

ЕТИКО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**ETHICAL AND LEGAL MECHANISM OF PUBLIC SERVICE REGULATION**

Самойленко О.С., аспірант кафедри
адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів

Стаття розкриває вплив етико-правового механізму на становлення публічної служби. Визначено, що формування нової моделі публічної служби, яка б сприяла належному рівню інтеграції до управлінської системи належного врядування Європейського Союзу, потребує акцентуації на етичних засадах публічної служби. У статті визначається, що належне запровадження етичних засад до реалізації функцій публічної служби потребує певного механізму, який поєднує в собі етичні й правові засади. Ця позиція зумовлюється тим, що важливим елементом забезпечення процесу взаємодії управлінської діяльності й моралі (етики публічної сфери) виступає право. У зв'язку із цим у дослідженні була визначена необхідність схарактеризувати мету й структуру етико-правового механізму регулювання публічної служби.

У ході дослідження було сформульовано, що етико-правовий механізм регулювання публічної служби складається з ряду підсистем, до яких автором віднесено: нормативну складову частину, діяльнишу (організаційну) складову частину, контрольну складову частину (контрольна система). Визначено, що нормативна складову частину є поєднанням етичної підсистеми й підсистеми етико-правових приписів, які пов'язані між собою. Діяльниша (організаційна) складову частину містить:

- 1) суб'єктів та об'єкти впливу етико-правового механізму регулювання публічної служби;
- 2) професійне моральне ставлення публічного службовця;
- 3) професійну моральну поведінку, яка ґрунтується на поєднанні професійної моральної свідомості й професійного морального ставлення.

Контрольна складову частину містить сукупність механізмів, спрямованих на забезпечення контрольної функції, метою якої є підтримання належної поведінки публічних службовців і притягнення їх до відповідальності за порушення етико-правових приписів. До підсистеми контролю, яка сформувалася у світовій практиці публічного управління, належать: етичні кодекси; юридична відповідальність за порушення етичних засад публічної служби; комітети з етики; право громадян на звернення; соціальні аудити; адміністративне судочинство.

Ключові слова: публічне управління, публічна служба, етичні норми, професійна етика публічної служби, етико-правовий механізм регулювання публічної служби.

The article reveals the influence of the ethical and legal mechanism on the formation of the institution of public service. The article establishes that the new model of public service must meet the requirements of integration into the European Union. The public service model must be effective and resist abuses by civil servants. The article says that the new model of public service should have a reliable mechanism of legal regulation. The study concluded that such a mechanism should include the norms of law and morality. The author's position is explained by the fact that law is an important element in the interaction of politics and morality. The purpose of the article is to characterize the structure and goals of the ethical and legal mechanism for regulating the public service.

The author concluded that the ethical and legal mechanism for regulating the public service consists of three subsystems. The subsystems of the mechanism are: a regulatory component, an organizational component and a control system. The normative component combines the norms of professional ethics of a public servant and legal norms, which contain ethical prescriptions. The organizational component contains: subjects and objects of public service ethics, professional morality of a public servant, professional moral behavior of a public servant. These components interact based on the interaction of internal beliefs and external means of influence (legal norms). The control system includes mechanisms that help control public officials and hold them accountable for violations of law and morality. The control system includes codes of ethics, ethics committees, ethics trainings, legal liability for violation of ethical principles of conduct of public officials, social audit, administrative courts, and so on.

Key words: public administration, public service, ethical norms, professional ethics of public service, ethical and legal mechanism of public service regulation.

Формування етичної складової частини публічних службовців є однією з актуальних не тільки теоретичних, але й практичних проблем, яка виступає предметом дослідження різних наукових напрямків: філософії, психології, етики, акмеології, державного управління та юриспруденції. Актуальність етичних засад публічної служби зумовлена розвитком українського суспільства, що ґрунтується на процесах європейської інтеграції та синергетиці управлінських процесів, які вимагають побудови нової моделі організації публічної служби. Біла книга європейського врядування наполягає на тому, що процес політики повинен бути більш інклюзивним і підзвітним. Відповідно, модель організації публічної служби повинна відтворювати ідеальне значення публічного управління – служіння суспільству, визнання його інтересів ціннісним орієнтиром для публічних службовців.

Формування належної ціннісної складової частини в публічних службовців викликало науковий інтерес у багатьох науковців, зокрема Л. Артющікіної, М. Білинської, Т. Василевської, В. Головатой, Ю. Ковбасюка, П. Макушева, М. Рудакевича, О. Руденка, Т. Сушенка й інших. Проте питання етизації публічної служби залишається таким, що потребує подальших наукових досліджень і систематизації.

Мета статті полягає у виявленні й обґрунтуванні системно-логічних закономірностей формування етико-

правового механізму регулювання публічної служби й з'ясування його ролі у формуванні вітчизняної моделі публічної служби.

Процес входження України до європейської спільноти вимагає прискіпливої уваги до моделі публічної служби з метою її наближення до світових стандартів. Стандартні заборони й обмеження знаходять своє закріплення як у національних системах права європейських країн, так і в правових джерелах Європейського Союзу. Однак слід мати на увазі, що запозичення окремих міжнародних етичних норм, розробка кодексів етичної поведінки службовців різного типу досі не сприяло усуненню кризових явищ в управлінському середовищі, хоча певним чином і підвищило рівень управлінської культури. Це підтверджує дослідження міжнародної організації Transparency International «Індекс сприйняття корупції-2019», за яким Україна втратила два бали в рейтингу світових держав і посіла 126 місце зі 180 країн світу [1]. Відповідно, необхідність підвищення якості публічного управління, розвиток взаємодії держави й громадянського суспільства, створення ефективних механізмів боротьби з порушеннями в службовій сфері вимагають теоретичного осмислення цілісного етико-правового механізму регулювання публічної служби.

Співвідношення моралі й управління державою (політикою) завжди неоднозначно сприймалося як суспільством,

так і науковою спільнотою. Т. Василевська звертає нашу увагу на два протилежні підходи щодо взаємодії цих двох явищ. У першому випадку управлінська діяльність та етичні засади несумісні. Обидві категорії прагнуть до домінування в суспільстві на засадах взаємозаперечення, що в результаті створює аморальне політиканство й відірване від суспільного життя моралізаторство. У другому випадку управлінська діяльність і мораль сумісні, що приводить до врахування моральних норм у політичній діяльності, а вищим критерієм моральності визначається державний інтерес [2, с. 6]. Погоджуючись із цією думкою, ми схилиємося до необхідності єдності публічного управління та моралі, оскільки у своїй взаємодії вони забезпечують зближення моральної та професійної свідомості публічного службовця, забезпечуючи комплексну підтримку ефективності публічної служби. Етичні норми в публічному управлінні дають можливість врівноважити внутрішній і зовнішній світ публічного службовця, тим самим припиняючи вплив до органів публічної влади осіб, які своїми внутрішніми переконаннями не відповідають займаній посаді.

Важливим елементом забезпечення процесу взаємодії управлінської діяльності й моралі (етики публічної сфери) виступає право. Воно забезпечує конвертацію соціальної поведінки людини через її ставлення до суспільства й основних етичних категорій у правову поведінку. У психології цей процес визначається як екстеріоризація, тобто перехід внутрішніх актів у зовнішній план [3, с. 55]. З цього приводу С. Алексєєв визначав, що джерела права начебто «опредмечивають» [4, с. 17] думки, творчість, наміри людей і надають відповідними культурним благам жорстку визначеність, стійкість і сталість.

В юридичній науці такий процес взаємодії права й моралі має декілька назв. Зокрема, В. Федоренко, І. Євхутич визначають його як морально-правовий механізм [5; 6], О. Круглов та Ю. Ключєва – як механізм правосвідомості й правової культури [7], М. Кателюх, С. Ларіонов – як вищий механізм саморегуляції працівником своєї професійної діяльності [6]. Ці назви різняться лише у зв'язку з тим, що наведені дослідження відбивають різні аспекти проведеного аналізу професійної діяльності (етичний, етико-психологічний, етико-правовий). У контексті дослідження, що нами проводиться, ми визначаємо такий механізм як етико-правовий механізм регулювання публічної служби.

Позитивною рисою звернення до подібного механізму з метою регулювання публічної служби є те, що не всі дії в ході реалізації правового статусу публічного службовця підпадають під юрисдикцію правових норм, а регулюються неформальними нормами групової чи індивідуальної моралі. Особливо це стосується тих моментів адміністративної поведінки, яка пов'язана з прийняттям рішення (так званій адміністративний розсуд). Як визначає О. Харенко [9, с. 114], адміністративний розсуд у разі застосування лише диспозитивного методу правового регулювання містить у собі численні ризики адміністративного свавілля, серед яких корупційгенні фактори й зловживання дискреційними повноваженнями. Водночас авторка визначає, що саме адміністративний розсуд виступає можливістю позбавитися суто механічного застосування правових норм, а також пристосовувати їх до реальних і конкретних ситуацій, виступати ініціаторами покращення управлінського процесу в межах покладених на них обов'язків. Ми погоджуємося з такою думкою також у тому, що застосування адміністративного розсуду в такому випадку здійснюється на підставі лише правосвідомості публічного службовця, що недостатнє для убезпечення від вищеперахованих ризиків. Своєю чергою ми вважаємо, що одним із факторів, який може створити «буфер безпеки» під час прийняття адміністративного рішення, є саме етико-правовий механізм регулювання публічної служби, закріплений у нормах службового права.

Дослідження етико-правового механізму регулювання публічної служби з боку вітчизняної моделі публічної служби передбачає аналіз його мети й внутрішньої організації. Сам по собі етико-правовий механізм регулювання публічної служби наближений до механізму правового регулювання. Це пояснюється тим, що його вагомою складовою частиною виступають норми права, які містять у собі етичні приписи.

Етико-правовий механізм регулювання публічної служби складається з ряду підсистем, до яких ми, ґрунтуючись на дослідженнях С. Алексєєва, Т. Василевської, І. Євхутич, Є. Білозьорова, В. Власенка, О. Горової, А. Завального, Н. Заяця, М. Рассолова, О. Руденка [2; 4; 5; 10; 11] й з урахуванням власної позиції відносимо нормативну, діяльну (організаційну), контрольну складову (контрольна система) частини. Розглянемо їх докладніше.

Нормативна складовою частиною є поєднанням етичної підсистеми й підсистеми етико-правових приписів, які пов'язані на зовнішньому (суспільному) контурі процесом легалізації етичних норм, а на внутрішньому (особистісному) контурі – процесом втілення внутрішніх етичних переконань у зовнішню діяльність (екстеріоризація).

Етична підсистема (професійна етика публічного службовця) уособлює в собі етичні норми, етичні категорії (честь, гідність, обов'язок, справедливість) та етичні принципи службової поведінки, які склалися історично й відбивають:

1) очікування суспільства від публічної служби й діяльності публічних службовців, які базуються на суспільній моралі;

2) безпосереднє відношення публічних службовців до покладених на них прав та обов'язків, процесу їх реалізації та усвідомлення власної ролі в реалізації публічної служби з урахуванням суспільних цінностей (професійна моральна свідомість).

Своєю чергою підсистема етико-правових приписів містить етико-правові норми, отримані шляхом легітимізації етичних норм; правові принципи, які відбивають етичні засади розвитку суспільства; юридичні норми, які регламентують інститут присяги в публічній сфері; кодекси етичної поведінки; рекомендації міжнародних організацій та інституцій, які формують міжнародно-правовий механізм етико-правового регулювання публічної служби.

Мета нормативної складової частини полягає в закріпленні моделей поведінки суб'єкта публічної служби, які визначають обов'язковий, а в деяких випадках можливий варіант поведінки в ході реалізації його правового статусу відповідно до визначених державою та підтриманих суспільством етико-правових приписів.

Діяльнісна (організаційна) складовою частиною містить:

1) суб'єктів та об'єкти впливу етико-правового механізму регулювання публічної служби (публічні службовці в залежності від ієрархії їх підпорядкування);

2) професійне моральне ставлення як внутрішню (психологічну) діяльність, яка формує систему внутрішніх переконань публічного службовця щодо якості й результативності публічної служби, її відповідності моральним нормам і категоріям (моральна оцінка, моральний обов'язок, моральні почуття та переживання) [8, с. 147];

3) професійну моральну поведінку, яка ґрунтується на поєднанні професійної моральної свідомості й професійного морального ставлення. Саме вона є результатом екстеріоризації внутрішніх моральних переконань у свідомий професійний моральний вчинок.

Слід відзначити, що будь-яка діяльність, яка передбачає виконання певних завдань і реалізацію функцій, потребує контролю. Це стало підставою для виділення контрольної складової частини як підсистеми етико-правового механізму регулювання публічної служби. Натепер у світовій практиці розроблена достатня кількість

механізмів, які забезпечують контроль за етичністю службової поведінки. Серед них виділяються етичні кодекси (як система норм реалізації контрольної функції за виконанням викладених у них приписів), юридична відповідальність за порушення етичних засад публічної служби; комітети з етики; право громадян на звернення; соціальні аудити, спеціальні служби, що розглядають факти порушень співробітниками організації етичних вимог, а також звернень громадян; адміністративне судочинство тощо.

Таким чином, в основі етико-правового механізму лежить функціонування описаних нами підсистем та елементів, які об'єднані в єдине ціле з метою розв'язання конкретних задач. Перед кожною з них визначаються задачі, які мають на меті досягнення певних цілей, які взаємно доповнюють одна одну, не мають суперечностей і передбачають єдину направленість. У результаті вони утворюють єдину самокеровану етико-правову систему, яка здатна забезпечувати дієву реалізацію публічної служби, яка відповідає очікуванням суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Україна опустилася в рейтингу сприйняття корупції. *Українська правда*. 2020. 23 січня. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/23/7238184/> (дата звернення: 21.08.2020).
2. Василевська Т.Е., Руденко О.М. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навчально-методичні матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 76 с.
3. Бабенко О.В. Сутність процесу інтеріоризації як центрального механізму когнітивного розвитку особистості. *Молодий вчений*. 2019. № 8 (72). С. 54–57. DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-8-72-13>.
4. Алексеев С.С. Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей. Москва : Норма, 2009. 176 с.
5. Євхутич М.І. Мораль і право в системі соціальних уявлень та їх місце й роль у діяльності Національної поліції України : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 212 с.
6. Федоренко В.В. Морально-правове регулювання поведінки військовослужбовців як фактор підвищення ефективності боротьби з корупцією в Збройних Силах України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 232–234.
7. Круглов О.М., Ключева Ю.О. Механізм правосвідомості та правової культури у контексті морально-етичних принципів права. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2012. № 3 (13). С. 176–180.
8. Котелюх М.О., Ларіонов С.О. Шляхи емпіричного дослідження професійної моралі працівника органів внутрішніх справ. *Вісник Національного університету оборони України*. 2015. № 3 (46). С. 143–149.
9. Харенко О.В. Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічного адміністрування. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 113–116.
10. Рассолов М.М. Управление, информация и право. Москва : Мысль, 1983. 157 с.
11. Теорія держави та права : навчальний посібник / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.