

УДК 342.9

*Ю. М. Фролова**здобувач**кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету***МІСЦЕ ПРАВИЛ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ СЛУЖБОВОГО ПРАВА**

Актуальність дослідження. Важливим сучасним питанням діючої системи публічної влади, яке потребує подальшого вирішення, є нормативне врегулювання вимог професійної етики публічних службовців. Як визначає Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, державна служба є основою державного управління. Створення професійної державної служби має виключне значення для держави з перехідною економікою та досягнення мети, визначеної Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, не може бути здійснено без професійних, добросовісних та етичних державних службовців. Таким чином, не лише визначення морально-етичних принципів службової поведінки посадових осіб органів державної та муніципальної влади, а й законодавче закріплення механізму їх запровадження і дотримання має велике соціальне значення.

Ю.Л. Пенейко розглядав публічну службу (і саме цей термін він використовував), виходячи із погляду на неї як на «корпорацію публічних служб» [1, с. 113]. Він неодноразово наголошував на тому, що для публічного службовця «важливо бути високоосвіченим стосовно своєї професійної діяльності, а також етичним, оскільки неетичні фахівці представляють для керівництва та оточуючих істотну шкоду, тому що його негативні якості характеру превалюють» [1, с. 19; 2, с. 58]. Цим вченим звертається особлива увага не тільки на публічний характер діяльності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а й її професійну та етичну складові.

Ступінь наукової розробки теми. Сучасна наука адміністративного права фіксує нові тенденції дихотомії публічного права. Одним з результатів правового відображення ускладнення суспільних відносин у сфері функціонування публічної влади є збільшення кількості наукових досліджень у сфері службового права. Існують різні наукові точки зору щодо службового права як підгалузі адміністративного права чи окремої галузі права. Цим питанням присвятили свої роботи такі вчені як Т.О. Коломoeць, В. Б. Авер'янов, Р. С. Мельник, Ю. М. Стариков та інші дослідники.

Т.О. Коломoeць вважає, що службове право є «сукупністю норм права, які «генетично» пов'язані із адміністративним правом, що набула ознак підгалузі останнього, завдяки чому її цілком можна розглядати як елемент Особливої частини (Особливого адміністративного права) системи відповідної галузі права» [3, с. 138]. Досліджуючи феномен службового права Т.О. Коломoeць прийшла до висновку, що службове право не має ознак галузі, а отже за своїми ознаками є підгалуззю адміністративного права [3, с. 136]. Наразі науковці наголошують на необхідності дослідження окремих категорій службового права, однією з яких є інститут джерел службового права [4, с. 149-166; 5, с. 89]. Проблематика джерел службового права та можливих напрямків їх систематизації у різних формах привернули увагу також І.П. Голосніченка, Н.І. Золотарьової [2], М.О. Германюк [6, с. 188], Т.С. Аніщенко [5].

Тому метою даної статті є дослідження актуальних питань, пов'язаних із правовим регулюванням правил етичної поведінки публічних службовців, визначення проблем цієї сфери та напрямів стандартизації правового регулювання етичної поведінки публічних службовців.

На наш погляд, достатньо обґрунтованим виглядає концепція Т.С. Аніщенко, яка під джерелами службового права пропонує розуміти сукупність об'єднаних у певну систему формалізованих та неформалізованих правових актів (правил поведінки), покликаних регулювати суспільні відносини, які виникають у зв'язку з прийняттям громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням їх з публічної служби [5, с. 89].

Сучасні науковці вважають, що основними джерелами службового права є ті, що регулюють правовідносини у сфері публічної служби або окремих її різновидів: закони України «Про державну службу» [7], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [8], «Про запобігання корупції» [9], «Про Національну поліцію» [10], «Про прокуратуру» [11] тощо; підзаконні акти, що видаються на виконання зазначених законів (приміром, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про проведення оцінювання результатів службової діяльності у 2018 році державних службовців, які займають посади державної служби категорії – А, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Кабінетом Міністрів України»

від 24 жовтня 2018 р. [12], наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 5 серпня 2016 р. [13] тощо); дисциплінарні устави та етичні кодекси.

Т.С. Аніщенко припускає, що джерела службового права формують відповідну систему із чітко визначеною організаційною структурою, елементами якої виступають упорядковані за певною ієрархією правила поведінки, зосереджені у формалізованих та неформалізованих актах, які можуть існувати або на національному, або на міжнародно-мурівнях. З огляду на це, Т.С. Аніщенко, доводить, що джерела службового права можуть бути представлені: 1) формалізованими джерелами національного права; 2) формалізованими джерелами міжнародного права; 4) неформалізованими джерелами національного права; 5) неформалізованими джерелами міжнародного права [5, с. 91-94].

Частину формалізованих джерел службового права національного та міжнародного рівня, на нашу думку, складають кодекси етичної поведінки, які регулюють суспільні відносини не охоплені іншими нормативно-правовими актами, проте які стоять на захисті принципів демократії, правової держави та публічного управління.

Інший науковець Н.В. Щербак, наводить приклад такого формалізованого джерела службового права міжнародного рівня, а саме Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб. Цей документ був прийнятий у 1996 році на Генеральній Асамблеї ООН [14], який складається із шести статей, що описують загальні принципи поведінки державних службовців, фіксують норми поведінки в ситуаціях конфлікту інтересів і неправомочності, декларування майна, унормовують ставлення до подарунків й інших вигод, конфіденційність інформації, політичну діяльність. Н.В. Щербак, наголошує, що цей документ був рекомендований державам-членам ООН як інструмент, який вони могли б використовувати в боротьбі з корупційними діями. Як зазначається в «Пояснювальній доповіді Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо Кодексу поведінки державних службовців» (п. 33), крім того, що кодекс є публічним документом, він являє собою послання, адресоване кожному державному службовцю [15, с. 194].

До формалізованих джерел службового права національного рівня, що визначають правила етичної поведінки, та поширюються на широке коло публічних службовців необхідно віднести Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 № 158. Цей документ визначає за-

гальнені стандарти етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків. Ці Загальні правила ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, у сфері запобігання корупції і спрямовані на зміцнення авторитету державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, репутації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також на забезпечення інформування громадян про норми поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування стосовно них [13].

Проте, цей документ не враховує специфіку діяльності працівників окремих служб, про що свідчить існування кодексів етичної поведінки для працівників Національної поліції України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства юстиції України тощо.

Т.С. Аніщенко наголошує, що оскільки службове право (право публічної служби) як підгалузь адміністративного права об'єднує норми, що регулюють питання проходження служби у різних публічно-правових інституціях, – органах виконавчої влади, органах прокуратури, органах внутрішніх справ, органах місцевого самоврядування тощо, то джерелами службового права є також ті нормативно-правові акти які не лише визначають правовий статус державних службовців (у вузькому розумінні цього слова), але й ті з них, які є правовою основою діяльності інших категорій осіб (працівники міліції, прокуратури тощо), які працюють на державу та отримують заробітну платню за рахунок коштів державного бюджету [5, с. 90].

Таким чином, джерелами службового права також є такі нормативно-правові акти, що визначають правила етичної поведінки публічних службовців: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 №1179 «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських» [16]; Наказ Міністерства юстиції України від 21.09.2017 № 2952/5 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів» [17]; Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 12.09.2018 № 240 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» [18]; Наказ Міністерства внутрішніх справ України 16 листопада 2018 року № 932 «Про затвердження Правил

етичної поведінки працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління» [19]; Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції 17 травня 2019 року № 1382 «Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції» [20]; Наказ Державної служби статистики «Про затвердження Етичного кодексу працівників органів державної статистики» 18.06.2013 №183 [21]; Наказ Державної податкової служби України 02.09.2019 № 52 «Про затвердження Правил етичної поведінки в органах Державної податкової служби» [22]. Не тільки наказами та рішеннями міністерств, агентств та інших органів затверджуються правила етичної поведінки публічних службовців. Прикладами затвердження відповідних зводів правил органами професійного самоврядування є Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27.04.2017 року [23].

Водночас, таке розмаїття підзаконних нормативно-правових актів, що визначають правила етичної поведінки працівників різних органів державної влади, свідчить про відсутність достатнього правового регулювання кола суспільних відносин, що виникають у сфері діяльності публічних службовців в різних галузях. На користь цієї точки зору свідчить також відсутність усталеної структури таких зводів правил етичної поведінки працівників апаратів різних міністерств та відомств. Так, Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування включають такі розділи: загальні положення; загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування; використання службового становища; використання ресурсів держави та територіальної громади; використання інформації; обмін інформацією [17]. Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів включають такі розділи як: загальні положення; принципи етичної поведінки працівників системи Міністерства юстиції України; відповідальність за порушення цих правил [18]. Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України містять такі розділи: загальні положення; принципи та стандарти етичної поведінки працівників апарату Мінрегіону; порядок повідомлення про порушення цих правил; відповідальність за порушення цих правил [19].

Структура Правил етичної поведінки в органах Державної податкової служби має дещо розголошену структуру та включає такі розділи:

загальні положення; особи та підрозділи, уповноважені на забезпечення дотримання правил; загальні обов'язки працівників; використання робочого часу; використання службового становища; використання ресурсів ДПС, територіальних органів та підвідомчих підприємств; використання інформації; обмін інформацією; відповідальність працівників за порушення правил [22].

Наприклад, Правила етичної поведінки поліцейських, включають такі розділи як : загальні положення; основні вимоги до поведінки поліцейського; поведіння поліції із затриманою особою; взаємодія поліції із громадськістю та іншими державними органами; контроль керівників поліції за дотриманням етики поліцейським [17]. Водночас, прийняті навіть тим же Міністерством внутрішніх справ України Правила етичної поведінки працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій містять зовсім інші розділи, а саме: загальні положення; загальні обов'язки працівників ДСНС; використання службового становища працівниками ДСНС; використання матеріальних ресурсів ДСНС; використання інформації працівниками ДСНС; обмін інформацією. Навіть Кодекс етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції [20]; на наш погляд, має суперечливу структуру, що протирічить заявленому у назві цього документу рівню систематизації, оскільки складається лише з двох розділів: загальні положення та принципи етичної поведінки працівників Національного агентства.

Висновки. З урахуванням зазначеного вважаємо, що правила етичної поведінки публічних службовців як джерела службового права можна визначити як формалізовані правові акти, що визначають правила етичної поведінки публічних службовців при виконанні ними посадових обов'язків, використанні службового становища, публічного майна, інформації, взаємодії з громадськістю, здійснення контролю за їх діяльністю та за наявності підстав притягнення до відповідальності.

Наведена інформація свідчить про необхідність подальшого наукового пошуку щодо визначення правової сутності кодексів етичної поведінки публічних службовців як джерел службового права, їх структури та вироблення єдиних стандартів відображення етичних правил поведінки різних категорій публічних службовців у нормативно-правових актах.

Узагальнено структуру правил етичної поведінки ми пропонуємо представити наступним чином: загальні положення; принципи етичної поведінки публічного службовця; особи та підрозділи, уповноважені на забезпечення дотримання правил; загальні обов'язки публічного службовця; права публічних службовців; спеціальні обов'язки публічного службовця; використання службо-

вого становища; використання майна та ресурсів органу публічної влади; використання інформації; взаємодія з іншими публічними службовцями; взаємодія із громадськістю; контроль керівників за дотриманням правил етичної поведінки; відповідальність за порушення цих правил.

З урахуванням зазначеного вважаємо за потрібне у майбутніх роботах дослідити шляхи систематизації та стандартизації правил етичної поведінки публічних службовців, що виконують функції держави та органів місцевого самоврядування в різних галузях економіки.

Література

1. Наука адміністрації й адміністративне право. Загальна частина (за викладачами професора Юрія Панейка) / укладачі : В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радішевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : ВД «Дакор», 2016. 464 с.
2. Коломоєць Т. А. Юрий Луквич Панейко и его роль в развитии украинской административно-правовой науки и юридического образования. *Административное право и процесс*. 2017. № 7. С. 53–60.
3. Коломоєць Т. О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? Питання адміністративного права. Кн. 2 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Х. : ООО «Оберіг», 2018. С. 131–140.
4. Коломоєць Т. О. Службове право як невід’ємний складник професійного навчання публічних службовців. *European vector of contemporary psychology, pedagogy and social sciences : the experience of Ukraine and the Republic of Poland : Collective monograph*. Lublin : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2018. Р. 149–166.
5. Аніщенко Т. С. Джерела службового права: поняття та види. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 89–98. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/aripr_2013_1_14. С. 89.
6. Голосніченко І. П., Золотарьова Н. І. Проблеми систематизації законодавства про державну службу в Україні. *Публічна служба і адміністративне судочинство : здобутки і виклики : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року)*. К. : ВД «Дакор», 2018. С. 85–89.
7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. С. 60. Ст. 43. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
8. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014р. №1700-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
11. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
12. Про проведення оцінювання результатів службової діяльності у 2018 році державних службовців, які займають посади державної служби категорії – А, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Кабінетом Міністрів України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 761-р від 24.10.2018 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2018-%D1%80>.
13. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05.08.2016 р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. Ст. 2493. Код акта 83183/2016. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
14. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. К.: Школяр, 1999. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788.
15. Щербак Н.В. Про актуальні питання розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2011. Вип. 1. С. 191–200. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_1_25.
16. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 № 1179. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16>.
17. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів : Наказ Міністерства юстиції України від 21.09.2017 № 2952/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1164-17>.
18. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 12.09.2018 № 240. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1093-18>.
19. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління : Наказ Міністерства внутрішніх справ України 16 листопада 2018 року № 932. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1376-18>.
20. Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції 17 травня 2019 року № 1382. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0625-19>.
21. Про затвердження Етичного кодексу працівників органів державної статистики : Наказ Державної служби статистики від 18.06.2013 № 183. URL : http://www.ukrstat.gov.ua/obyav/et_kod/et_kod.htm.
22. Про затвердження Правил етичної поведінки в органах Державної податкової служби : Наказ Державної податкової служби України 02.09.2019 № 52. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0052872-19>.
23. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: затверджено на Всеукраїнській конференції прокурорів від 27.04.2017 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17>.

Анотація

Фролова Ю. М. Місце правил етичної поведінки в системі джерел службового права. – Стаття.

Статтю присвячено з'ясуванню поняття правил етичної поведінки як джерела службового права та визначенню їх місця в системі джерел службового права. Зроблено спробу встановити структуру правил етичної поведінки публічних службовців у чинних вітчизняних нормативно-правових актах, виявлено підзаконний характер таких актів та відсутність стандартів формування правил етичної поведінки публічних службовців. Сформульовано авторське визначення правил етичної поведінки як формалізованих правових актів, що визначають правила професійної етичної поведінки публічних службовців при виконанні ними посадових обов'язків, використанні службового становища, публічного майна, інформації, взаємодії з громадськістю, органами публічної влади, здійснення контролю за їх діяльністю та притягнення до відповідальності. Узагальнено структуру правил етичної поведінки: загальні положення; принципи етичної поведінки публічного службовця; особи та підрозділи, уповноважені на забезпечення дотримання правил; загальні обов'язки публічного службовця; спеціальні обов'язки публічного службовця; права публічних службовців; використання службового становища; використання майна та ресурсів органу публічної влади; використання інформації; взаємодія з іншими публічними службовцями; взаємодія із громадськістю; контроль керівників за дотриманням правил етичної поведінки; відповідальність за порушення цих правил. Обґрунтовано необхідність подальшого наукового пошуку щодо визначення правової сутності кодексів етичної поведінки публічних службовців як джерел службового права, їх структури та вироблення єдиних стандартів відображення у нормативно-правових актах етичних правил поведінки різних категорій публічних службовців.

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

Аннотация

Фролова Ю. М. Место правил этического поведения в системе источников служебного права. – Статья.

Статья посвящена выяснению понятия правил этического поведения как источника служебного права и определению их места в системе источников служебного права. Сделана попытка установить структуру правил этического поведения публичных служащих в действующих отечественных нормативно-правовых актах, обнаружено подзаконный характер таких актов и отсутствие стандартов формирования правил этического поведения публичных служащих. Сформулировано авторское определение правил этического поведения как формализованных правовых актов, определяющих правила профессиональной этического поведения публичных служащих при исполнении ими должностных обязанностей, использовании служебного положения, публичного имущества, информации,

взаимодействия с общественностью, органами публичной власти, осуществление контроля за их деятельностью и привлечения к ответственности. Обзор структуры правил этического поведения: общие положения; принципы этического поведения публичного служащего; лица и подразделения, уполномоченные на обеспечение соблюдения правил; общие обязанности публичного служащего; специальные обязанности публичного служащего; права публичных служащих; использование служебного положения; использования имущества и ресурсов органа публичной власти; использование информации; взаимодействие с другими публичными служащими; взаимодействие с общественностью; контроль руководителей за соблюдением правил этического поведения; ответственность за нарушение этих правил. Обоснована необходимость дальнейшего научного поиска по определению правовой сущности кодексов этического поведения публичных служащих как источников служебного права, их структуры и выработка единых стандартов отражение в нормативно-правовых актах этических правил поведения различных категорий публичных служащих.

Ключевые слова: нравственное поведение, публичный служащий, нормативно-правовые акты, служебное право, источники, профессиональная этика.

Summary

Frolova Yu. M. The place of rules of ethical activity in service law. – Article.

The article is devoted to explaining the concept of rules of ethical behavior as a source of employment law and to determine their place in the system of sources of employment law. An attempt was made to establish the structure of rules of ethical behavior of public servants in the current domestic regulatory acts, revealed the by-law nature of such acts and the absence of standards for the formation of rules of ethical behavior of public servants. The author defines the rules of ethical conduct as formalized legal acts, which defines the rules of professional ethical behavior of public servants in the performance of their official duties, use of official position, public property, information, interaction with the public, public authorities, control over their activities and prosecution. The structure of rules of ethical behavior is summarized: general provisions; principles of ethical conduct of a public servant; persons and units authorized to enforce the rules; general duties of a public servant; special duties of a public servant; rights of public servants; use of official position; use of property and resources of public authority; use of information; interaction with other public servants; interaction with the public; supervising executives on ethical conduct; responsibility for violation of these rules. The necessity of further scientific search for determination of the legal essence of codes of ethical behavior of public servants as sources of civil servants, their structure and elaboration of uniform standards of ethical rules of behavior of different categories of public servants are substantiated.

Key words: ethical activity, public servant, regulatory acts, service law, sources, professional ethics.