

Фабрика Алла Анатоліївна, кандидат соціологічних наук, доцент,
доцент кафедри філософії, політології та психології,
Центральноукраїнський державний університет
імені Володимира Винниченка, м. Кропивницький, Україна
e-mail: fabryka.alla71@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-0882-4798

ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ ЕТИЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ЗАКОНОДАВЧОМУ ОРГАНІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ДОСВІД США

Пошук шляхів оптимізації процесу етичного регулювання в українському парламенті зумовлює необхідність вивчення досвіду організації такого процесу в складному середовищі законодавців та політиків інших країн. Статтю присвячено аналізу етапів становлення процесу етичного регулювання в законодавчому органі США, його ідейної основи, структурних елементів, проблем функціонування та способів їхнього розв'язання.

Ключові слова: законодавча влада, громадська довіра, легітимність влади, стабільність політичної системи, етичне регулювання, кодекс етики, Конгрес США.

Постановка проблеми. У структурі владних відносин законодавча влада посідає особливе місце. Спираючись на конституцію, вона встановлює правила поведінки, за якими і задля виконання яких працюють інші органи державної влади, здійснюють свою діяльність усі суспільні об'єднання та громадяни. Згідно з дослідженнями, проведеними соціологічною службою Центру Разумкова, у грудні 2019 р. рівень недовіри громадян України до Верховної Ради перевищив рівень довіри до неї і склав 54,2% [1]. У подальшому він мав позитивну динаміку і в серпні 2021 р. вже дорівнював 75,1% [2]. Згідно з опитуванням, проведеним у період з 5 по 12 серпня 2022 р. Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва разом із соціологічною службою Центру Разумкова, Верховна Рада України увійшла до числа державних органів та соціальних інститутів, що мають найменший баланс «довіри – недовіри», розрахований як різниця між часткою тих, хто їм довіряє і тих, хто не довіряє (– 19,3%) [3]. Така ситуація здатна сприяти негативному ставленню громадян до влади взагалі, впливати на характер сприйняття ними політики як такої, її інструментів і технологій. Вона також

містить і значну загрозу стабільності політичної системи країни та добробуту українського суспільства [4, с. 35–36].

Серед факторів, що зумовлюють рівень довіри до законодавчого органу влади, можна назвати: механізм виборів, партійний склад, відповідність роботи депутатів до порядку, встановленого конституцією, спеціальними законами та регламентом, спрямованість прийнятих законів та наслідки їхньої реалізації в різних сферах життя суспільства тощо. Разом із тим значну роль тут відіграє й питання етики: факти корупції серед депутатів, наявність конфлікту інтересів, приховування фінансової інформації, випадки неетичної поведінки під час засідань у залі парламенту та на знімальних майданчиках телевізійних студій, висловлювання аморального характеру, сексизм, скандали та ін. [5, с. 361–362]. Одним із засобів розв'язання проблеми низького рівня довіри громадян до законодавчого органу влади в її етичному аспекті, на нашу думку, має бути належна організація процесу етичного регулювання в парламенті: ухвалення спеціального кодексу поведінки депутатів відповідно до принципів етики та функціонування органів контролю за дотриманням положень кодексу з правом застосування визначених санкцій. Питанню депутатської етики в українському парламенті присвячено ст. 8 Закону України «Про статус народного депутата України». Дисципліна й виконання норм депутатської етики є предметом уваги Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України, у структурі якого знаходиться підкомітет із питань депутатської етики. У цілому можна сказати, що процес етичного регулювання у Верховній Раді України має недостатній рівень організації й потребує внесення змін. У зв'язку з цим науковий і практичний інтерес становлять способи розв'язання цього питання в парламентах різних країн. Зокрема, доцільним, на нашу думку, буде звернути увагу на досвід США, чия парламентська система заснована на стійких демократичних традиціях. Законодавча влада в США на федеральному рівні, відповідно до Конституції, здійснюється двопалатним Конгресом. Діяльність законодавців є предметом особливої уваги з боку американської громадськості, політиків різних рівнів, журналістів. Разом із тим вона перебуває й у полі зору органів контролю над поведінкою в Конгресі щодо відповідності до норм і принципів моралі. Сьогодні процес етичного регулювання в Конгресі США є невід'ємною частиною роботи парламенту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням становлення, проблемам організації та функціонування процесу етичного регулювання в Конгресі США присвячено цілу низку праць фахівців у галузі політичної історії, політології, адміністративного права, етики тощо. Так, Дж. Т. Штраус склав кілька звітів, що стосуються дослідження історії процесу етичного регулювання в Конгресі Сполучених Штатів на предмет застосування правил пове-

дінки Конгресу, розвитку і юрисдикції комітетів з етики Сенату та Палати представників. Проблемі необхідності пошуку компромісних рішень для подолання суперечностей між ідеалами етики Конгресу та легітимними потребами політичної системи присвятив свою працю Р. М. Левін. На його думку, етичні аспекти діяльності в Конгресі не є такими простими і породжують складний набір питань. Зокрема, він досліджував функціональність правил, які регулюють парламентську практику, розповсюдження зловживань та наслідків контролю над практикою для політичної системи в цілому [6]. Д. Ф. Томпсон у своїх працях вивчав питання про вроджений конфлікт інтересів, коли одні колеги вимушені судити інших; про те, як складність середовища, у якому працюють члени Конгресу, створює нові можливості для корупції та провокує нові заклики до відповідальності; про способи подолання дисфункцій процесу етичного регулювання в Конгресі (партійний параліч або угода нічого не робити) шляхом створення незалежних або напівзалежних комітетів [7–8]. В українській науковій літературі публікацій, присвячених процесу етичного регулювання в Конгресі США, украй мало. Крім того, у тих працях, що є в наявності, це питання розглядається в контексті проблематики професійної етики, а саме етики державної служби, у розділах про закордонний досвід та світову практику. З одного боку, це надто розширює підхід до проблеми, з іншого – не вистачає дуже важливого її аспекту – політичного. Таким чином, це питання можна вважати недостатньо вивченим.

Формулювання цілей. У зв'язку з усім, сказаним вище, метою цієї статті є вивчення досвіду організації процесу етичного регулювання в законодавчому органі влади США, що включає в себе: аналіз його ідейної, ціннісної основи, структурних елементів та механізмів функціонування, дослідження проблем, що виникали у процесі контролю над поведінкою в Конгресі, та способів розв'язання їх.

Виклад основного матеріалу. Організація процесу етичного регулювання в Конгресі США не відбулася одномоментно, а пройшла низку значущих етапів становлення протягом більше двохсот років. Так, маючи намір гарантувати підтримку високих моральних стандартів у законодавчому органі влади, у 1787 р. Конституція США наділила його широкими повноваженнями дисциплінувати своїх членів. Ст. I, розд. 5, п. 2 Конституції передбачає можливість для кожної палати Конгресу: «...визначати правила своєї роботи, карати своїх членів за хуліганство та за згодою двох третин виключати члена» [9]. Уявлення батьків-засновників США щодо моральних якостей людей у владі як основоположних походять від ідеалів та принципів античних демократій, імітація яких стояла у джерел державного будівництва в Америці. Дж. Медісон у «Федералістських записках» (№ 57) – серії есе, створених для захисту та пояснення нової конституції, – зазначає: «Кожна політична консти-

туція має своєю метою – чи повинна мати своєю метою – насамперед отримати у правителі таких людей, які, володіючи високою мудрістю, розуміють, у чому полягає загальне благо, і, володіючи високою чеснотою, здатні домогтися його, а також, по-друге, вжити всіх дієвих заходів, щоб вони не втратили своєї чесноти протягом того терміну, поки виконуватимуть довірені їм обов'язки» [10]. Таким чином, етика в Конгресі США була значущим питанням з самого початку.

Проте з моменту заснування й упродовж досить тривалого часу формалізованого процесу контролю з питань етики в Конгресі не було ані правил, ані відповідного механізму для послідовного застосування дисциплінарних повноважень: «Протягом майже двох століть існував простий і неформальний кодекс поведінки. Панівні *норми загальної порядності* слугували головними чинниками, що визначали належну поведінку законодавців» [11]. У той час питання етики Конгрес розглядав іноді й лише у зв'язку з найочевиднішими проступками, явно несумісними з довірою та обов'язками члена, як-то: плювок, випадки корупції, напад одного члена Конгресу на іншого або співучасть у нападі, убивство на дуелі одного члена Конгресу іншим через слова, сказані під час дебатів, або участь у цій дуелі як секунданта, участь у змові щодо порушення закону, підбурювання до заколоту тощо [12]. Розслідування порушень часто проводили наявні постійні комітети або тимчасовий спеціальний комітет, створений для цієї мети. Інколи звинувачення розглядалися безпосередньо всією Палатою представників або Сенатом без попереднього рішення комітету. Основними «формами відплати» за неетичну поведінку в Конгресі були розголос і переобрання. Разом із тим Конгрес традиційно покладався й на кримінальне переслідування. Загалом усе це вважалося ефективною стратегією. З 1927 по 1966 рр. жодного рішення з етики винесено не було. Однак у цей період посилювалася критика процедур розслідування в Конгресі та висловлювалися побоювання з приводу відсутності конкретних стандартів поведінки. Водночас відбувалися зміни як у характері порушень, так і у сприйнятті цих порушень громадськістю. Здебільшого підозри в неправомірній поведінці стали вже пов'язувати з інформацією про фінанси та конфліктом інтересів. Зрештою це привело до необхідності реформи процесу дотримання етики в Конгресі та спроб створити формальний кодекс.

Для професій, що мають особливу відповідальність перед суспільством, завжди існує гостра потреба в кодексі етики професійної поведінки. Уже 1958 р. в США було ухвалено Кодекс етики державної служби для нагляду за посадовими особами та службовцями в усіх трьох гілках влади. Він хоча й не прописував жодних покарань та обмежень за недотримання норм і правил, містив низку пунктів, що визначали моральний характер ставлення держслужбовця до роботи та поведінки. Від нього, зокрема, вимагалася: ставити вірність

вищим моральним принципам і країні вище за вірність окремим людям, партії чи державному відомству; неухильно дотримуватися Конституції, законів і правових норм США та всіх урядів в країні; віддавати виконанню своїх обов'язків свої щирі зусилля та найкращі думки; ніколи не допускати несправедливості та дискримінації, надаючи особливі послуги або привілеї за винагороду або безоплатно; ніколи не приймати ні для себе, ні для своєї сім'ї пільги або вигоди за обставин, що можуть бути витлумачені розумними людьми як такі, що впливають на виконання державних обов'язків; ніколи не використовувати будь-яку інформацію, що надійшла до службовця конфіденційно під час виконання ним державних обов'язків, для одержання особистої вигоди; викривати корупцію, хоч де б її було виявлено; підтримувати ці принципи, завжди усвідомлюючи, що *державна посада є громадською довірою*; тощо [13, р. 16297].

Кодекс етики державної служби не мав сили закону. Проте включені до нього стандарти були першими положеннями про етику в масштабах уряду й досі визнаються основою політики Палати представників і Сенату як постійний посібник з етики, що цитується в багатьох розслідуваннях. Сутність Кодексу в цілому виражає ідея громадської довіри. Історія відносить її походження до Т. Джефферсона, який, як вважається, сформулював основний принцип державної служби: «Коли людина приймає на себе громадську довіру, вона повинна вважати себе суспільною власністю» [14]. Ця думка була висловлена багатьма іншими мислителями, політиками, державними діячами і з часом перетворилася на принцип: *«Державна служба – це громадська довіра»*. Разом із тим категорія довіри має важливе значення в політологічному аналізі [15, с. 224]. Зокрема, питання, що стосується зв'язку між феноменом влади та феноменом довіри, розглядав П. Штомпка. На його думку, ця проблематика досліджується в політичній філософії та політичних науках під назвою «легітимність влади», коли довіра до керівників формується або побічно, або напряму як складовий показник визнання, прийняття чи підтримки з боку громадян [16, с. 337]. Довіра до влади є одним із найважливіших чинників, який визначає стабільність, стійкість та ефективність усієї політичної системи [17, с. 506–507]. Уже маючи Кодекс, Конгрес ще певний час продовжував покладатися й на неписані норми поведінки, на існування «клубного духу». На сьогодні кожна палата Конгресу має свій кодекс а також спеціально створені органи для контролю за поведінкою своїх членів щодо питань етики.

Спеціальний комітет Сенату з етики було створено 1964 р. (до 1977 р. – Спеціальний комітет зі стандартів і поведінки). Розслідування, які він почав проводити, привели до розуміння необхідності розвитку процесу етичного регулювання в Сенаті. Нині Спеціальний комітет вирішує як дисциплінарне, так і консультативне завдання. Для процедур комітету характерні об'єднання

слідчих і судових функцій, відсутність обмежень на подання скарги (це можуть зробити не тільки сенатори) та терміну давності для розслідувань імовірних минулих порушень. За порушення правил встановлено єдиний набір санкцій. Це фінансова реституція, направлення питання на партійну конференцію, осуд або виключення. Також допускається видача публічних або приватних застережень. Комітет має право пропонувати й інші покарання. Санкції мають застосовуватися окремо або в поєднанні. Усе це є результатом реформ, які періодично проводяться у відповідь на нові виклики з метою оптимізації процесу етичного регулювання в Сенаті.

Оснovoю забезпечення інституційної дисципліни в Сенаті становить низка джерел, у яких предметом значного зведення правил і законів, пов'язаних з етикою, є як офіційна, так і приватна поведінка членів Сенату, посадових осіб і службовців. Так, Конституція США містить заборону на прийняття подарунків або винагород від іноземних урядів, за винятком випадків, дозволених законом. Конкретні стандарти поведінки в таких галузях, як конфлікт інтересів, розкриття фінансової інформації, зовнішній зароблений дохід і гонорари, прийняття подарунків і клопотання, передвиборча діяльність, державні контракти, зарубіжні поїздки та подарунки від іноземних урядів тощо, також передбачають федеральні закони. Зрештою, дуже конкретні стандарти поведінки щодо розкриття фінансової інформації, подарунків, зовнішнього заробленого доходу та гонорарів, конфлікту інтересів, заборонених неофіційних службових рахунків, поїздок за кордон, використання поштової скриньки та радіо- і телестудій, діяльності політичних фондів, дискримінації під час прийняття на роботу охоплює Кодекс офіційної поведінки Сенату, який міститься у 34–43 правилах Сенату, що перебувають виключно в межах юрисдикції Спеціального комітету Сенату з етики [18].

Разом із тим, коли у 1964 р. було створено Спеціальний комітет, він був уповноважений розслідувати не тільки порушення законів, правил і постанов Сенату, а й заяви «про неналежну поведінку, що можуть відбитися на Сенаті». Спеціальний комітет виходив з очікування того, що члени Сенату «ставитимуться з належною повагою до принципів етики та моралі відповідно до сенаторських звичаїв, заснованих на традиції і з належним урахуванням важливості підтримання доброї репутації Сенату як вищого законодавчого органу країни» [19, р. 24]. Письмові правила, що стосуються всіх можливих сфер неправомірних дій, розробити неможливо. Тому зусилля з написання та реформування Кодексу офіційної поведінки Сенату від самого початку полягали лише у тому, щоб додати правила, а не замінити те величезне зведення неписаних, але загальноприйнятих стандартів, які, звісно, продовжать діяти [19, р. 23]. Це питання було і залишається предметом регулярних змістовних дискусій. Так, сенатор Дж. В. Фулбрайт вважав одним із найтривожніших

аспектів проблеми моральної поведінки в Сенаті одкровення про те, що серед багатьох впливових людей моральність ототожнювалася із законністю. На його думку, якщо загальноприйнятим критерієм, за яким вимірюється чесність людини в громадському житті, є те, що вона дотримується букви закону, то таке становище, безумовно, є трагічним [19, р. 17]. І хоча порушення неписаних правил складно піддавати формальній оцінці та санкціонувати, сьогодні, як і раніше, має значення не тільки те, чи відповідає поведінка в Сенаті писаним нормам, а й те, як її оцінює громадськість.

Відповідні стандарти поведінки, орієнтовані на підтримання довіри громадян до Конгресу, існують і в Палаті представників. Їх викладено в *Кодексі офіційної поведінки Палати представників* (Правило 23 Палати представників). Кодекс висвітлює моральні аспекти професійної діяльності членів палати, пов'язані з такими питаннями, як подарунки, поїздки, акціонерна діяльність, зовнішня зайнятість та доходи, розкриття фінансової інформації тощо. Палата представників також бере до уваги й положення Кодексу етики державної служби 1958 р. Як і в Сенаті, у Палаті представників усвідомлюється необхідність дотримуватися не тільки букви, а й духу закону.

У 1967 р. в Палаті представників було засновано *Комітет Палати представників США з етики* (до 2011 р. – Комітет зі стандартів службової поведінки). Він має повноваження з тлумачення, адміністрування та забезпечення дотримання Кодексу офіційної поведінки. Комітет навчає членів, посадових осіб і співробітників Конгресу правил етики Палати представників і відповідає за розслідування та покарання за порушення цих правил. Правила і процедури, що регламентують роботу Комітету, є публічними. Істотна частина роботи комітету має консультативний та освітній характер. Також здійснюється розгляд поїздок членів палати, спонсорованих приватними особами, оцінюються і засвідчуються всі публічні звіти про розкриття фінансової інформації, подані членами, кандидатами до Палати представників і старшими співробітниками Палати. Решта роботи Комітету охоплює розслідування поведінки членів, посадових осіб і співробітників Палати та розгляд справ проти членів. Серед передбачених санкцій: виключення, осуд, догана, листи з осудом і листи-застереження, фінансова рестрикція. Процес етичного регулювання Палати представників регулярно піддавався аналізу, видавалися рекомендації щодо необхідних змін, проводилися реформи. Найчастіше вони стосувалися процедур. Проте в період з 2013 по 2018 рр. вносилися зміни й до Кодексу офіційної поведінки Палати представників.

Необхідність роботи Комітету Палати представників з етики не підлягала сумніву, проте вона не була безпроблемною. Як зазначають дослідники цього питання, «самодисципліна Комітету з етики в різний час вважалася проблематичною, оскільки члени Комітету залежать один від одного у виконанні

свої роботи, привносять у розслідування індивідуальні погляди на правила палати та зазнають осуду з боку громадськості одночасно із засудженням колег по Конгресу. Це створює складне середовище для проведення розслідувань і часто призводить до закритих розслідувань та заяв ЗМІ про неналежне дотримання правил Палати» [20, р. 5]. У зв'язку з цим до Палати представників раз за разом вносилися численні пропозиції щодо створення незалежної етичної організації, до складу якої не має входити жоден із членів чинного Конгресу. Деякі конгресмени перебували в опозиції до цієї ідеї. Так, за словами Л. Стоукса, голови Комітету з етики в період дії трьох різних каденцій Конгресу, робота в Комітеті не є добровільною, вона не затребувана і викликає жах. І хоча важко зайняти жорстку позицію проти колеги, у цьому, на його думку, і полягає культура Конгресу – щодня займати жорстку позицію з різних питань, зокрема й коли йдеться про дисциплінарні стягнення колег, оскільки члени Конгресу є інституційно відповідальними, і це робота, яку необхідно виконувати [21]. В одному прихильники цих двох протилежних поглядів на ситуацію були згодні – процес етичного регулювання зазнав невдачі і необхідні нові зусилля, спрямовані на його виправлення. Бачення ними найкращих засобів для відновлення як цього процесу, так і довіри громадськості до Конгресу були розбіжні.

І, нарешті, у 2008 р., після кількох корупційних скандалів, Палата представників уперше створила *Управління з етики Конгресу* (ОСЕ – The Office of Congressional Ethics), незалежний орган для розгляду заяв про неправомірні дії за участю членів, посадовців і співробітників Палати і, за необхідності, передання справ до Комітету з етики. Практично в усіх випадках звіт і висновки Ради ОСЕ, включені до звернення до Комітету з етики, зрештою мають бути оприлюднені. Місія ОСЕ та її Правління полягає в наданні допомоги Палаті представників у підтримці високих стандартів етичної поведінки для своїх членів, посадовців і персоналу і, таким чином, служінні американському народові [22, р. 1]. Порушити справу про підозру в неправомірній поведінці члена, співробітника або персоналу Палати може будь-який представник громадськості, а також персонал або член Палати представників. За час існування Управління з етики розслідування проводилися щодо таких дій членів Палати представників: неналежне використання статусу члена Конгресу; приховування фінансової інформації; конфлікт інтересів; в окремо взятому акті: хабарництво, незаконні винагороди та подарунки федеральним службовцям; отримання зовнішнього заробітку, що є більшим від допустимого ліміту; нецільове використання коштів Допомоги члена Палати представників; нецільове використання офіційних ресурсів (для проведення передвиборчої кампанії, для просування бізнесу, для оплати особистої сімейної поїздки тощо); отримання неприпустимого подарунку у вигляді дорожніх витрат;

утримання надлишків добових виплат під час зарубіжних і деяких інших поїздок; використання добових виплат з неприпустимою метою; отримання прибутку від іноземного уряду; розголошення важливої непублічної інформації в комерційних цілях; отримання компенсації, що неспіврозмірна роботі; вимагання та прийняття невідповідного подарунка від підлеглого; проведення кампанії чи політичної діяльності з трибуни Палати представників; спроба вплинути на свідчення свідка на попередньому засіданні Федеральної виборчої комісії; спроби перешкодити розслідуванню ОСЕ через неправдиві заяви; нецільове використання кадрових ресурсів; сексуальні домагання чи дискримінація, а також спроба залякати, здійснити репресалії або інша дискримінація за протидію такому поведженню; та ін. [23].

Проте створення Управління з етики не стало тим оптимальним рішенням, яке пододало б усі колізії процесу етичного регулювання в Нижній палаті Конгресу. Узагалі відносини між Комітетом з етики та ОСЕ встановлюються в правилах Палати представників і комітетів. Однак у взаємодії між законодавцями і слідчими існує багаторічна напруженість, кінець якій у січні 2017 р., користуючись нагодою, мали намір покласти республіканці. Напередодні початку роботи нового Конгресу члени Палати представників від цієї партії за зачиненими дверима схвалили пропозицію (119 голосів «за», 74 – «проти») обмежити можливості Управління з етики здійснювати свою діяльність, передавши його під нагляд Комітету з етики та надавши законодавцям більший контроль над незалежним органом, якому доручено розслідування їхньої поведінки. ОСЕ занадто швидко розслідувала скарги, подані зовнішніми зацікавленими групами, проявляючи в цьому надмірну старанність. Крім того, члени Палати представників скаржилися, що не отримували навіть тих прав, які їм гарантує Конституція, – їм не повідомляли, хто їх звинувачує, – і що результати розслідувань набували розголосу [24]. Найважливішою «зброєю» Управління з етики була його здатність оприлюднювати будь-які звіти, які Комітет з етики Палати представників вирішив не розглядати (припускали, що хотів приховати їх від публіки). «Не викликає сумнівів, що деякі з процедур Управління з етики Конгресу можуть і, ймовірно, створили супутні політичні проблеми для невинних членів Конгресу...» [25]. Згідно з новим запропонованим правилом, від Управління вимагалось представляти свої звіти законодавцям, а не публікувати їх безпосередньо для громадськості. Воно мало бути перейменоване в Управління з розгляду скарг Конгресу. Зусилля з нейтралізації ОСЕ частково очолили законодавці, щодо яких останніми роками велося розслідування.

Однак така дія викликала гостру негативну реакцію з боку ЗМІ, громадськості, демократів і консервативних груп. Було сказано, що вона є «ганебною» і безвідповідальною і що «етика стала першою жертвою нового республікан-

ського Конгресу» [26]. А новообраний президент Д. Трамп звернув увагу на те, що ослаблення Управління з етики, хоч би яким несправедливим воно не було, не є першочерговою дією і пріоритетом у роботі Конгресу, і закликав зосередитися на набагато важливіших речах [27]. Так, ухвалення поправок щодо ОСЕ було визнано зовсім незручним для республіканців способом розпочати новий Конгрес: воно кинуло б виклик наміру Д. Трампа «осушити вашингтонське болото», створило б видимість того, що республіканці не цінують контроль за своїми діями, а також порушило б їхній заклик до єдності на «початку справи» в новому Вашингтоні. У результаті мала місце одна-стайна згода відкликати пропозицію і розглянути питання про реформи ОСЕ в майбутньому. Найрадикальніша реформа процесу етичного регулювання Конгресу за останні десятиліття так і не відбулася.

З процесом етичного регулювання в Палаті представників пов'язано ще одне явище, на яке слід звернути увагу, вивчаючи організацію процесу етичного регулювання в політичному середовищі. У 1997–1998 рр. республіканцями і демократами було укладене негласне, але обопільне «етичне перемир'я», під час якого обидві політичні партії не висували етичних претензій до протилежної партії. Вони «замітали етичні проступки під килим», замість того, аби усунути корінь неправомірної поведінки та корупції в Палаті. Лідери обох партій, побоювались, що Палата представників знаходиться на грані нескінченного раунду «партизанських дій» у відповідь, коли звинувачення з боку одних неминуче призводить до звинувачень з боку інших, і погодилися на «припинення вогню». Вважається, що «етичне перемир'я» існувало недовго, лише в зазначений період. Однак і після того члени Палати представників могли утримуватися від подання законних скарг, побоюючись «репресивних скарг проти членів їхньої власної партії» [28].

Висновки. Отже, процес етичного регулювання в законодавчому органі США розглядається як такий, що має важливе значення. Його ідейне підґрунтя закладено в засадах американської державності з метою забезпечити перебування при владі добросовісних управлінців, які дбають про загальне благо і не переслідують особистих цілей, ухвалюючи рішення в інтересах американського народу. Це підтримує довіру громадян до влади і наділяє останню легітимністю, яка забезпечує стійкість політичної системи та збереження динамічної рівноваги в суспільстві в цілому. Процес етичного регулювання в Конгресі постійно перебуває в центрі уваги й під великим тиском з боку громадськості та преси, що є одним із факторів його розвитку шляхом своєчасного проведення необхідних реформ. Змінам піддаються наявні кодекси поведінки, структура процесу етичного регулювання, процедури та санкції. Так, до кодексів поведінки було внесено значущі уточнення й нові правила. Структурні зміни вдалося реалізувати тільки в Нижній палаті, і пов'язані вони

з пошуком незалежного та об'єктивного арбітра для розгляду заяв щодо неетичної поведінки в Конгресі. Поступово, але відносно несуттєво розширився спектр можливих санкцій, які застосовуються до порушника. Найбільша динаміка спостерігалася щодо процедурних змін. Саме вони завжди викликали найгостріші дискусії.

Попри це процес етичного регулювання в Конгресі США так і не став задовільним для всіх зацікавлених сторін. Частота й іноді суперечливі результати проведених реформ є показником не тільки важливості цього процесу, а й його складності, що зумовлена як конкурентною природою політики, так і впливом цілої низки внутрішніх та зовнішніх факторів. Проте вивчення досвіду організації і функціонування процесу етичного регулювання в законодавчому органі влади як такому, його засад і логіки розвитку, проблем і способів подолання їх. Подальшу роботу в цьому напрямі може бути пов'язано з детальним дослідженням окремих аспектів цього процесу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (лютий 2020 р. соціологія). *Разумков Центр*. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-liutyi-2020r> (дата звернення: 26.10.2022).
2. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень-серпень 2021 р.). *Разумков Центр*. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy> (дата звернення: 26.10.2022).
3. Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги. *Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва*. 2022. 15 верес. URL: [https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi?fbclid=IwAR3w6VYPYWk6n6Iy9Rorvdr-vRM9ApV4zNp-hk7D622No4Kj196LxPF_QEaw](https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi) (дата звернення: 26.10.2022).
4. Соціально-гуманітарна сфера України в сучасних дискурсах : монографія / за заг. ред. проф. О. Ю. Панфілова. Харків : ХІФ КНТЕУ, 2019. 284 с.
5. Соціологія права : енцикл. слов. / Л. М. Герасіна, О. Ю. Панфілов, В. Л. Погрібна та ін. ; за ред. М. П. Требіна. Харків : Право, 2020. 984 с.
6. Levin R. M. Congressional Ethics and Constituent Advocacy in an Age of Mistrust. *Michigan Law Review*. 1996. Vol. 95, Issue 1. P. 1–110. URL: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4567&context=mlr> (accessed date: 26.10.2022).
7. Thompson D. F. Overcoming the Conflict of Interest in Congressional Ethics. Prepared for the Panel on «Congressional Ethics Enforcement». *Woodrow Wilson International Center, Washington, D. C., January 16, 2007*. URL: <https://www.wilsoncenter.org/>

- sites/default/files/media/documents/event/ethics-Thompson%20paper.pdf (accessed date: 26.10.2022).
8. Thompson D. F. Ethics in congress: From individual to institutional corruption. Washington, DC: The Brookings Institution, 1995. xv, 246 p.
 9. The Constitution of the United States of America. *United States Senate*. URL: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec5 (accessed date: 26.10.2022).
 10. Madison J. The Alleged Tendency of the New Plan to Elevate the Few at the Expense of the Many Considered in Connection with Representation. *Federalist, No. 57*. New York Packet. February 19, 1788. URL: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60#s-lg-box-wrapper-25493433> (accessed date: 26.10.2022).
 11. House Committee on Ethics: A Brief History of Its Evolution and Jurisdiction. Updated March 22, 2021. *Congressional Research Service*. 98–15. URL: <https://www.everycrsreport.com/reports/98-15.html> (accessed date: 26.10.2022).
 12. Historical Summary of Conduct Cases in the House of Representatives. Committee on Standards of Official Conduct. 1798–2004. URL: https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/Historical_Chart_Final_Version%20in%20Word_0.pdf (accessed date: 26.10.2022).
 13. Code of Ethics for Government Service. *Congressional Record – Senate*. Vol. 103, part 12 (August 28, 1957). Pp. 16184–16383. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CRECB-1957-pt12/pdf/GPO-CRECB-1957-pt12-5.pdf> (accessed date: 26.10.2022).
 14. Basic Obligation of Public Service. The Foundation For Ethical Behavior. Executive Order 12674. *Departmental Ethics Office*. URL: <https://www.doi.gov/ethics/basic-obligations-of-public-service> (accessed date: 26.10.2022).
 15. Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парлам. вид-во, 2011. 808 с.
 16. Sztompka P. *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Kraków : Znak, 2007. 420 s.
 17. Політологія : навч. енцикл. словник-довідник для студентів ВНЗ I–IV рівнів акредитації / В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін.] ; за наук. ред. д-ра політ. н. Хоми Н. М. Львів : Новий Світ – 2000, 2014. 779 с.
 18. The Senate Code of Official Conduct. Select Committee on Ethics United States Senate. One Hundred Seventeenth Congress. First Session. October 2021. URL: https://www.ethics.senate.gov/public/_cache/files/3507e6ae-2525-40ac-9ec8-7c6dbfe35933/2021---red-book---the-senate-code-of-official-conduct.pdf (accessed date: 26.10.2022).
 19. Senate ethics manual. Select Committee on Ethics United States Senate. 108th Congress. 1st Session. 2003 Edition (Supersedes All Prior Editions). S. Pub.108–1. xi, 530 p. URL: https://www.ethics.senate.gov/public/_cache/files/f2eb14e3-1123-48eb-9334-8c4717102a6e/2003-senate-ethics-manual.pdf (accessed date: 26.10.2022).
 20. House Office of Congressional Ethics: History, Authority, and Procedures. Updated February 3, 2022. 30 p. URL: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R40760.pdf> (accessed date: 26.10.2022).

21. Livingston R. L., Jr., Stokes L., Thompson D., Tumulty K. Congressional Ethics Enforcement: Is Congress Fulfilling Its Constitutional Role? *Wilson Center*. 2007. Jan. 16, URL: <https://www.wilsoncenter.org/event/congressional-ethics-enforcement-congress-fulfilling-its-constitutional-role> (accessed date: 26.10.2022).
22. Office of Congressional Ethics. Fourth Quarter 2021 Report. URL: https://oce.house.gov/sites/congressionalethics.house.gov/files/documents/OCE%20Fourth_Quarter_2021_Report%20Final.pdf (accessed date: 26.10.2022).
23. Office of Congressional Ethics U. S. House of Representatives. All Reports. Apr. 14, 2009 – Oct. 25, 2022. URL: <https://oce.house.gov/reports> (accessed date: 26.10.2022).
24. Конгресс США хочет ограничить вмешательство Комитета по этике в свою работу. *Настоящее время*. 2017. 3 янв. URL: <https://www.currenttime.tv/a/28211092.html> (дата обращения: 26.10.2022).
25. Goldmacher Sh. Jack Abramoff slams GOP over House ethics changes. *Politico*. 01.03.2017. URL: <https://www.politico.com/story/2017/01/house-ethics-panel-jack-abramoff-233126> (accessed date: 26.10.2022).
26. Bade R. House GOP reverses course on gutting ethics panel. *Politico*. 2017. 1 безез. URL: <https://www.politico.com/story/2017/01/gop-congress-ethics-office-233123> (accessed date: 26.10.2022).
27. Griffiths B. Trump tweets disapproval of GOP move to gut congressional ethics office. *Politico*. 2017. 1 безез. URL: <https://www.politico.com/story/2017/01/trump-tweets-disapproval-of-gop-move-to-gut-congressional-ethics-office-233124> (accessed date: 26.10.2022).
28. Babington Ch., Morgan D. Ethics Truce Frays in House. *The Washington Post*. March 17, 2004. URL: https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2004/03/17/ethics-truce-frays-in-house/562a7556-5715-40e4-b1f9-797f75f6a89e/?utm_term=.142636a4dd60 (accessed date: 26.10.2022).

REFERENCES

1. Otsinka hromadianamy diialnosti vlady, riven doviry do sotsialnykh instytutiv ta politykiv, elektoralni oriientsii hromadian (liutyi 2020 r. sotsiolohiia). *Razumkov Tsentr*. Retrieved from <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-oriientsii-gromadian-liutyi-2020r> [in Ukrainian].
2. Dovira do instytutiv suspilstva ta politykiv, elektoralni oriientsii hromadian Ukrainy (lypen-serpen 2021 r.). *Razumkov Tsentr*. Retrieved from <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientsii-gromadian-ukrainy> [in Ukrainian].
3. Dovira do derzhavy: yak zberehty natsionalnu yednist zarady peremohy. *Fond «Demokratychni initsiatyvy» imeni Ilka Kucheriva*. 2022. 15 veresnia. Retrieved from https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi?fbclid=IwAR3w6VYPYWk6n6Iy9Rowdr-vRM9ApV4zNp-hk7D622No4Kj196LxPF_QEaw [in Ukrainian].

4. Panfilov, O. Yu. (Ed.) (2019). *Sotsialno-humanitarna sfera Ukrainy v suchasnykh dyskursakh*: monohrafiia. Kharkiv: KhIF KNTEU [in Ukrainian].
5. Herasina, L. M., Panfilov, O. Yu., & Pohribna, V. L., et al. (2020). *Sotsiologiia prava: entsyklopedychnyi slovnyk / za red. M. P. Trebina*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
6. Levin, R. M. (1996). Congressional Ethics and Constituent Advocacy in an Age of Mistrust. *Michigan Law Review*, 95 (1), 1–110. Retrieved from <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4567&context=mlr>.
7. Thompson, D. F. (2007). Overcoming the Conflict of Interest in Congressional Ethics. Prepared for the Panel on «Congressional Ethics Enforcement». *Woodrow Wilson International Center, Washington, D. C., January 16*. Retrieved from <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/event/ethics-Thompson%20paper.pdf>.
8. Thompson, D. F. (1995). *Ethics in congress: From individual to institutional corruption*. Washington, DC: The Brookings Institution.
9. The Constitution of the United States of America. *United States Senate*. Retrieved from https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec5.
10. Madison, J. (1788). The Alleged Tendency of the New Plan to Elevate the Few at the Expense of the Many Considered in Connection with Representation. *Federalist, No. 57*. New York Packet. February 19. Retrieved from <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60#s-lg-box-wrapper-25493433>.
11. House Committee on Ethics: A Brief History of Its Evolution and Jurisdiction. Updated March 22, 2021. *Congressional Research Service*. 98–15. Retrieved from <https://www.everycrsreport.com/reports/98-15.html>.
12. Historical Summary of Conduct Cases in the House of Representatives. Committee on Standards of Official Conduct. 1798–2004. Retrieved from https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/Historical_Chart_Final_Version%20in%20Word_0.pdf.
13. Code of Ethics for Government Service. *Congressional Record – Senate*. Vol. 103, part 12 (August 28, 1957). Pp. 16184–16383. Retrieved from <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CRECB-1957-pt12/pdf/GPO-CRECB-1957-pt12-5.pdf>.
14. Basic Obligation of Public Service. The Foundation For Ethical Behavior. Executive Order 12674. *Departmental Ethics Office*. Retrieved from <https://www.doi.gov/ethics/basic-obligations-of-public-service>.
15. Levenets, Yu., & Shapoval, Yu. (Eds.) (2011). *Politychna entsyklopediia*. Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo [in Ukrainian].
16. Sztompka, P. (2007). *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Kraków: Znak [in Polish].
17. Denysenko, V. M., Sorba, O. M., & Uhryn, L. Ya., et al. (2014). *Politologiia: navchalnyi entsyklopedychnyi slovnyk dovidnyk dlia studentiv VNZ I–IV rivniv akredytatsii / za nauk. red. d-ra polit. n. Khomy N. M.* Lviv: Novyi Svit – 2000 [in Ukrainian].
18. The Senate Code of Official Conduct. Select Committee on Ethics United States Senate. One Hundred Seventeenth Congress. First Session. October 2021. Retrieved from https://www.ethics.senate.gov/public/_cache/files/3507e6ae-2525-40ac-9ec8-7c6dbfe35933/2021---red-book---the-senate-code-of-official-conduct.pdf.
19. Senate ethics manual. Select Committee on Ethics United States Senate. 108th Congress. 1st Session. 2003 Edition (Supersedes All Prior Editions). S. Pub.108–1. xi,

- 530 p. Retrieved from https://www.ethics.senate.gov/public/_cache/files/f2eb14e3-1123-48eb-9334-8c4717102a6e/2003-senate-ethics-manual.pdf.
20. House Office of Congressional Ethics: History, Authority, and Procedures. Updated February 3, 2022.. 30 p. Retrieved from <https://sgp.fas.org/crs/misc/R40760.pdf>.
 21. Livingston, R. L., Jr., Stokes, L., Thompson, D., & Tumulty, K. (2007). Congressional Ethics Enforcement: Is Congress Fulfilling Its Constitutional Role? *Wilson Center*. Jan. 16. Retrieved from <https://www.wilsoncenter.org/event/congressional-ethics-enforcement-congress-fulfilling-its-constitutional-role>.
 22. Office of Congressional Ethics. Fourth Quarter 2021 Report. URL: https://oce.house.gov/sites/congressionalethics.house.gov/files/documents/OCE%20Fourth_Quarter_2021_Report%20Final.pdf (accessed date: 26.10.2022).
 23. Office of Congressional Ethics U. S. House of Representatives. All Reports. Apr. 14, 2009 – Oct. 25, 2022. Retrieved from <https://oce.house.gov/reports>.
 24. Kongress SShA khochet ogranichit vmeshatelstvo Komiteta po etike v svoyu rabotu. *Nastoyashchee vremya*. 03.01.2017. Retrieved from <https://www.currenttime.tv/a/28211092.html> [in Russian].
 25. Goldmacher, Sh. (2017). Jack Abramoff slams GOP over House ethics changes. *Politico*. 01.03. Retrieved from <https://www.politico.com/story/2017/01/house-ethics-panel-jack-abramoff-233126>.
 26. Bade, R. (2017). House GOP reverses course on gutting ethics panel. *Politico*. 01.03. Retrieved from <https://www.politico.com/story/2017/01/gop-congress-ethics-office-233123>.
 27. Griffiths, B. (2017). Trump tweets disapproval of GOP move to gut congressional ethics office. *Politico*. 01.03. Retrieved from <https://www.politico.com/story/2017/01/trump-tweets-disapproval-of-gop-move-to-gut-congressional-ethics-office-233124>.
 28. Babington, Ch., & Morgan, D. (2004). Ethics Truce Frays in House. *The Washington Post*. March 17. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2004/03/17/ethics-truce-frays-in-house/562a7556-5715-40e4-b1f9-797f75f6a89e/?utm_term=.142636a4dd60.

Фабрика Алла Анатольевна, кандидат социологических наук, доцент,
доцент кафедры философии, политологии и психологии,
Центральноукраинский государственный университет
имени В. Винниченко, г. Кропивницкий, Украина

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА ЭТИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОРГАНЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ОПЫТ США

Поиск путей оптимизации процесса этического регулирования в украинском парламенте обуславливает необходимость изучения опыта организации такого

процесса в сложной среде законодателей и политиков в других странах. Статья посвящена анализу этапов становления процесса этического регулирования в законодательном органе США, его идейной основы, структурных элементов, проблем функционирования и способов их решения.

Ключевые слова: законодательная власть, общественное доверие, легитимность власти, стабильность политической системы, этическое регулирование, кодекс этики, Конгресс США.

***Fabryka Alla Anatoliivna**, PhD in Sociology, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Philosophy, Political Science
and Psychology,
Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State University, Kropyvnytskyi,
Ukraine*

ORGANISING THE ETHICS PROCESS IN THE ORGAN OF LEGISLATIVE POWER: THE US EXPERIENCE

The search for ways to optimize the process of ethical regulation in the Ukrainian parliament necessitates the study of the experience of organizing such a process in a complex environment of legislators and politicians in other countries. The article is devoted to the analysis of the stages of formation of the process of ethical regulation in the US legislature, its ideological basis, structural elements, problems of functioning and ways to solve them.

Keywords: legislature, public trust, legitimacy of government, stability of the political system, ethical regulation, code of ethics, US Congress.

