичних семінарів, вебінарів із роз'яснення проблем застосування етичних норм та розв'язання окремих етичних проблем; утворення прозорих механізмів доступу до інформації про застосування дисциплінарних стягнень, попереджень, а також повідомлення про винагороди; періодичні видання з професійної етики, спеціальні програми Internet тощо).

З'ясовано, що досвід зарубіжних країн свідчить про наявність етичних кодексів двох рівнів; при цьому етичні кодекси першого рівня за своїм змістовним наповненням визначаються як акти, що містять загальні стандарти поведінки всіх категорій публічних службовців, тоді як задачею етичних кодексів другого рівня визначено деталізацію загальновизнаних принципів поведінки суб'єктів у певних обставинах.

6. Визначено, що змістовною характеристикою етичного кодексу є сукупність правил поведінки суб'єкта у визначених обставинах, в яких існує

ймовірність виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів, зокрема, у ситуаціях, пов'язаних із отриманням подарунків, позик, укладанням фінансових зобов'язань (в тому числі фінансових позик); дотримання вимог політичної нейтральності; забезпечення режиму обігу службової інформації; проходження конкурсного добору на посаду публічної служби; регулювання службових контактів із близькими особами тощо. Акцентовано, що межі службової діяльності посадової особи органу публічного управління визначаються сферою її компетенційних службових обов'язків; при цьому повноваження службової особи регламентує професійно-правову складову реалізації функцій держави, тоді як службові етичні норми наповнюють її моральним гуманістичним змістом, а відтак – є безумовним імперативним елементом адміністративно-правового статусу публічного службовця.

7. Підкреслено, що вирішення проблеми забезпечення ефективності застосування заходів дисциплінарної відповідальності у сфері публічної служби як гарантії належної реалізації норм етичних кодексів пов'язується із пріоритетністю владно-розпорядчих методів адміністративно-правового регулювання, що є найбільш характерним для публічно-управлінських зв'язків реалізації функцій держави. Визначено поглинаючий характер адміністративних та дисциплінарних стягнень, застосування яких передбачено у разі порушення суб'єктом владних повноважень встановлених етичних норм, що обґрунтовує доцільність їх поєднання в межах службових правовідносин.

Наголошено, що положення етичних кодексів мають містити виключний перелік підстав застосування заходів дисциплінарної відповідальності. Визначено, що порушення норм етичної поведінки службової особи полягає у: вчиненні порушення: що відбулося внаслідок допущення конфлікту інтересів; пов'язаного із недотриманням принципу політичної нейтральності; пов'язаного із недодержанням вимог режиму обігу конфіденційної інформації. З метою забезпечення ефективності здійснення громадського контролю за застосуванням заходів дисциплінарного впливу до порушників етичних норм публічної служби обґрунтовано доцільність створення відповідного загальнонаціонального державного реєстру.

8. З врахуванням фрагментарності підходів до встановлення етичних засад професійної діяльності публічних службовців, що своїм безумовним негативним наслідком має низький рівень реалізації функцій та завдань держави, обґрунтовано доцільність розробки та прийняття єдиного кодифікованого акту з питань службової етики – Етичного кодексу публічної служби.

Обґрунтовано, що структурною змістовною характеристикою Етичного кодексу публічної служби має бути визначено такі нормативні розділи, що регулюють етичні обов'язки службовця: 1) дотримання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності; 2) ставлення до інших службовців та пересічних громадян з повагою та шаною, ввічливість, коректність у службових стосунках, дотримання високої культури спілкування; не зловживати службовим становищем з метою задоволення власних інтересів чи особистих інтересів інших

осіб, в тому числі корпоративних інтересів; 3) уникнення вчинення дій, що можуть негативно вплинути на його моральний авторитет як під час виконання службових повноважень, так і поза межами публічної служби; 4) дотримання вимог політичної нейтральності, що полягає у необхідності утримання від активної політичної діяльності у формі політичних заяв і акцій, засвідчення будь-яким іншим чином під час виконання повноважень державної служби свого особливого ставлення до певних політичних партій або громадсько-політичних рухів: участь у мітингах, маніфестаціях, передвиборчій агітації, висловлювання публічно своїх симпатій чи антипатій до політичних партій, їх програмних документів та їх лідерів тощо (винятком із цього правила має бути визначено доцільність імперативної підтримки запобігання поширенню антигуманістичної, антиконституційної, антидержавної діяльності відповідних політичних сил); 5) дотримання режиму обігу інформації, що містить державну, службову, комерційну чи інші види таємниць, а також дотримання вимог обігу персональних даних про особу; 6) оперативно, вчасна реакція на інформаційні запити фізичних та юридичних осіб, в тому числі органів державної влади та місцевого самоврядування; 7) дотримання вимог службового етикету, що полягають у дотриманні офіційно-ділового стилю спілкування як з колегами, так із іншими учасниками організаційно-управлінських суспільних правовідносин; 8) дотримання вимог толерантності у взаємовідносинах із представниками різних релігійних організацій, національних меншин, народностей, сприяння забезпеченню принципу гендерної рівності; заборона одержання гонорарів, будь-яких коштів та майна від інших держав, міжнародних організацій, іноземних установ та іноземців, крім винагороди, передбаченої міжнародними договорами України, зокрема у зв'язку з отриманням спадщини, отриманням прав щодо володіння об'єктами інтелектуальної власності, а також за результати наукової, викладацької або творчої діяльності; негайно інформувати про відомі йому випадки порушення вимог службової дисципліни та службової етики письмово керівництву органу публічної влади).

Обґрунтовано, що необхідною складовою Етичного кодексу публічної служби є нормативний розділ, зміст якого визначає етичні права службовця (право на повагу як особистої гідності, так і особливостей його правового статусу з боку керівників, інших службових і посадових осіб та громадян; право у разі сумнісного виконання службовцем покладених на нього службових обов'язків оскаржувати у судовому порядку правомірність відмови з боку керівництва органу публічного управління у наданні йому певних видів заохочень); механізм забезпечення внутрішнього та зовнішнього контролю за належністю виконання встановлених етичних службових обов'язків; механізм застосування заходів дисциплінарного правообмежувального впливу на службовця у разі порушення етичних норм; механізм застосування заходів заохочення як заходів стимулювання дотримання етичних вимог.

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

1. Буланова Ю.М. Місце правил етичної поведінки в системі джерел службового права. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2. Т. 3. С. 74–79.
 2. Буланова Ю.М. Поняття та місце службового права у національній системі права України. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 11. Ч. 1. С. 252–259.
 3. Буланова Ю.М. Concepts and nature of official service relations. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 2. С.20–29.
 4. Буланова Ю.М. Система джерел службового права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2020. № 2. С.67–72.
 5. Буланова Ю.М. Напрями забезпечення правової ефективності етичних кодексів у регулюванні службових відносин. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 39–45.
 6. Буланова Ю.М. Зарубіжні та міжнародні стандарти дотримання етичних норм службової діяльності. *Правові новели*. 2020. № 10. С.147–154.
- які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**
7. Буланова Ю.М. Заохочення у системі засобів забезпечення реалізації етичних норм публічної служби. *Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 26–27 серп. 2016 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2016. С. 66–70.
 8. Буланова Ю.М. Структура та зміст етичних кодексів. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 10–11 лют. 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 46–49.
 9. Буланова Ю.М. Окремі проблеми систематизації службового законодавства. *«Азовські правові читання»*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Бердянськ, 14–15 трав. 2020 р.). Бердянськ: ТОВ «Модем-1», 2020. С. 209–214.
 10. Буланова Ю.М. Джерела службового права. *Запорізькі правові читання*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 19–20 трав. 2020 р.). Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 340–342.

АНОТАЦІЯ

Буланова Ю.М. Етичні кодекси як джерело службового права. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

У дисертації проведено комплексне наукове дослідження етичних кодексів як джерела службового права.

Визначено поняття та місце службового права у національній системі права України. Виокремлено особливості правовідносин у сфері публічної служби як предмета службового права. Охарактеризовано систему джерел службового права. Встановлено значення етичних кодексів в регулюванні відносин у сфері публічної

служби та визначено їх місце та роль в системі джерел службового права. Визначено зарубіжні та міжнародні стандарти дотримання етичних норм службової діяльності. З'ясовано мету, структуру та зміст етичних кодексів як джерел службового права. Проаналізовано особливості забезпечення реалізації норм етичних кодексів у сфері публічної служби. Обґрунтовано напрями забезпечення ефективності етичних кодексів як інструмента регулювання службових правовідносин. Наголошено на необхідності інституційного законодавчого оформлення ряду елементів етичної інфраструктури публічної служби, до яких віднесено, зокрема, необхідність оптимізації нормативного визначення норм етичної поведінки, механізмів внутрішнього і зовнішнього контролю.

З врахуванням фрагментарності підходів до встановлення етичних засад професійної діяльності публічних службовців, що своїм безумовним негативним наслідком має низький рівень реалізації функцій та завдань держави, обґрунтовано доцільність розробки та прийняття єдиного кодифікованого акту з питань службової етики – Етичного кодексу публічної служби.

Ключові слова: дисциплінарне правопорушення, етичний кодекс, кодифікація, морально-етичні норми, моральна відповідальність, публічна служба, публічне управління, службове право.

АННОТАЦІЯ

Буланова Ю.Н. Этические кодексы как источники службового права.
Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2020.

В диссертации проведено комплексное научное исследование этических кодексов в качестве источника служебного права.

Определены понятие и место служебного права в национальной системе права Украины. Выделены особенности правоотношений в сфере публичной службы как предмета служебного права. Охарактеризована система источников служебного права. Установлено значение этических кодексов в регулировании отношений в сфере публичной службы, определены их место и роль в системе источников служебного права. Определены зарубежные и международные стандарты соблюдения этических норм служебной деятельности. Выяснены цель, структура и содержание этических кодексов как источников служебного права. Проанализированы особенности обеспечения реализации норм этических кодексов в сфере публичной службы. Обоснованы направления обеспечения эффективности этических кодексов как инструмента регулирования служебных правоотношений. Отмечена необходимость институционального законодательного оформления ряда элементов этической инфраструктуры публичной службы, к которым отнесены, в частности, необходимость оптимизации нормативного определения норм этического поведения, механизмов внутреннего и внешнего контроля.

С учетом фрагментарности подходов к установлению этических основ профессиональной деятельности публичных служащих, которые своим безусловным негативным последствием имеют низкий уровень реализации функций и задач государства, обоснована целесообразность разработки и принятия единого кодифицированного акта по вопросам служебной этики – Этического кодекса публичной службы.

Ключевые слова: дисциплинарное правонарушение, этический кодекс, кодификация, морально-этические нормы, моральная ответственность, публичная служба, публичное управление, служебное право.

SUMMARY

Bulanova Yu.M. Codes of ethics as sources of service law. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The thesis for the degree of the Candidate of Law in specialty 12.00.07 «Administrative law and Process; Financial law; Informational law». – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

The dissertation carried out a comprehensive scientific study of codes of ethics as a source of service law.

The concept and place of service law in the national legal system of Ukraine has been determined. The features of the legal relationship in the field of public service as a subject of service law are highlighted. The system of sources of service law is characterized. The importance of ethical codes in the regulation of relations in the field of public service has been established and their place in the system of sources of service law has been determined. Foreign and international standards of observance of ethical norms of official activity have been determined. The purpose, structure and content of ethical codes as sources of service law have been clarified. The features of ensuring the implementation of the norms of ethical codes in the field of public service are analyzed. The directions of ensuring the effectiveness of ethical codes as a tool for regulating official legal relations have been substantiated. The need for institutional legalization of a number of elements of the ethical infrastructure of the public service is noted, which include, in particular, the need to optimize the normative definition of the norms of ethical behavior, mechanisms of internal and external control, and the like.

Taking into account the fragmentation of approaches to the establishment of the ethical foundations of the professional activity of public servants, its unconditional negative consequence has a low level of implementation of the functions and tasks of the state, the expediency of developing and adopting a single codified act on issues of official ethics - the Ethical Code of Public Service - is substantiated.

Key words: disciplinary offense, code of ethics, codification, moral and ethical standards, moral responsibility, public service, public administration, service law.