

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

(повне найменування вищого навчального закладу)

Факультет юридичних наук

(повне найменування інституту, назва факультету (відділення))

кафедра публічного управління та адміністрування

(повна назва кафедри (предметної, циклової комісії))

«Допущено до захисту»

В.о завідувача кафедри  
публічного управління та адміністрування

\_\_\_\_\_ В. М. Ємельянов  
“ \_\_\_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 20\_\_ року

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**  
на здобуття ступеня вищої освіти

магістр

(ступінь вищої освіти)

на тему: **ЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ  
СЛУЖБИ**

Керівник: кандидат наук з державного управління,  
доцент  
Штиршов Олександр Миколайович  
\_\_\_\_\_ (вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Рецензент: доктор наук з державного управління,  
професор  
Ємельянов Володимир Михайлович  
\_\_\_\_\_ (посада, вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Виконав: студентка VI курсу групи 635мз  
Сушкова Юлія Вікторівна  
\_\_\_\_\_ (П.І.Б.)

Спеціальності: 281 «Публічне управління та  
адміністрування»  
\_\_\_\_\_ (шифр і назва спеціальності)

ОПІ: «Державна служба»  
\_\_\_\_\_

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	2
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ АСПЕКТІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	7
1.1. Теоретичні засади дослідження етичних аспектів функціонування публічних службовців.....	7
1.2. Етичні принципи як базові елементи розбудови публічної служби.....	25
РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ.....	34
2.1. Нормативні засади у сфері функціонування етики публічних службовців.....	34
2.2. Основні етичні стандарти публічних службовців.....	44
2.3. Інституційні засади дотримання етичних стандартів в системі публічної служби.....	52
РОЗДІЛ 3. РОЛЬ ЕТИКИ У ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	61
3.1. Етичний кодекс як дієвий інструмент розвитку публічної служби: світова практика.....	61
3.2. Етичний вимір конфлікту інтересів в системі публічної служби.....	68
3.3. Роль етичних засад медіації у процесі комунікації публічних органів влади та громадян.....	80
ВИСНОВКИ.....	86
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	91

## ВСТУП

В сучасних динамічних політичних умовах євроінтеграція вимагає від держави-кандидата глибоких трансформацій у політичній, економічній, правовій та соціальній площинах. Паралельно необхідно запроваджувати антикорупційні інструменти та дієві механізми доброчесності, забезпечувати прозорий контроль за діяльністю державних службовців, поєднувати професіоналізм із моральністю та посилювати роль етичних кодексів. У нинішніх умовах, зокрема в період воєнного стану, потреба у кодифікації й формалізації правил поведінки державних службовців зростає значно більше, ніж у відносно стабільні часи, коли персонал виконував повноваження за сталих обставин і спирався на усталені ціннісні орієнтири.

В цих умовах морально-професійні норми є складником загальної суспільної моралі й відбивають специфіку певних видів праці. Від перших осмислень етичних вимірів людської діяльності в античності до сьогодення ця сфера поступово інституціоналізувалась, тобто професійна мораль набула чітких контурів, що зумовило формування професійної етики та закріплення її засад у нормативно-правових актах. Професійна мораль відображає особливості моральної свідомості, взаємин і моделей поведінки людей, детерміновані характером їхньої професійної діяльності.

Як специфічний інститут, публічна служба висуває особливі вимоги до етичних норм, яких посадовці мають дотримуватися під час реалізації завдань і функцій держави. У науковому обігу для позначення цієї сфери використовують цілу низку термінів: «етика поведінки державного службовця», «професійна етика публічних службовців», «адміністративна етика», «службова етика», «професійна мораль державних службовців», «етика державного службовця», «етика державної служби». Розмаїття підходів і відсутність уніфікованого доктринального визначення поняття професійної етики публічного службовця додатково підкреслюють

актуальність подальших досліджень у цьому.

В той же час підвищена увага до етики державної служби зумовлена тим, що тривалий час питання норм і правил поведінки посадовців не мали окремого спеціального регулювання. Поведінкові стандарти чиновників були розпорошені між поодинокими положеннями різних актів. Відтак проблематика етичної поведінки потребує як наукового опрацювання, так і чіткого законодавчого врегулювання. Моральний стан публічної служби це виклик сьогодення, адже зрілість суспільства вимірюється ступенем укоріненості в ньому вищих моральних цінностей.

На сучасному етапі дослідження інституту публічної служби особливої ваги набувають категорії професійної етики – професіоналізм, професійна честь і гідність, відповідальність, справедливість, гуманізм та репутація. Рівень довіри громадян до органів влади безпосередньо залежить від ціннісної основи служби, моральних якостей публічних службовців, їх порядності, чесності та етичної культури. У демократичній державі суспільство має підстави довіряти інститутам влади, відчуваючи їхню відкритість і щирість, а також готовність діяти не лише результативно, а й у суворій відповідності до встановлених етичних норм та правил.

Формування професійної етики на публічній службі передбачає поширення знань про етичні та етикетні норми, стандарти й правила поведінки. У взаєминах із громадянами нормою мають стати висока культура спілкування, ввічливість, чесність і гідність, коректність, стриманість, відповідальність. Відтак ядром реформування публічної служби має бути підвищення та сталий захист стандартів доброчесності й професійної етики публічних службовців.

Отже, **метою** кваліфікаційної роботи є дослідження етичних аспектів функціонування публічної служби.

Зазначена мета дала підстави окреслити для розв'язання наступний ряд завдань:

- окреслити теоретичні засади дослідження етичних аспектів функціонування публічних службовців ;
- проаналізувати етичні принципи як базові елементи розбудови публічної служби;
- дослідити нормативні засади у сфері функціонування етики публічних службовців;
- дослідити інституційні засади дотримання етичних стандартів та проаналізувати їх в системі публічної служби;
- охарактеризувати світовий досвід реалізації етичних кодексів як інструменту розвитку публічної служби;
- дослідити роль етичного фактору у конфлікті інтересів на публічній службі;
- дослідити особливості етики у процесі медіації під час комунікації публічних органів влади та громадян.

**Об’єктом** кваліфікаційної роботи виступає є система публічного управління України.

**Предметом** кваліфікаційної роботи є дослідження етичних аспектів професійної діяльності публічного службовця з урахуванням впливу світового досвіду у системі публічного управління.

**Методи дослідження.** Методологічним підґрунтям кваліфікаційної роботи виступає сукупність підходів і принципів дослідження етичних аспектів діяльності публічного службовця: структурно-функціональний аналіз, діалектичний метод, метод сходження від абстрактного до конкретного, тощо. Застосування принципів структурно-функціонального аналізу дало змогу розглянути етичні аспекти функціонування публічного службовця як результат організаційних взаємодій у системі публічного управління. Метод сходження від абстрактного до конкретного сприяв розмежуванню та концептуальне визначення ключової термінології: етика публічного службовця, етичний кодекс конфлікт інтересів. Формально-логічний метод застосовувався для аналізу нормативно-правових аспектів

розвитку етичної компоненти функціонування публічних службовців. Метод моделювання застосовано для наочного відтворення взаємозв'язків між європейською та національною етичними системами у сфері публічного управління.

**Наукова новизна** кваліфікаційної роботи полягає у наступних ключових результатах: систематизація та узагальнення специфіки формування й розвитку етичної інфраструктури публічної служби як тенденції, що корелює з логікою реформ публічної служби в контексті євроінтеграційних процесів. Актуалізація етичного виміру конфлікту інтересів у системі публічної служби.

**Практичне значення одержаних результатів** результати отримані в процесі виконання роботи можуть бути корисними фахівцям у процесі розробки практичних порад щодо покращення етичної складової в діяльності публічних службовців.

**Структура та обсяг роботи.** зумовлені метою, завданнями та предметом дослідження. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, сіми підрозділів, висновків та список використаних джерел що налічує 116 найменувань. Загальний обсяг роботи складає 104 сторінки, із них основний текст – 91 сторінка.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ АСПЕКТІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

### 1.1. Теоретичні засади дослідження етичних аспектів функціонування публічних службовців

Питання етики державного службовця займає все помітніше місце в сучасних наукових і практичних дискусіях щодо якості публічного управління. В українському суспільстві сформувалося переконання, що рівень дотримання етичних стандартів державними службовцями знизився, а прояви неправомірної чи недоброчесної поведінки серед осіб, уповноважених захищати права громадян та суспільні інтереси, почастишали. У світовій практиці дедалі більшого поширення набуває тенденція відновлення довіри громадян до інститутів публічної влади, що вимагає від державних службовців підвищення рівня професійної етики, моральної відповідальності та доброчесності. Неетична поведінка чиновників підриває довіру громадян до держави, послаблює легітимність органів влади й, у кінцевому підсумку, загрожує основам демократичного ладу. Це особливо небезпечно в умовах правового режиму воєнного стану, коли стабільність і довіра до державних інститутів мають ключове значення для національної безпеки. Актуальні потреби українського суспільства у формуванні конкурентоспроможної системи державної служби зумовлюють необхідність модернізації етичних принципів і цінностей публічного управління відповідно до європейських стандартів та сучасних теоретико-методологічних підходів. Це передбачає формування нової етичної культури державної служби, яка ґрунтується на верховенстві права, відкритості, прозорості, доброчесності та орієнтації на потреби громадян.

Етимологічно поняття «етика» бере свій початок від латинського слова «ethos», яке означає сукупність звичаїв, норм поведінки та моральних засад людського життя. У загальному розумінні етика вивчає мораль як форму суспільної свідомості, що визначає норми поведінки людей у взаєминах між собою та із суспільством. «Етична складова науки державного управління за своєю природою є знанням про сутність моралі, моральності та їхнє місце у професійній діяльності державного службовця» [96]. Вона виступає важливою теоретичною основою формування стандартів поведінки осіб, які здійснюють функції державної влади, адже саме моральна свідомість забезпечує довіру громадян до державних інститутів і сприяє ефективності публічного управління. Професійна етика є невід'ємною частиною загальної науки етики. Її об'єктом вивчення виступають «специфічні морально-професійні норми та відносини, а також принципи й правила, що формуються в межах певного виду професійної діяльності» [20]. Ці норми є похідними від загальнолюдських моральних цінностей, але трансформуються відповідно до особливостей професійного середовища. Вони покликані регулювати поведінку фахівців під час виконання ними своїх функціональних обов'язків, узгоджуючи вимоги суспільної моралі з особистими переконаннями професіонала.

У професійній етиці відображаються не стихійно сформовані моральні норми, а інституційно закріплені та свідомо вироблені професійно-етичні принципи. «Набуття професійною етикою інституційного характеру свідчить про перехід від спонтанних, ситуативних моральних дій до передбачуваних, регламентованих і модельованих форм професійної поведінки» [47]. Професійна діяльність базується на загальній моральній системі суспільства, в межах якої «можуть формуватися специфічні моральні норми, що відображають особливості певного виду професійної діяльності» [20]. Ці норми виконують функцію моральних орієнтирів і забезпечують відповідність

поведінки працівників суспільним очікуванням. Кожна професія має власне суспільне призначення, систему цінностей і цілей, що визначає характер взаємовідносин між учасниками професійного середовища. У середині професійних груп формуються певні етичні зв'язки, правила взаємодії, традиції та стандарти поведінки. Відповідно, у кожній сфері професійної діяльності виникають типові ситуації, труднощі, моральні дилеми та конфлікти, які потребують від фахівця не лише високого рівня ділової компетентності, а й зрілості моральних якостей, відповідальності, доброчесності та етичної стійкості.

Формування специфічних професійно-етичних характеристик, у яких конкретизуються загальнолюдські принципи моралі стосовно професійної діяльності, «зумовлюється низкою важливих факторів: по-перше, це своєрідність місця й ролі певної професійної групи в суспільстві; по-друге особливості міжособистісних відносин, що складаються в межах професійної спільноти; по-третє моральні вимоги та складність практичного застосування етичних норм у конкретних видах професійної діяльності» [47]. Всі фактори мають принципове значення для діяльності державних службовців, професійна етика яких характеризується кількома суттєвими особливостями. Зокрема, вона передбачає: «усвідомлену розробку професійно-етичних норм, що відображають моральні засади публічної служби; формування системи взаємопов'язаних цінностей, принципів, установок і норм, закріплених у етичних кодексах державних службовців; наявність посадових осіб або структур, відповідальних за підтримку, контроль і захист етичних стандартів у системі державної служби» [47]. Отже, професійна етика державного службовця набуває інституційного характеру, виступаючи не лише моральним орієнтиром поведінки, а й дієвим інструментом забезпечення відповідальності, доброчесності та ефективності у сфері публічного управління.

У науковій літературі термін «професійна етика» уживається для позначення етичного аспекту професійної діяльності та нерідко

ідентифікують з поняттям «етичний кодекс». Як підкреслюють науковці професійна етика є «комплексним міжгалузевим явищем, що охоплює основні напрями прикладної етики – медичну, юридичну, педагогічну та етику публічного управління» [42]. Науковці розглядають професійну етику як «сформована система конкретних моральних норм, деталізованих у практичних правилах, які регулюють поведінку фахівців у межах певної галузі діяльності» [70]. Вона визначає моральні орієнтири, що забезпечують відповідність професійних дій загальнолюдським цінностям і суспільним очікуванням. Розвиваючи ці положення, дослідники зазначають, що «професійна етика – це чітко визначений набір моральних норм і принципів, який виконує роль керівництва до дії для представників певної професії» [88]. Саме через це вона виконує функцію морального регулятора поведінки спеціалістів, формуючи у них почуття відповідальності, доброчесності та усвідомлення суспільної місії. У цьому контексті можна стверджувати, що професійна етика визначає специфіку морально-етичних норм у діяльності представників різних професійних груп, зокрема й державних службовців, для яких дотримання етичних принципів є не лише професійним, а й громадянським обов'язком.

На думку українського дослідника «етика державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування розглядається як результат їхньої професійної діяльності, що формується під впливом ціннісних орієнтирів українського суспільства» [29]. Водночас етику державного службовця доцільно аналізувати крізь призму цілей, завдань, мотивів, засобів і дій, які використовуються для досягнення професійних результатів. Таким чином, професійна етика виступає засобом конкретизації моральних цінностей та їх практичної реалізації в умовах підвищеної складності, зокрема під час дії воєнного стану. Поділяємо позицію дослідниці, яка розглядає професійну етику державного службовця як систему норм поведінки, правил взаємин, принципів і порядку дій у сфері публічного управління. Вона є «сукупністю глибоко

усвідомлених, конкретизованих і адаптованих до українського суспільства норм загальнолюдської моралі, що визначають моральну основу діяльності державного службовця» [29]. Аналогічної точки зору дотримуються науковці, які вважають, що етика державного службовця — це система морально-етичних норм і принципів, що регулюють поведінку, порядок дій і характер взаємин у сфері державної служби. Ці норми є відображенням загальнолюдських моральних цінностей, адаптованих до культурно-соціальних особливостей конкретного суспільства. Таким чином, «професіоналізм і ефективність державного службовця виступають не лише показниками рівня його кваліфікації, а й індикаторами моральності, доброчесності та вірності професійному обов'язку» [10].

Дослідник вважає, що професійна етика державних службовців — це «система моральних правил поведінки, за допомогою яких оцінюється діяльність посадових осіб у контексті таких цінностей, як доброчесність, справедливість, сумлінність, лояльність, гідність, чуйність, відповідальність, толерантність і професіоналізм» [86]. Науковець пропонує розмежовувати поняття «службова етика» та «професійна етика», зазначаючи, що перше є ширшим за змістом. На його переконання, службова етика охоплює сукупність загальних норм, принципів і правил поведінки, які регулюють діяльність посадових осіб у сфері професійних і службових відносин. Водночас етикет службових взаємин, за визначенням дослідника, становить систему правил поведінки в трудових колективах, що ґрунтується на принципах загальнолюдської моралі та моральності. При цьому «правила службової поведінки слід розглядати як норми належної поведінки, які забезпечують добропорядне виконання службових обов'язків, дотримання встановлених обмежень і узгодження службових дій із загальновизнаними етичними нормами» [97].

На думку дослідників, доцільно виокремлювати поняття «адміністративна етика», яке за своєю сутністю є адаптованим до практичних потреб державної та публічної служби відображенням

основних етичних принципів і закономірностей службових відносин у системі публічного управління. «Адміністративна етика охоплює знання про моральні цінності, етичні вимоги до форм, методів і стилю управлінської діяльності, а також визначає моральні орієнтири поведінки державних службовців відповідно до встановлених стандартів і суспільних очікувань» [32]. Основними принципами адміністративної етики є: лояльність – до влади, волі виборців, опозиції та опонентів; добровільне і свідоме обмеження власних прав і свобод з метою забезпечення суспільних інтересів; гуманізм і соціальна справедливість як моральні орієнтири державної діяльності; дотримання букви й духу закону, що відображає принцип верховенства права; сумлінне та відповідальне виконання службових обов'язків; патріотизм, як прояв відданості державі та її громадянам; толерантність, що передбачає повагу до різноманітності думок і поглядів [10]. Таким чином, адміністративна етика виступає важливим елементом професійної культури державного службовця, спрямованим на забезпечення доброчесності, моральної стійкості та відповідального ставлення до виконання службових повноважень.

Таким чином, до сфери адміністративної етики належить професійна етика як державних службовців, так і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Проте, незважаючи на те, що обидві ці категорії охоплюються спільним поняттям «публічні службовці», їхня діяльність регулюється різними законодавчими актами, має власну специфіку, відмінні завдання та цілі. З огляду на це, доцільно розрізняти етичні норми поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки їхній зміст зумовлений особливостями статусу та функціонального призначення кожної категорії службовців. Так, наприклад, принцип «волі виборців» не може бути віднесений до принципів професійної етики державних службовців, однак він є невід'ємним елементом етики посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких безпосередньо пов'язана з реалізацією інтересів

територіальних громад. Крім того, на нашу думку, недоцільним є об'єднання норм етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в єдиному нормативно-правовому акті — «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», затвердженому наказом Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) від 2016 року № 158» [24]. Такий підхід уніфікує етичні вимоги до представників різних видів публічної служби, що не враховує їхніх функціональних відмінностей і специфіки професійної відповідальності.

Розглядаючи етику поведінки державного службовця у загальному розумінні як систему етичних норм і принципів, а також як встановлений порядок дій, правил і взаємовідносин у межах службових відносин системи публічного управління, ґрунтується на ціннісних засадах державної служби України та усвідомленні кожним державним службовцем свого професійного призначення. Також визначають, етику поведінки державного службовця умовно можна поділити на два складники: теоретичний складник — це сукупність етичних знань і моральних цінностей, сформованих упродовж життя, які визначають морально-світоглядну основу особистості державного службовця; практичний складник — це система установок щодо належної поведінки, що передбачає застосування етичних знань і принципів у професійній діяльності, під час прийняття рішень, взаємодії з громадянами та колегами [86]. Етика поведінки державного службовця поєднує морально-ціннісні орієнтири та практичні дії, які забезпечують професійну відповідальність, добросовісність і дотримання високих стандартів публічної служби.

З позиції науковців, етика діяльності державних службовців «охоплює два взаємопов'язані виміри: по-перше, це сукупність правил поведінки в межах системи публічного управління, що визначають службові взаємовідносини; по-друге, це зобов'язання дотримуватися етичних принципів у спілкуванні з громадянами та іншими суб'єктами

правовідносин, які не перебувають у державно-службових стосунках із посадовцем» [96].

Однією з найвідоміших дослідниць етичних засад функціонування системи публічного управління є Василевська Т., яка пропонує розмежовувати поняття «етика державної служби» та «етика державного службовця». Як зазначає вчена, етика державної служби має інституційний характер, оскільки впливає з місії та філософії державної служби, відображаючи її професійно-етичні принципи, цінності, норми та механізми їх підтримки. Водночас етика державного службовця розглядається як система професійно-етичних цінностей, принципів і норм, заснована на усвідомленні власного професійного призначення. «Вона формується у свідомості службовця, визначає його поведінку, взаємини та професійні дії, а також є складником загальної системи підтримки етичних стандартів у державній службі» [6]. Отже, «етика державної служби виступає як інституціональна та організаційна етика, тоді як етика державного службовця — це сукупність професійно-етичних норм і цінностей, що проявляються на рівні особистості державного службовця» [47]. У цьому контексті слушною є позиція науковця, який визначає етику державного службовця як «сукупність моральних і правових вимог, що висуваються до особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця, а також до службовця під час виконання ним завдань і функцій держави» [4]. Отже, етика державного службовця визначає особливі вимоги до моральних якостей посадових осіб, що зумовлюються специфікою проходження державної служби. На нашу думку, професійна мораль державних службовців є відображенням їхньої моральної свідомості, поведінки та взаємовідносин, які формуються відповідно до характеру державно-службової діяльності.

Науковець пов'язує роль етики державних службовців із реалізацією функцій держави. На його думку, «державна служба є організаційно-управлінським та соціальним інститутом держави, який

забезпечує сталість взаємовідносин між громадянами, громадами та державою, спираючись на владні ресурси» [78]. Суспільна роль державної служби полягає у забезпеченні виконання основних функцій і завдань держави, спрямованих на зміцнення суверенітету, незалежності та розвиток України як демократичної, соціальної та правової держави, у якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Саме дотримання етичних принципів діяльності державних службовців є передумовою реалізації цих засад. «Державні службовці, виступаючи посередниками між державою та громадянами, мають бути гарантами надання якісних і законних адміністративних послуг, дотримуючись високих стандартів професійної етики» [7]. Виконання ними покладених завдань і функцій покликане забезпечувати сталість і стабільність державно-службових відносин, зміцнювати державну спроможність, ефективність управлінської діяльності та її незалежність від політичних впливів [14]. Через те що державні службовці реалізують державно-управлінські функції та владні повноваження, у своїй професійній діяльності вони виступають суб'єктами особливих суспільних відносин, які мають будуватися на засадах служіння народу та його інтересам, що ґрунтуються на етичних цінностях і моральних вимірах публічного управління.

Високі етичні вимоги у сфері публічного управління зумовлені низкою чинників: значні матеріальні ресурси та людський потенціал, якими державний службовець розпоряджається у процесі прийняття управлінських рішень; безпосередній вплив цих рішень на життя громадян, їх добробут і безпеку; наявність ризиків і непередбачуваних ситуацій, що виникають через поєднання формально-процедурних регламентів службової діяльності з необхідністю ухвалення вольових, суб'єктивних рішень. Зазначені обставини зумовлюють виникнення специфічних етичних проблем у професійній діяльності державних службовців, серед яких найчастіше виокремлюють: дотримання державної таємниці;

забезпечення конфіденційності персональних даних громадян; запобігання та протидію корупційним проявам; збереження політичної неупередженості, а також дотримання обмежень щодо реалізації окремих політичних прав державних службовців [47].

Як підкреслюють дослідники, державні службовці, у силу специфіки своєї професійної діяльності, виконують функції, пов'язані з визначенням цілей і напрямів суспільного розвитку, представництвом державних інституцій та використанням інформаційних ресурсів як засобу контролю і способу надання адміністративних послуг [27]. Усе зазначене свідчить про необхідність встановлення взаємозв'язку між особливостями професійної етики державних службовців і специфікою видів їхньої діяльності. Власне такий підхід зумовив необхідність розроблення видових і родових класифікацій етичних стандартів діяльності державних службовців у межах конкретних сфер проходження державної служби. Це пояснюється тим, що залежно від обраних критеріїв класифікації державна служба може поділятися на різні види. Так, спираючись на конституційний принцип поділу влади, зазвичай виокремлюють державну службу у законодавчій, виконавчій та судовій гілках влади. Проте така класифікація не відображає всієї багатоманітності державної служби, оскільки не враховує специфіку діяльності окремих державних інституцій, зокрема Офісу Президента України, органів прокуратури чи Національного банку України, які формально не належать до жодної з трьох гілок влади. Отже, прив'язування етичних принципів діяльності державних службовців лише до принципу поділу влади не може повною мірою задовольнити дослідницькі потреби у вивченні цієї проблематики, оскільки обмежує можливість комплексного аналізу етичних стандартів у різних видах державної служби.

Так науковці дослідили специфіку діяльності службових осіб митних органів і визначила зміст поняття «професійна етика службових осіб митних органів» як галузь етичної науки, що «вивчає як застосування

загальних норм моралі та моральності в службовій діяльності й повсякденній поведінці працівників митної системи, так і особливих норм професійної моралі, які формуються та реалізуються виключно в межах цієї професійної групи (або підгруп)» [83]. Ми вважаємо, що доцільно уточнити, на яку саме категорію працівників митних органів поширюється поняття «професійна етика». Це пояснюється тим, що Митний кодекс України визначає правовий статус не державних службовців митних органів, а посадових осіб митної служби. Крім того, у системі митних органів працюють також особи за трудовими договорами, на яких положення трудового законодавства в цій сфері поширюються не в повному обсязі. Водночас такий підхід до розуміння професійної етики є досить поширеним у науковій літературі. Так, наприклад, науковець А. Музиченко визначає зміст поняття «суддівська етика як «стандарти професійної поведінки суддів, що характеризуються наявністю підвищених моральних вимог, зумовлених високою відповідальністю їхньої праці» [43]. Проте і це трактування не повною мірою відповідає сучасним концептуальним засадам етики публічного управління, які передбачають системний підхід до визначення етичних норм для різних категорій публічних службовців.

Отже, у науковій літературі поняття «професійна етика державного службовця» трактується у кількох взаємопов'язаних значеннях:

- «як кодекс, тобто сукупність конкретних норм, правил і принципів поведінки державних службовців» [77];

- «як характер і тип суспільної взаємодії та відносин, у яких державні службовці реалізують свою діяльність відповідно до вищих моральних норм» [77];

- «як теоретична система знань, що осмислює сутність, зміст і закономірності цього явища» [77].

Терміни «професійна мораль» і «професійна етика» нерідко використовуються як синоніми, проте таке ототожнення не повністю

відповідає теоретико-методологічним засадам. Адже, як зазначається у науковій літературі, професійна етика — це не просто конкретизація загальноетичних норм у професійній діяльності, а особлива форма самоорганізації моральної свідомості та професійної поведінки фахівця. Завдяки теоретичному осмисленню індивідуального й суспільного морального досвіду, «професійна спільнота формує систему професійних цінностей і норм, яких мають дотримуватися її представники. Вона також визначає правила морального оцінювання рішень і дій, а крім того — сприяє вихованню та розвитку морально значущих рис характеру, необхідних для здійснення професійної діяльності на етичних засадах» [77].

Тому ми поділяємо позицію з науковцями, яка визначають, що професійна етика публічної служби є різновидом управлінської етики, у межах якої на «основі вивчення професійної моралі публічних службовців обґрунтовуються ціннісні орієнтації, моральні аспекти поведінки та норми взаємовідносин між людьми у процесі державно-управлінської діяльності, а також формулюються практичні рекомендації, спрямовані на вдосконалення цієї діяльності» [6].

Узагальнюючи, можна визначити етику державного службовця як систему норм і принципів поведінки, що регулюють взаємовідносини та порядок дій у державній службі, засновану на цінностях публічного управління й усвідомленні професійного покликання службовця. Водночас етика діяльності охоплює «правила взаємодії між державними службовцями та з іншими учасниками державно-службових відносин, забезпечуючи дотримання високих стандартів професійної культури» [75].

За своїм змістом професійна етика публічної служби базується на цінностях і нормах, що утворюються на кількох рівнях:



Рис. 1.1 Цінності та норми етики публічної служби

Відповідно, основними складниками етики державного службовця виступають професійна честь, гідність, професіоналізм, відповідальність, справедливість, гуманізм та репутація (див. Рис.1). Кожен із цих елементів потребує окремого розгляду з урахуванням їхньої рольової значущості для розвитку публічного управління та забезпечення його ефективності.

Якщо розглядати честь державного службовця посідає ключове місце в системі його етичних орієнтирів. Вона відображає моральне ставлення службовця до самого себе, що виявляється через усвідомлення власного соціального статусу, характеру професійної діяльності та моральних заслуг. Почуття честі також знаходить вираз у ставленні суспільства до державного службовця, яке ґрунтується на визнанні його досягнень, авторитету та репутації. До основних якостей чесного державного службовця належать «благородство, гідність, незаплямована репутація та добре ім'я, що є невід'ємними рисами морального обличчя публічного управлінця» [75]. Варто зауважити, що поняття «честь» і «служба» тісно взаємопов'язані. Як підкреслює Т. Василевська, це зумовлено тим, що, «державний службовець має піклуватися про честь і авторитет державної служби в цілому, а також він повинен дбати про власну професійну честь, тобто прагнути бути гідним представником своєї професійної спільноти» [6]. Професійна честь державного службовця

передбачає, насамперед, єдність слова і дії, що є показником його моральної надійності. Її нерідко ототожнюють із гідністю, однак ці поняття не є тотожними: гідність притаманна людині від народження, як невід’ємна риса її людяності, тоді як честь потрібно здобути власними вчинками та підтверджувати їх своєю поведінкою.



Рисунок 1.2. Структура професійної етики державного службовця

Гідність ґрунтується на «принципі рівності всіх людей, незалежно від їхньої релігійної, расової, національної чи професійної належності, соціального статусу або репутації» [5]. «Вона відображає моральне ставлення людини до самої себе, що проявляється в усвідомленні власної самоцінності та моральної рівності з іншими» [85]. На думку науковців професійна гідність — це «самооцінка особою своєї професійної діяльності, внутрішня впевненість у власній цінності як фахівця та почуття самоповаги до власних професійних досягнень» [5]. Відповідно, професійна гідність державного службовця безпосередньо пов’язана з його становищем у колективі, особистими заслугами та рівнем визнання з боку колег і суспільства. Вона є моральним підтвердженням честі державного

службовця як представника своєї професії, державного органу та системи публічної служби загалом. Чим вищим є рівень розвитку почуття особистої та професійної гідності державного службовця, тим вагомішою стає його цінність для суспільства та системи публічного управління. У цьому контексті «професійна честь і професійна гідність державного службовця виступають взаємодоповнюючими морально-етичними характеристиками, що забезпечують збереження високих стандартів доброчесності та моральності в діяльності органів публічної влади» [77].

Професійна етика публічного службовця розкривається передусім через поняття справедливості, яке виступає її базовим моральним принципом.

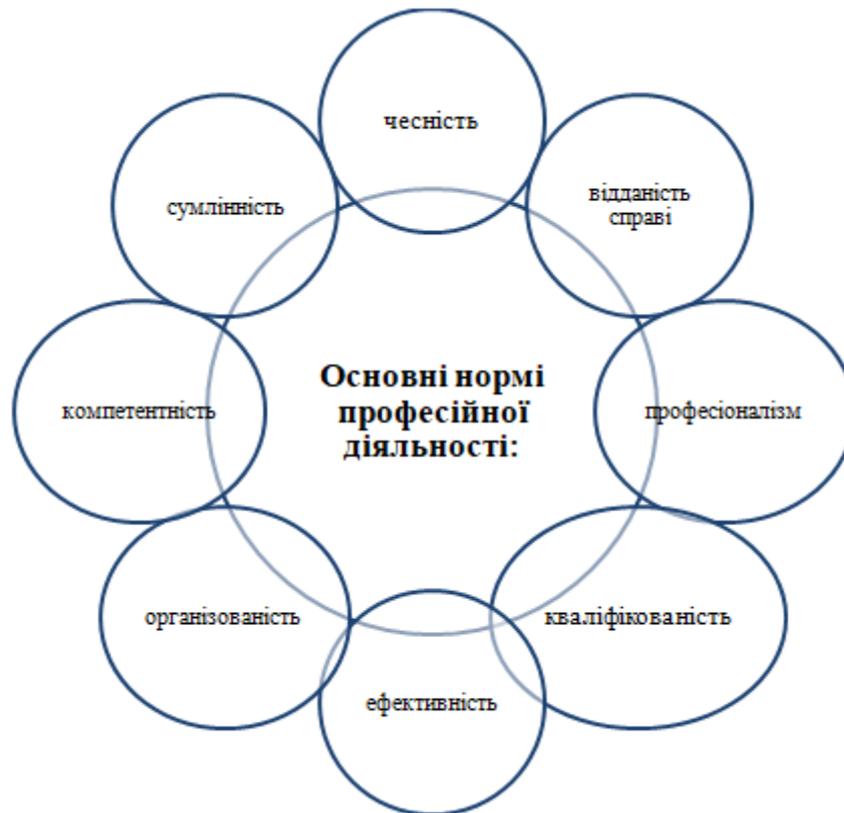


Рис. 1.3. Норми професійної діяльності

Зміст цього принципу полягає в тому, що дії державного службовця мають бути об'єктивними, неупередженими та своєчасними, адже саме своєчасність і добросовісність рішень є запорукою запобігання порушенням у процесі публічного управління та підтримання ефективного функціонування органів державної влади [75].

Відповідальність є однією з ключових категорій у структурі професійної етики державного службовця. Вона виступає складним і багаторівневим явищем, що охоплює економічні, моральні, психологічні, культурні та інші аспекти. Відповідальність також розглядається як форма контролю за діяльністю державного службовця, що здійснюється з позицій дотримання ним визначених норм, правил і принципів професійної поведінки. Для розуміння управлінського змісту відповідальності доцільно аналізувати її крізь призму категорії «відповідальність перед», яка підкреслює суб'єктно-об'єктний характер цього явища. У найзагальнішому значенні відповідальність визначається як обов'язок державного службовця відповідати за власні дії, виконувати взяті зобов'язання та бути гарантом їх належного виконання. Водночас вона «передбачає здатність і готовність ухвалювати рішення, усвідомлюючи їх наслідки» [112]. Рівень відповідальності державного службовця за виконання своїх професійних обов'язків зростає у міру усвідомлення ним суспільної значущості своєї діяльності та відчуття власного покликання як представника держави. Зміст цього поняття найповніше розкривається через такі категорії, як свобода, обов'язок, вибір, підзвітність і усвідомлення наслідків власних дій. Отже, в основі відповідальності лежить «можливість і здатність державного службовця здійснювати морально виважений вибір щодо того, як діяти і яке рішення ухвалити» [3].

Відповідальність державного службовця належить до основних характеристик публічної служби та є невід'ємним складником етики професійної діяльності. Вона виступає етичним механізмом, який забезпечує відповідність діяльності суб'єктів владних повноважень суспільним очікуванням, інтересам і потребам громадян. Професійна відповідальність державного службовця ґрунтується на цінностях, професійних нормах і правилах, зумовлених специфікою державної служби, що регулюють його поведінку та визначають моральні орієнтири діяльності. На нашу думку, вона є сукупністю професійно важливих

якостей, які проявляються у процесі виконання службових обов'язків і впливають на результативність та ефективність управлінської діяльності. Водночас професійна відповідальність набуває справжньої дієвості лише тоді, коли ґрунтується на внутрішній моральній відповідальності державного службовця, що спонукає його діяти доброчесно, усвідомлено та в інтересах суспільства.

Для етики державного службовця важливе значення має гуманізм, який у класичному розумінні виступає світоглядним імперативом, що проголошує «цінність людини, її право на розвиток, самореалізацію та вільну, відповідальну участь у суспільному житті» [54]. Принцип гуманізму покликаний зміцнювати моральні засади державної служби та формувати високу культуру взаємодії посадовців із громадянами. «Повага державного службовця до людини має ґрунтуватися на визнанні її гідності, заслуг, значущості, індивідуальних якостей і унікальності» [32]. Водночас гуманізм є невід'ємною складовою моральних основ публічного управління, адже він зобов'язує державного службовця визнавати, дотримуватися та захищати права і свободи людини та громадянина. Цей принцип передбачає шанобливе ставлення до кожного громадянина, визнання суверенітету особистості та формування внутрішнього морального імперативу, який має визначати поведінку державного службовця у всіх аспектах його професійної діяльності.

Професіоналізм, як категорія професійної етики державного службовця, є невід'ємним атрибутом ефективної системи публічного управління. Традиційно його трактують як «результативне виконання трудової діяльності, пов'язане з певною професією та поняттям «професіонал» — фахівець своєї справи» [17]. Проте, на нашу думку, таке розуміння звужує сутність професіоналізму державного службовця, обмежуючи її лише аспектом кваліфікованого виконання службових функцій. У сучасній науковій літературі «поняття професіоналізму розглядається фрагментарно: як сукупність знань і професійних умінь»

[79]; як системоутворююча ідея професійної діяльності, що включає «професійну компетентність, майстерність і регулятивні якості» [38]; або «як необхідність постійного вдосконалення професійної майстерності державних службовців у процесі підвищення кваліфікації» [53]. Водночас найбільш обґрунтованою та цілісною видається позиція І. Шпекторенко, яка визначає, що «основою професіоналізму державного службовця є поєднання ціннісних, орієнтаційних і компетентнісних якостей із досвідом та особистим внеском у розвиток професії» [90].

Професіоналізм державного службовця на державній службі відіграє вирішальну роль, адже він має бути не лише виконавцем доручень, а насамперед професіоналом своєї справи. Для цього важливими є професійна освіта, практичний досвід, накопичений у процесі проходження державної служби, а також здатність ефективно застосовувати набуті знання та навички. Ми поділяємо позицію науковців які зазначають, що «суттєві деформації управлінської діяльності часто виникають через відсутність сталого зв'язку між професіоналізмом та етичними вимірами професії державного службовця. Ігнорування потреб громадян, зловживання службовим становищем або нехтування інтересами соціальних груп нерідко сприймаються посадовцями як другорядні чинники управлінської діяльності» [6]. На нашу думку, професіоналізм державного службовця не обмежується лише оволодінням спеціальними компетентностями чи накопиченням управлінського досвіду. Його невід'ємним складником є ціннісно-нормативні та морально-етичні пріоритети особистості, які визначають якість прийняття рішень і ступінь відповідальності перед суспільством.

Репутація є важливою складовою професійної етики державного службовця. Вона становить собою нематеріальний актив, який формується людиною упродовж життя, але може бути втрачений миттєво. Репутація державного службовця – це суспільна оцінка його професійних і моральних якостей, що ґрунтується на результатах виконання службових

обов'язків. Вона залежить як «від особистих дій і поведінки службовця, так і від загального іміджу державного органу та системи державної служби, у якій він працює» [40]. Важливим є те, що імідж публічного управління формується через репутацію кожного окремого державного службовця, а отже, особиста доброчесність і професійна поведінка посадовців безпосередньо впливають на рівень довіри громадян до держави.

З урахуванням викладеного, під професійною етикою державних службовців слід розуміти систему моральних і правових вимог, принципів та норм поведінки, яких державні службовці мають неухильно дотримуватися у процесі виконання завдань і функцій держави. Професійна етика різних категорій державних службовців відображає видові та родові особливості системи державної служби, що необхідно враховувати як під час нормативного закріплення правил етичної поведінки, так і при розробленні теоретико-методологічних засад професійної етики в системі публічного управління.

Отже, професійна етика державних службовців виступає ключовим чинником забезпечення ефективності, прозорості та моральної зрілості системи публічного управління. Вона визначає нормативно-ціннісні орієнтири поведінки службовців, сприяє зміцненню довіри громадян до державних інституцій, формує культуру служіння суспільним інтересам і забезпечує дотримання високих стандартів доброчесності в державній службі.

## **1.2 Етичні принципи як базові елементи розбудови публічної служби**

Розгляд етичних принципів публічного управління як фундаментальних і керівних положень робить можливим розкриття сутності їхнього вираження.

Науковець С. Серьогін виокремлює наступні «основні принципи професійної етики публічного службовця» [76]:



Рис. 1.4. Принципи професійної етики публічного службовця

Науковиця Т. Василевська наводить що «серед основних етичних принципів державного управління зазначає принцип, серед яких» [9]:

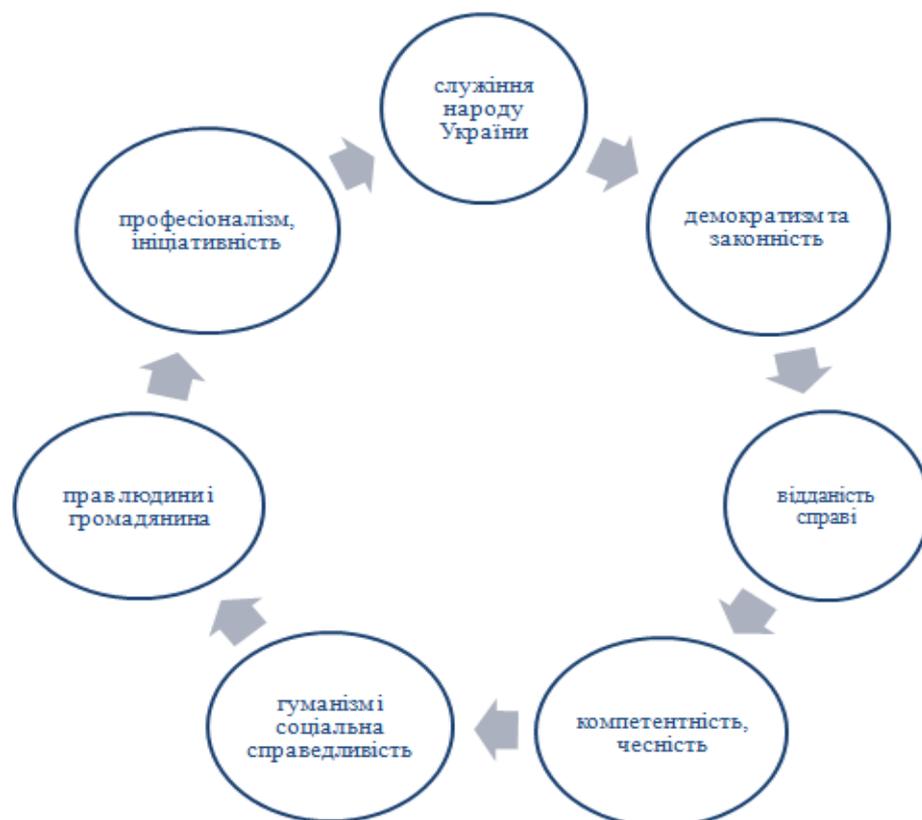


Рис. 1.5. Етичні принципи публічного управління

Розглянемо окремі базові етичні принципи публічного управління (рис. 1.5.). Почнімо з принципу служіння народові та суспільному благу, зміст якого в демократичних державах невіддільний від дотримання засад гуманізму та пріоритету прав і свобод людини й громадянина.

Влада має бути уважною до проблем кожної людини. Права людини окреслюють свободи, які держава передусім зобов'язана поважати, оберігати та захищати. Водночас ці права обмежують повноваження державного апарату, запобігаючи свавільному втручанням в приватне життя особи. Публічні управлінці, які ухвалюють і реалізують рішення, мають гарантувати два типи прав людини:

- «позитивні — надання особі певних благ і можливостей» [7];
- «негативні — захист особи від втручання в приватне життя з боку інших людей чи державних інституцій» [7].

У сучасних умовах пріоритет прав і свобод громадян розглядається і як обов'язок держави, і як цінність, контроль за дотриманням якої покладається на громадянське суспільство.

Суспільство в Україні від зловживань владою захищене положеннями Конституції України та іншими законодавчими актами. Водночас для забезпечення гуманістично орієнтованого функціонування державної влади необхідно задіяти також моральні й професійно-етичні регулятори.

До базових засад демократичного публічного управління належать принципи демократизму та законності. Як принцип, «демократизм відображає положення, що народ є єдиним джерелом влади: він реалізує її безпосередньо та через органи державної влади, а контроль за діяльністю цих органів здійснюють законодавча і судова влада, прокуратура, а також громадяни через механізми громадського контролю» [22].

Принцип законності у публічному управлінні означає, що діяльність органів публічної влади має ґрунтуватися на повному й неухильному виконанні та застосуванні Конституції, законів і інших

нормативно-правових актів.

Справедливість є визначальною ознакою належного публічного управління: задоволення суспільного запиту на справедливість належить до найвагоміших моральних очікувань громадян щодо влади.

Справедливість – це стала й незмінна воля віддавати кожному належне. Як категорія морально-правового та соціально-політичного порядку вона охоплює «широкий спектр значень, що містять вимогу відповідності між значущістю індивідів або соціальних груп і їхнім соціальним становищем, між їхніми правами та обов'язками, працею і винагородою, проступком і покаранням тощо» [7].

Усі конфлікти, що виникають у площині відносин «людина – держава», «державна – громадськість» та міждержавних взаємин, значною мірою спричинені тим, що кожна сторона по-своєму інтерпретує справедливість. Усвідомлення зв'язку між конфліктом і пошуком справедливості як його джерелом зумовлює потребу розглядати справедливість у контексті інституціоналізації публічного управління – як закріплення таких механізмів здійснення влади, які за будь-яких обставин гарантують дотримання принципу справедливості.

Першопричиною реформування системи публічного управління є раціональне прагнення досягти бажаного стану суспільних відносин – того, що, зокрема, декларує «Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»»: упровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід держави на провідні позиції у світі. Водночас імпульсом до змін слугує нездатність забезпечити дотримання принципу справедливості у всіх сферах суспільного буття. Запропоновані у стратегії «вектори розвитку» дають підстави «окреслити сфери, де цей принцип дотримується найменшою мірою, - зокрема сталий розвиток держави, гарантії безпеки, соціальні стандарти життя населення, а також взаємоповага й толерантність у суспільстві» [6].

Серед визначених напрямів розвитку Української держави

провідне місце посідають реформування публічної служби та оптимізація діяльності органів публічної влади.

Публічна служба як ключова інституція системи публічного управління є тим «наріжним каменем», від якого залежать динаміка подальших реформ та ефективність їх впровадження в усіх інших сферах суспільних відносин.

У сучасній науці справедливість розуміють: [7].

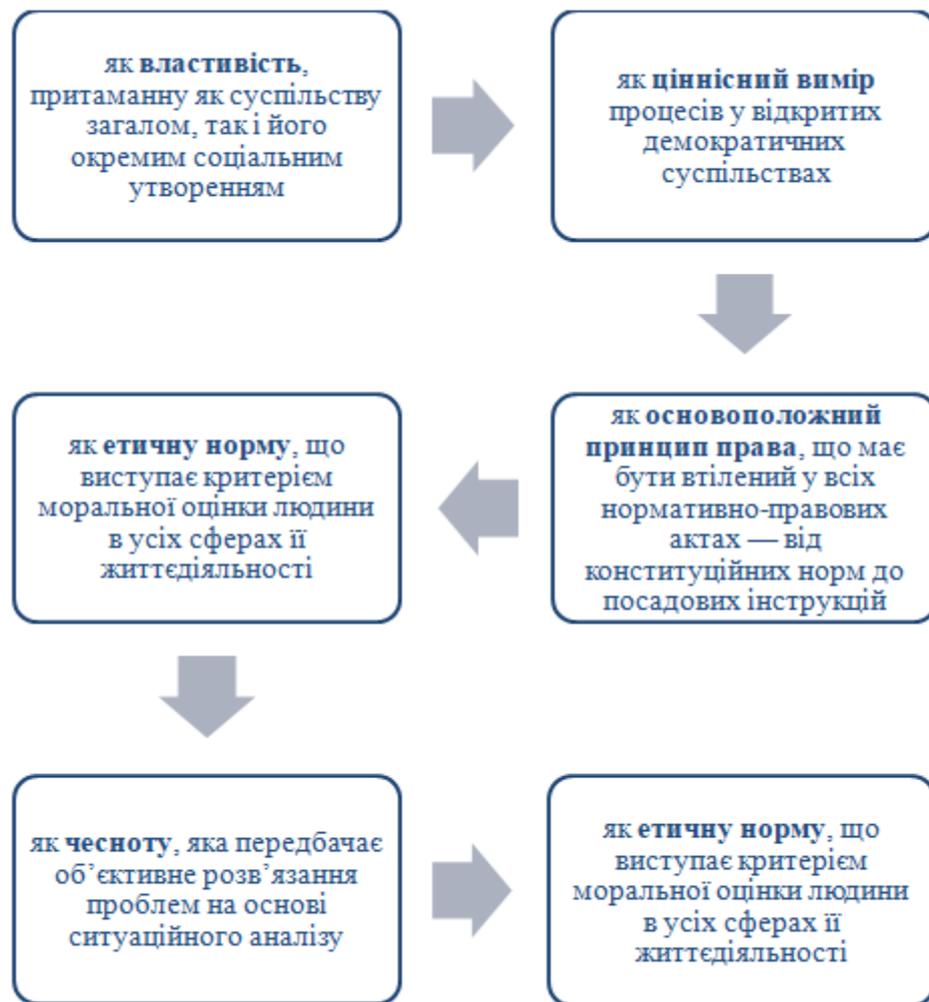


Рис. 1.6. Термін «справедливість» у сучасному науковому дискурсі

У загально філософському вимірі категорія справедливості апелює до її найзагальнішого, вихідного смислу і належить до аксіологічної сфери знання, що окреслює співвідношення справедливого й несправедливого. Саме ця іманентно аксіологічна площина передує будь-яким нормативним або ситуаційно-практичним конкретизаціям справедливості й має бути відправною точкою її розгляду в контексті публічно-управлінських

відносин у транзитивних суспільствах. У цьому значенні справедливість як аксіологічна категорія та міра демократичної правової соціальної держави постає як «належний, морально санкціонований порядок взаємодії між членами суспільства, що визначається співвідношенням вигід і втрат, переваг і вад спільної життєдіяльності на основі прав, які встановлюють рівну моральну гідність кожної людини; обов'язків, що окреслюють міру участі індивідів у підтримці суспільного ладу; а також якості їхніх учинків, що формують принцип диференціації прав і обов'язків» [9].

Інституційний аналіз державної служби в контексті дотримання принципу справедливості передбачає з'ясування особливостей його нормативно-правового закріплення у межах об'єкта дослідження. Законодавчу основу, що визначає специфіку функціонування державної служби, становлять Конституція України [28] та Закон України «Про державну службу» [58].

Принцип справедливості як окрема категорія прямо не згадується ані в Конституції України, ані в Законі України «Про державну службу» [58]. від 10 грудня 2015 року. Водночас стаття 95 Конституції України фіксує, що «бюджетна система України ґрунтується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами» [28]. У Законі України «Про державну службу» передбачено, зокрема, право державного службовця на справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб (ст. 7), а також наголошено на «дотриманні принципу справедливості під час забезпечення службової дисципліни (ст. 61)» [58].

У площині регулювання державно-службових відносин пріоритетним є принцип законності, який зобов'язує до неухильного додержання Конституції та законів України. Водночас цей принцип імпліцитно передбачає справедливість і конституційність правових норм. Якщо виникають сумніви щодо їхньої відповідності Конституції чи вимогам справедливості, Конституційний Суд України уповноважений

здійснювати відповідну перевірку. Отже, принцип законності, що застосовується і на публічній службі, у певному сенсі кореспондує принципу справедливості.

Втім, на публічній службі «можливі ситуації, коли дії мають законний характер, але суперечать моральному порядку, прийнятому в суспільстві, а відтак порушують принцип справедливості» [31].

У процесі формування та виконання державних рішень кожен публічний службовець має приділяти особливу увагу дотриманню етичних норм і процедур. Важливо повністю унеможливити використання засобів, які здатні спотворити або нівелювати визначені державою цілі.

Жоден публічний службовець не має права керуватися особистими уподобаннями; його дії повинні бути спрямовані виключно на захист інтересів громадян. Будь-які порушення прав людини, прояви грубості чи недбалості, зловживання службовим становищем або корупційні дії є порушенням принципу справедливості.

Як у суспільстві загалом, так і в публічному управлінні «потребує справедливої рівності в розподілі прав і обов'язків (тобто в забезпеченні доступності справедливості) та справедливої, конструктивної нерівності — у розподілі благ» [6].

Відчуття надійності та передбачуваності публічного управління забезпечується, насамперед, принципами чесності та професіоналізму. Чесність — це моральний принцип, що охоплює правдивість, принциповість, вірність прийнятим зобов'язанням, упевненість у правомірності власних дій, щирість, а також визнання й дотримання прав інших осіб на те, що їм належить за законом. Їй протистоять обман, брехня, крадіжка, віроломство та лицемірство. «Професійна чесність у державній службі ґрунтується на неупередженості та безпристрасності» [24].

У публічному управлінні принцип неупередженості означає відсутність упереджень під час ухвалення та реалізації державних рішень.

Як етична вимога, неупередженість (безпристрасність) передбачає рівне ставлення до кожного суб'єкта (громадянина чи групи), «однакове поводження в аналогічних ситуаціях і орієнтацію на надання якісних послуг кожному клієнту» [21].

Прийняття та реалізація рішень мають здійснюватися на основі раціонально обґрунтованих правил і незалежно від особистих інтересів чи пріоритетів управлінців. Щоб законослухняні громадяни не зазнавали утисків з боку держави або її представників, публічний управлінець не має права виявляти приватні уподобання під час виконання службових обов'язків.

У сфері публічного управління упередження — це схильність оцінювати ситуацію на користь заздалегідь бажаного результату, що призводить до необґрунтованої або несправедливої шкоди спільному інтересу чи правам інших зацікавлених сторін. «З метою підвищення рівня неупередженості правові й етичні норми забороняють публічним службовцям брати участь у прийнятті рішень у разі наявності в них персональної чи приватної зацікавленості (Європейські принципи публічного управління, SIGMA, 1999)» [71].

Рішення та дії управлінців мають ухвалюватися незалежно від впливу будь-яких третіх осіб чи груп — поза межами родинних зв'язків, професійних спільнот, дружби, а також без огляду на гендерні, етнічні, расові, релігійні чи політичні переконання.

Неупередженість і безпристрасність самі по собі не гарантують справедливості, адже можна формально їх дотримуватися, не враховуючи потреб та інтересів громадян. Водночас ці принципи є підґрунтям рівних, справедливих і шанобливих взаємин між управлінцями та громадянами та відіграють важливу роль у запобіганні неетичній поведінці, хоч і не забезпечують автоматично етично чутливих рішень.

Тому доцільно розрізняти неупередженість як:

- «незацікавленість, відсутність упереджень» [24];

- «доброзичливе, прихильне ставлення до громадян» [24].

Доцільно відзначити позитивні зміни в законодавстві щодо закріплення етичних засад у публічному управлінні. У Законі України «Про державну службу» [58] не лише сформульовано відповідні принципи, а й надано їм належної ваги та встановлено гарантії їх дотримання. Крім того, етичні принципи інституційно закріплено в Законі України «Про запобігання корупції» [59]. Сукупність цих фундаментальних ідей слугує підґрунтям не лише публічної служби, а й усієї системи публічного управління.

Вони мають обов'язково дотримуватися публічними службовцями під час виконання службових обов'язків і враховуватися під час розроблення, ухвалення, внесення змін чи скасування нормативно-правових актів щодо публічної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а також у процесі проходження служби. Водночас етичні принципи публічного управління повинні стати дієвим підґрунтям захисту прав і свобод людини, що є одним із ключових завдань усієї системи публічної служби.

## **Висновки до розділу 1**

Підсумовуючи аналіз праць українських дослідників і нормативно-правових актів, до ключових етичних принципів публічного управління під час виконання професійних обов'язків пропонуємо віднести: служіння народові та суспільному благу, законність, чесність, справедливість, професіоналізм, неупередженість і безпристрасність. В контексті цього аналізу етику публічних службовців ми розуміємо як систему моральних і правових вимог та принципів, яких посадовці мають неухильно дотримуватися під час виконання завдань і функцій держави.

## РОЗДІЛ 2

### ФОРМУВАННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

#### 2.1. Нормативні засади у сфері функціонування етики публічних службовців

Один із провідних викликів сучасної держави – формування ефективної системи органів публічної влади, спроможної справедливо й відповідально забезпечувати права та основоположні свободи людини. Рушійною силою цієї системи є посадові особи, уповноважені реалізовувати функції держави та місцевого самоврядування. У цьому контексті не можна недооцінювати роль державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, від професіоналізму та добросовісності яких безпосередньо залежить якість публічного управління.

Підготовка компетентних і професійних кадрів, спроможних до продуктивної роботи, нині є запорукою досягнення цілей, що постають перед державною службою в процесі європейської інтеграції України. Без кваліфікованих державних службовців, здатних ефективно виконувати професійні обов'язки, жодна публічна інституція не зможе забезпечити результативність своєї діяльності. Досвід розвинених європейських держав підтверджує, що етизація публічної служби створює умови для гармонізації суспільних відносин і суттєвого підвищення ефективності роботи органів державної влади. Відтак формування та розвиток етичних стандартів державних службовців виступає важливим напрямом інтеграції європейських принципів у національні управлінські практики.

Попри відмінності підходів різних держав до формування та розвитку організаційної культури державних службовців, «незмінною лишається її мета — забезпечення професійної діяльності в інтересах

громадян і суспільства, а також упередження зловживань владою й порушень закону» [75]. У багатьох країнах вироблення морально-етичних засад функціонування державної служби розпочиналося зі створення етичної інфраструктури — першочергового й необхідного компонента «формування корпусу державної служби як інституту суспільного служіння» [42].

Етичну інфраструктуру публічної служби доцільно подати як вісім базових складників (див. Рис. 2.1.), «поєднання яких забезпечує виконання трьох ключових функцій у сфері формування належної етичної поведінки державних службовців: контролю, керівництва та управління» [93].



Рисунок 2.1. Етична інфраструктура публічної служби

Систему правового статусу державних службовців формують їхні права й обов'язки, які водночас становлять і основне ядро, і функціональний елемент цього статусу. Особливої ваги набуває нормативно-правове регулювання етичних обов'язків службовців. Відтак актуальність дослідження нормативно-правового виміру етики діяльності державних службовців зумовлена наявністю складних і суперечливих процесів формування їхнього етико-зобов'язального статусу.

Жодна ініціатива з етизації державної служби не матиме успіху без політичної волі та готовності вищого керівництва держави забезпечити її практичне втілення. Варто зазначити, що «актуальність і пріоритетність

належної етичної поведінки державних службовців упродовж останніх років послідовно декларуються в офіційних документах держави» [64; 65]. Водночас, попри затвердження у 2016 р. «Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [60], складно виокремити події, які б переконливо свідчили про відчутний прогрес у практичній реалізації цього завдання.

Нормативно-правовий вимір етики діяльності державних службовців охоплює сукупність нормативно-правових актів, які встановлюють принципи та правила поведінки, визначають санкції за їх порушення й регламентують систему управління, що забезпечує їхню практичну реалізацію у професійній діяльності державних службовців.

У процесі організації системи державної служби будь-яка держава спирається на правові інструменти. Натомість морально-етичні якості формуються передусім у межах системи виховання й здебільшого лишаються поза сферою права. Виняток становлять окремі категорії педагогічних працівників і державних службовців, для яких є релевантним запровадження нормативно-правових актів, спрямованих на зміцнення моральної стійкості та впровадження етичних принципів і стандартів поведінки.

Досвід розвинутих демократичних країн показує, що для частини держав є типовою практика ухвалення спеціальних законів про службу етику — зокрема, в Ірландії «Ethics in Public Office Act» [100] та Франції «Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires» [104]. Такі нормативні акти, по-перше, визначають порядок і процедури декларування майна, доходів та врегулювання конфлікту інтересів у фінансовій сфері, а по-друге, передбачають створення уповноважених інституцій, які координують ці процедури та здійснюють загальне управління етикою державних службовців. Опрацювання цього досвіду дає змогу окреслити перспективні напрями нормотворчої діяльності у сфері етики державної служби.

Етичний вимір діяльності державних службовців і посадових осіб на національному рівні регламентується, зокрема, Конституцією України [28]. Так, у ч. 1 ст. 19 зазначено, що «правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством» [28]. Крім того, етичні норми, правила, принципи та стандарти діяльності державних службовців закріплено у низці загальних, локальних і спеціальних нормативно-правових актів, зокрема: Законі України «Про державну службу» [58]; Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [68]; етичних кодексах посадових осіб місцевого самоврядування (затверджених рішеннями органів місцевої влади); Законі України «Про запобігання корупції» [59]; «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [24], а також у нормативних документах щодо діяльності етичних комісій тощо.

У країнах ЄС етика державних службовців формується відповідно до Страсбурзької рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (2000) «щодо унормування поведінки державних службовців» [72]. У цьому документі запропоновано Модельний кодекс етичної поведінки державних службовців, який слугує орієнтиром для розроблення національних етичних кодексів у державах ЄС.

Відповідно до ст. 4 Модельного кодексу, державний службовець зобов'язаний виконувати свої обов'язки згідно із законом, підзаконними нормативними актами та етичними стандартами, що стосуються його/її функцій. Він/вона має діяти політично нейтрально і не повинен(на) перешкоджати законній політиці, рішенням чи діям органів публічної влади. Перебуваючи на службі, «державні службовці підпорядковуються спеціальному етико-правовому режиму, який відрізняється від загальних норм права, застосовних до пересічних громадян» [72].

Основним нормативним актом, що регламентує етичні аспекти

діяльності службовців Європейського парламенту, є «Правила державних службовців та умови працевлаштування інших службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського об'єднання з атомної енергії» [111]. Документ відзначається універсальністю і може бути екстрапольований на персонал інших інституцій ЄС. Крім того, він одним із перших «запровадив систему категорій і ґрейдів, надаючи чіткі орієнтири щодо якісних вимог до посад державних службовців, а також визначив місію публічних службовців у європейській адміністративній системі» [111].

Станом на сьогодні єдиним співмірним документом в Україні є Закон України «Про державну службу» [58], який визначає принципи державної служби, регламентує інститут службового розслідування та порядок декларування доходів [58]. Зокрема, стаття 8 цього Закону містить положення щодо «етики державних службовців, визначаючи серед їхніх основних обов'язків дотримання принципів державної служби та правил етичної поведінки» [58].

В ЄС на противагу від України, окрім узагальнених актів, існує й спеціальний документ, адресований виключно співробітникам Європейського парламенту — «Інструкція до обов'язків державних службовців Європейського парламенту» [106], відома як Кодекс поведінки. Обов'язковість дотримання його норм закріплено на рівні керівних органів парламенту. Кодекс містить принципи, правила та стандарти, спрямовані на:

- «забезпечення незалежності службовців від зовнішніх інтересів і політичного впливу» [106];
- «гарантування їхньої лояльності до парламенту та унеможливлення завдання парламентові репутаційної шкоди» [106].

Документ деталізує принципи незалежності, закладені у «Правилах державних службовців» [24], і визначає конкретні вимоги до поведінки персоналу. Загалом Кодекс обсягом близько 30 сторінок має формальний,

технократичний характер, подібний до директив Європейської Комісії.

Аналогом такого документа в системі державної служби України були «Правила етичної поведінки державних службовців» [24], що діяли менше року та втратили чинність у березні 2017 р. [57]. Вони визначали «моральні засади діяльності державних службовців і наголошували на дотриманні принципів служіння державі та суспільству, доброчесності, гідної поведінки, політичної нейтральності, лояльності, прозорості й підзвітності, сумлінності» [24]. Зазначимо, що на той час національне законодавство не передбачало декларування відомостей про наявні чи потенційні конфлікти інтересів. Наразі в Україні чинними є «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [24], які мають менший обсяг і охоплюють вужче коло питань. Дотримання цих Правил набуває характеру службового зобов'язання: під час прийняття на публічну службу або службу в ОМС особа обов'язково з ними ознайомлюється, про що робиться відмітка в особовій справі. Загалом, в Україні все ще бракує чітких і деталізованих інструкцій, які б системно спрямовували етичну поведінку державних службовців.

Розмежування статусів публічних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування є беззаперечною перевагою національної системи публічного управління. Важливим кроком етизації діяльності на локальному рівні виступає чинний Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [68].

Публічна служба ґрунтується на таких основних принципах (рис. 2.2):

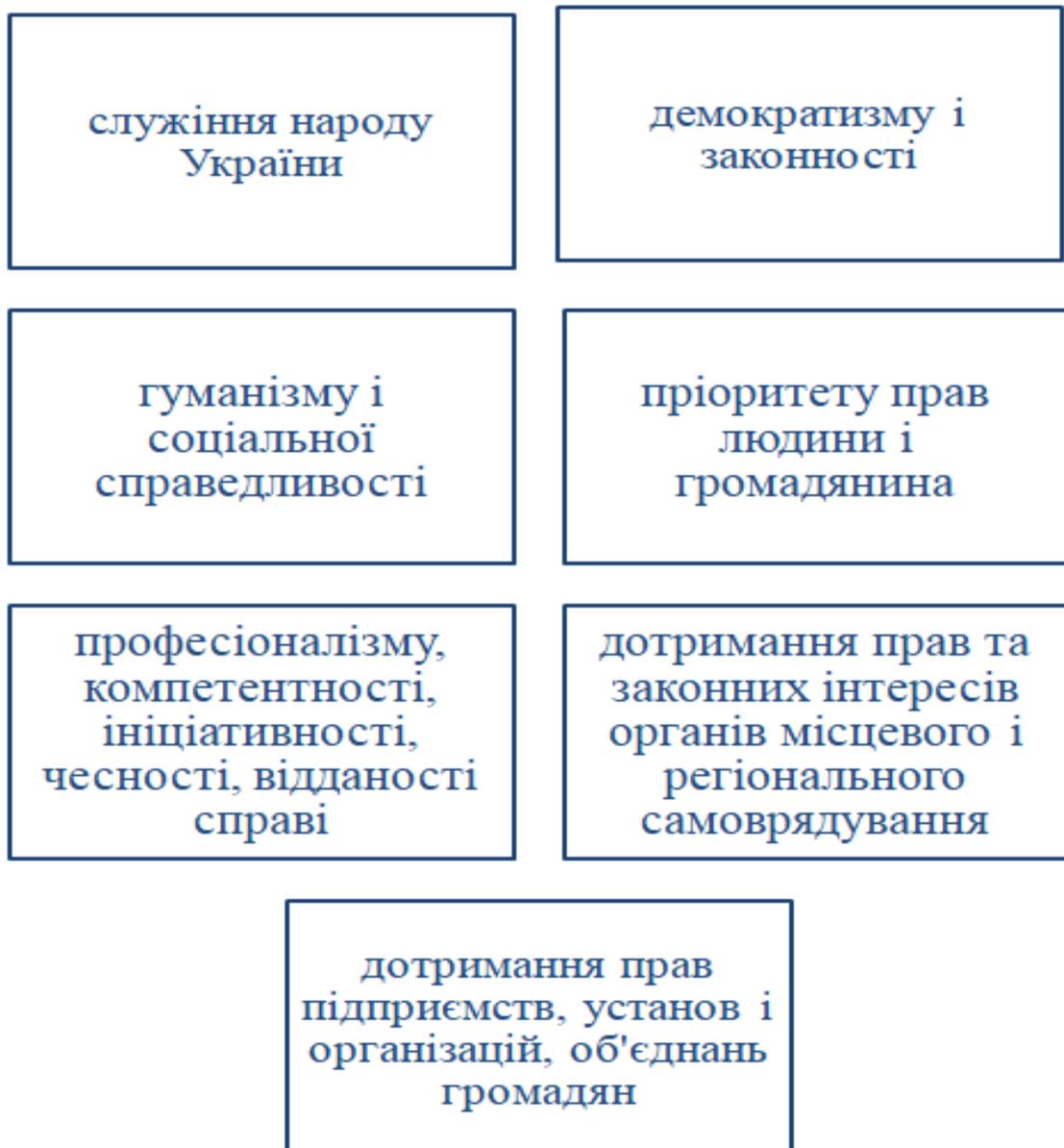


Рис. 2.2. Принципи публічної служби

Зазначені вимоги мають правовий характер і впливають із основних принципів служби в органах місцевого самоврядування.

Узагальнені стандарти етичної поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування, що визначають рівень їхньої професійної культури, закріплено в статті 8: «посадова особа зобов'язана шанобливо ставитися до громадян і їхніх звернень, підтримувати високий рівень культури спілкування та поведінки, дбати про авторитет органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також не допускати дій чи бездіяльності, які можуть завдати шкоди інтересам місцевого самоврядування та держави» [68]. Важливим морально-стимулюючим і

регулювальним чинником, що забезпечує належний рівень етичної культури діяльності посадовців ОМС, є складення присяги.

Варто відмітити, що протягом першого десятиліття ХХІ ст. неодноразово здійснювалися спроби вдосконалити національне законодавство в напрямі етизації діяльності державних службовців. Зокрема, у 2007 р. Головне управління державної служби України ініціювало широке громадське обговорення законопроекту «Про добросесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» [69]. Документ пропонував установити загальні вимоги до поведінки таких осіб, якими вони мають керуватися під час виконання службових обов'язків і за якими громадськість могла б оцінювати рівень добросесності, неупередженості та ефективності їхньої діяльності. Законопроект також визначав моральні стандарти та алгоритми дій державних службовців у ситуаціях, що можуть провокувати корупційні правопорушення. Попри підтримку громадськості, у 2009 р. Верховна Рада України відхилила цей проект.

Нормативно-правовий вимір етики діяльності державних службовців є складовою антикорупційного законодавства і покликаний сприяти професіоналізації державної служби. «У червні 2009 р. Верховна Рада України ухвалила пакет антикорупційних законів, розроблений за участю експертів МСС» [41], що було спрямовано на зниження рівня корупції, етизацію державної служби та запобігання конфлікту інтересів.

В Законі України «Про запобігання корупції» [59] закріплює принципи етичної поведінки та інші приписи, які зобов'язують посадовців неухильно дотримуватися загальновизнаних етичних норм, бути коректними у взаєминах із громадянами, керівниками, колегами та підлеглими. Законом визначено:

- «загальні вимоги до поведінки посадових осіб, якими вони мають керуватися під час виконання службових чи представницьких повноважень» [59];

- «підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог» [59].

Стандарти етичної поведінки в межах цього Закону підпорядковані таким домінантам: «додержання вимог закону та етичних норм, пріоритет публічних інтересів, політична нейтральність, неупередженість, компетентність і ефективність, нерозголошення інформації, а також відмова від виконання незаконних рішень чи доручень» [59]. Отже, цей нормативний акт може слугувати правовою основою для розроблення кодексів або стандартів професійної етики.

Починаючи з 1998 року, Європейський омбудсман працював над стандартами належної адміністративної поведінки в установах ЄС; у 2001 році Європарламент затвердив «Європейський кодекс належної адміністративної поведінки» [114].

Важливим актом, що регламентував управління конфліктом інтересів і містив чіткі рекомендації та інструкції, свого часу були «Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб» [61], які втратили чинність у 2021 р. На нашу думку, їх ухвалення стало безперечним кроком уперед у вибудові ефективної політики управління конфліктом інтересів у системі державної служби, однак реалізація документа вимагала значних зусиль щодо впровадження окремих інструментів та належного моніторингу дотримання його приписів.

«Європейський кодекс належної адміністративної поведінки» [114] викладає базові принципи та містить 27 статей, які встановлюють правила поведінки не лише для державних службовців, а й для інших категорій персоналу — експертів, зовнішніх консультантів, помічників, тимчасових працівників тощо. Норми Кодексу також слід застосовувати під час комунікації з громадськістю. На відміну від Інструкції [111], Кодекс має рекомендаційний характер і не є обов'язковим до виконання, проте

відзначається значною змістовною насиченістю. Поряд із пропозиціями щодо спрощення адміністративних процедур, він покликаний підвищити довіру громадськості до інституцій ЄС. Крім того, з ініціативи Європейського омбудсмана у 2012 р. були розроблені та ухвалені «Принципи державної служби ЄС» [107], які, подібно до попередніх документів, адресовано широкому колу державних службовців.

В національному законодавстві відсутні достатні документи, що регламентують етичні стандарти діяльності державних службовців. Це питання стає особливо актуальним у контексті реформування публічного управління та євроінтеграційних процесів в Україні. Окрім того, етичні стандарти, які існують, залишаються нечітко визначеними. Крім того, немає органу, який би мав повноваження здійснювати безпосередній контроль за дотриманням цих етичних норм і принципів. Також не існує чітких регламентів щодо етики ведення переговорів, ділового листування, допустимості чи недопустимості окремих висловлювань, а також щодо обсягу та рівнів поширення внутрішньої інформації, що повинна бути доступною.

Загальна ціннісна рамка етичних принципів державної служби України в основному не відрізняється від принципів, прийнятих в інших країнах. Практичне дотримання етичних норм, принципів і стандартів державними службовцями повинно сприяти належному виконанню державою своїх функцій, що, в свою чергу, проявляється у задоволенні потреб суспільства та підвищенні рівня життя кожного громадянина. Важливо, що правові та етичні норми складають єдиний нормативний простір, який взаємно підтримує один одного в процесі регулювання суспільних відносин і формування у державних службовців та споживачів управлінських послуг належної етичної культури.

## 2.2. Основні етичні стандарти публічних службовців

Актуалізація дослідження етичних і професійних стандартів державної служби зумовлена євроінтеграційним рухом України та потребою системної європеїзації інституту державної служби. Закон України «Про державну службу» [58] закріплює засадничі принципи, які у ціннісному вимірі узгоджуються зі стандартами країн Європейського Союзу. Водночас їх стале впровадження на індивідуальному та інституційному рівнях є складним і тривалим процесом, що потребує послідовної уваги та скоординованих зусиль усього суспільства. Інтеграція європейських етичних засад у національні управлінські практики виступає необхідною передумовою утвердження принципів належного врядування в Україні.

Під етичними стандартами державного службовця розуміємо «цілісну сукупність норм поведінки, алгоритмів дій і правил взаємин, що регулюють державно-службові відносини та відображають адаптовані до національного контексту, глибоко усвідомлені й конкретизовані засади загальнолюдської моралі» [31].

У державах — членах ЄС питання моральності та етичності державних службовців посідає особливе місце: публічне управління має відповідати низці етичних вимог, серед яких співпраця з інститутами громадянського суспільства, участь у плануванні та управлінні змінами, здатність до адаптації, взаємна довіра й відкритість комунікацій тощо. Етичні обов'язки публічних службовців як ключова складова їхнього професійного статусу закріплені в правових системах багатьох європейських країн.

Окремої уваги заслуговують етичні обов'язки публічних службовців у європейських країнах, оскільки формування довіри між державою та громадянами є ключовим елементом морально-правового регулювання їхньої поведінки. Підтримання суспільної довіри до

державної служби можливе лише за умови неупередженості та добросовісності дій. Ігнорування морально-професійних обов'язків призводить до деформації всієї системи державного управління: за відсутності стійких етичних орієнтирів, зорієнтованих на публічний інтерес, результати діяльності навіть висококваліфікованого службовця можуть мати негативні наслідки для суспільства, адже професіоналізм, спрямований на особисту чи групову вигоду, суперечить принципам служіння державі.

Отже, національний кодекс поведінки державних службовців має розроблятися з урахуванням цієї рекомендації. Етичний кодекс державного службовця визначає зміст і засади професійної етики публічної служби. Важливою рисою документа є чітке окреслення його призначення та кола осіб, на яких поширюються відповідні етичні приписи. Визнання й дотримання Кодексу є «елементом умов праці державного службовця, а інкорпорація його положень до трудового договору (контракту) надає цим вимогам нормативного характеру виконання» [75].

Практика нормативного закріплення моральних вимог до посадових осіб зумовлена передусім потребою підкріпити їх дієвими механізмами забезпечення. У сучасній практиці багатьох країн порушення правил службової поведінки тягне за собою дисциплінарні, адміністративні, а інколи й кримінальні санкції, закріплені на рівні закону.

У британському суспільстві традиційно вважається предметом особливої гордості високий рівень моральності публічних службовців. Світові відома «британська традиція» державної служби, врегульована етичним кодексом і підзвітна парламентському комітету з бюджетного контролю. «Британського державного службовця вирізняють самодисципліна, чесність, моральна стійкість, професійна честь і прагнення до оптимальних рішень, оскільки за кожним професійним вибором стоять інтереси держави та громадянина» [75]. У Великій Британії цивільна служба трактується як «почесний обов'язок шляхетних осіб» і як

вираження суспільної довіри. Цивільним службовцям дозволено політичну й громадську активність лише поза межами службових обов'язків і в неробочий час, аби не підривати довіру до їхньої неупередженості; політичні погляди не можуть використовуватися під час виконання посадових функцій. Також діють численні обмеження щодо поєднання державної служби з іншими видами діяльності, щоб це не перешкоджало належному виконанню службових обов'язків.

У межах міністерств діє практика щорічного звітування про виконання функціональних обов'язків. Звіти готує посадовець, що обіймає посаду на одну–дві сходинки вище за оцінюваних осіб. Далі документи подаються до міністерської Ради з просування, склад якої формує міністр; остаточні рішення щодо підвищення також ухвалює міністр. За таких умов «кар'єрне просування та переведення між міністерствами чи групами в англійській цивільній службі є ускладненими» [80].

Унікальним для міжнародної практики документом, що регламентує поведінку вищих посадових осіб держави, є Кодекс міністра. Його ухвалили 1990 року на заміну документу «Питання процедури для міністра», який виконував роль інструкції прем'єр-міністра щодо незалежної поведінки членів кабінету. Кодекс виступає своєрідною присягою кожного нового уряду та «особистим зобов'язанням» кожного міністра. «Вперше текст Кодексу було оприлюднено у 1992 році» [18].

Британська модель передбачає окремий документ, який визначає стандарти поведінки цивільних службовців, охоплюючи як вимоги до міністрів, так і до інших держслужбовців. «Відмінність цього акта — у водночас етичній регламентації професійної практики (від надання послуг громадянам до консультування міністрів) та у формалізації взаємних обов'язків сторін — службовців і міністрів» [75].

Його запровадження було зумовлене хвилею критики на адресу британської цивільної служби на початку 1960-х років, коли їй закидали неефективність і марнотратство. У країні розгорнулася дискусія про

порівняльні переваги державного та приватного секторів: управлінські практики приватного сектору почали протиставляти державній адміністрації. Це, у підсумку, «спричинило реформи 1980-х років і трансформацію системи державного управління на засадах «вільноринкової» філософії» [73].

У французькому контексті вимір етичності державного службовця передусім означає правослухняність. Щоб етичні кодекси реально працювали, «у Франції дотримуються чотирьох передумов: наявності усвідомленого запиту на кодифікацію норм; участі самих службовців у підготовці документу; підкріплення кодексу прикладними рекомендаціями та навчальними практиками; а також особистої підтримки цього курсу з боку керівництва установи» [2].

Обов'язковою передумовою вступу на державну службу є складення присяги державі та суспільству. У разі відмови від присяги особа підлягає звільненню.

Визначальне значення для організації та функціонування державної служби має ст. 33 Основного закону, яка встановлює: «Право публічної служби має враховувати традиційні принципи професійного чиновництва» [99]. У межах цієї ж статті закріплено принцип рівності на державній службі. Відповідно до Федерального закону про державних службовців, «державний службовець служить не окремій партії, а всьому народу» [99] і зобов'язаний виконувати свої функції «справедливо й неупереджено, керуючись суспільними інтересами» [99]. У своїй діяльності він має демонструвати відданість засадам вільного демократичного ладу.

Нормативно не передбачено вимоги до деполітизації державних службовців, що узгоджується з фактом партійної належності близько 40% із них. Політичні сили, своєю чергою, прагнуть посилити вплив, залучаючи до апарату влади власних прихильників. Тому при зміні уряду відбувається суттєве оновлення управлінського корпусу — до 20% керівників центральних органів виконавчої влади.

Позаслужбова зайнятість німецького держслужбовця допускається лише за наявності попереднього дозволу відповідної інстанції; дозволу не потребують викладацька та наукова робота в профільних установах. Державним службовцям заборонено підприємництво в будь-якій формі, а також членство в правліннях, наглядових радах та інших органах управління юридичних осіб.

Федеральний уряд регулює сумісництво держслужбовців постановами, у яких визначає: які види діяльності прирівнюються до служби; право на оплату за іншу роботу; коло осіб, що мають отримувати дозволи. Документи також встановлюють річні ліміти винагород і правила їх розрахунку. Після звільнення службовець, що планує роботу, дотичну до його колишніх повноважень, має повідомити про це останній орган служби; за наявності загрози інтересам служби така діяльність підлягає забороні.

У ФРН передбачено кримінальну відповідальність державних службовців за злочини, пов'язані з виконанням їхніх функцій. Вони несуть посилену відповідальність за шпигунство, розголошення службової інформації, хабарництво та зловживання владою і можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності за проступки на службі й поза нею.

Польща — одна з країн, що активно інституціалізують етичні норми в публічній службі. За останні роки там вибудовано системний підхід із помітними успіхами та певними помилками. Поштовхом до змін стали корупція й не фаховість, які погіршили репутацію державної служби. Тому уряд, спираючись на морально-етичні засади, взяв курс на створення нового, дієздатного адміністративного апарату і залучення висококваліфікованих фахівців до публічного управління, що раніше мало авторитарний характер.

Законодавство, чинне з вересня та листопада 1982 року, покладає на публічних службовців обов'язок підвищувати кваліфікацію. «Керівники публічних адміністрацій усіх рівнів зобов'язані забезпечувати організацію,

підтримку та контроль професійного навчання; його результати вносяться до особової справи й ураховуються під час визначення оплати праці» [89]. Навчання проводиться безоплатно. Польща, як реципієнт міжнародної технічної допомоги, ефективно використовує грантові ресурси для реформування публічного управління та підготовки кадрів.

Національна школа публічного управління у Варшаві, започаткована в травні 1990 р., стала центральною ланкою професійної підготовки польських публічних службовців і була сприйнята як вагомий інструмент державотворення. Її концепцію сформовано під впливом французької моделі. Відкриття Школи заклало основи для підготовки Закону «Про державну службу», ухваленого у 1996 р. після кількох років обговорень (із часовим охопленням до 2008 р.). Закон надав Школі статус бюджетної установи, що «діє за статутом, готує професійні кадри для органів виконавчої влади та підзвітна Прем'єр-міністрові як очільникові публічної служби Польщі» [110].

Освітня підготовка зорієнтована на формування етичних засад публічної служби та прикладних умінь: у постійній взаємодії з адміністрацією відпрацьовуються розв'язання актуальних соціально-економічних проблем, комунікація й переговори, оперативність та обґрунтованість рішень, стратегічне мислення і володіння офісними інструментами. Етично чутливим лишається блок працевлаштування: гарантовані місця у Варшаві отримують лише найрезультативніші випускники, оскільки закон не зобов'язує забезпечувати роботою всіх. Водночас переважна частина тих, хто пройшов якісну підготовку, згодом входить до керівної ланки центральних органів влади.

Демократизація та курс Польщі на вступ до ЄС вимагали задіяти всі можливості для подолання політико-економічної кризи, що зумовило підвищену увагу до кадрового потенціалу публічної служби й самоврядування. «Кваліфікацію службовців підвищують на університетських курсах і факультетах, у вищих професійних школах,

школах післядипломної освіти, навчальних центрах і консультативних агенціях при університетах» [52]. Свобода вибору форматів навчання сприяє зростанню професійного рівня. Польський досвід корисний для нас передусім у відбудові системи підготовки кадрів, розвитку самоврядування та в оперативному проведенні адмінреформи.

За словами Яна Пастви, утвердження етичних стандартів спирається насамперед на якісну підготовку публічних службовців. У Польщі діють підготовчі курси перед прийомом на службу, що включають тематичні лекції та організовуються службою зайнятості; проте вони ще не виділені як окремий формат навчання в межах адмінреформи. «Реформа впорядкувала роботу адміністрацій, спростила та зробила прозорішою систему управління, знизивши корупційні ризики; при цьому гміни та повіти не втратили своїх прав» [13]. Головний здобуток — можливість уряду зосередитися на загальнонаціональних питаннях, передавши інші функції нижчим рівням влади.

Помітний вплив на формування етичних засад польської публічної адміністрації справили стандарти цивільної служби ЄС. «Етичні норми професійної діяльності державних службовців Польщі передбачають утвердження принципів публічного блага, служіння інтересам громадян і нейтральності; орієнтацію на професіоналізм; політичну лояльність, моральність, сумлінність, компетентність, відповідальність, раціональність і відданість службі» [82].

З польського досвіду випливає, що публічна служба трактується як ключова цінність професії: державні службовці діють у правовому полі, захищають базові права та інтереси громадян і постійно тримають у фокусі службову природу своєї праці – служіння людям.

«Діяльність публічних службовців має ґрунтуватися на професіоналізмі, ввічливості, сумлінності та нейтральності; вони повинні безперервно вдосконалюватися й забезпечувати високу якість роботи з урахуванням етичних вимог» [77]. Польський досвід показує: етичні норми

– це базова умова кадрової політики у виконавчій владі та самоврядуванні; публічна служба тотожна публічній довірі, а службовець ставить Конституцію, закон і етику вище за приватні інтереси.

У процесі підготовки кадрів для публічної служби Фінляндія застосовує дуальну рамку критеріїв. Формальні вимоги включають диплом про вищу освіту, професіоналізм, управлінські компетенції та стаж на державних посадах. «Лідерські – це здатність ефективно взаємодіяти в команді, комунікабельність, орієнтація на самовдосконалення й дотримання етичних норм» [1].

Етична культура публічних службовців сьогодні формується в специфічному державно-управлінському контексті. Множинність їхніх ролей зумовлює потребу в поєднанні чеснот, що спираються на чіткі етичні засади та зрілий моральний світогляд. Саме від спроможності публічної служби — як центрального елемента системи управління — залежить досягнення державних і громадських цілей, своєчасне виконання доручень та, у підсумку, надання якісних послуг і задоволення законних запитів громадян України.

Міжнародна практика переконує: навіть юридично обов’язковий етичний кодекс залишиться декларацією, якщо його не підкріпити чіткими процедурами контролю. Тому поряд із загальними трудовими обов’язками публічним службовцям визначають і спеціальні, етичні вимоги; їхнє дотримання забезпечується через державні механізми контролю та профільні структури на всіх рівнях влади. Європейський досвід свідчить, що такі кодифіковані акти створюють умови для зміцнення етичної репутації чиновників, підвищують моральний авторитет публічної служби та формують у громадян чіткі очікування щодо належної поведінки посадовців.

На рівні європейських держав етика державної служби має уніфіковані стандарти. Тому в полі уваги ЄС — законодавчі й інституційні засоби, що разом вибудовують етичну інфраструктуру. Західна практика

виходить із того, що якість професійної етики зумовлюють насамперед моральна культура суспільства, політичні традиції врядування, активність громадян і добросовісні, незалежні медіа. Водночас етичні стандарти мають відбивати специфічні соціально-політичні цінності кожної держави та бути формально закріпленими у праві.

Дослідження політики Польщі щодо етики публічної служби показує, що, якими б не були інструменти й конфігурації етичної інфраструктури, її призначення незмінне: гарантувати професійну, орієнтовану на громадян діяльність та мінімізувати ризики зловживань і правопорушень. Інститут етики функціонує як специфічний компонент системи врядування. Рух у бік змін тут визначається політичною волею найвищого керівництва й конкретними рішеннями з довготривалим ефектом; необхідною умовою стійкого впровадження є координація між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади.

### **2.3. Інституційні засади дотримання етичних стандартів в системі публічної служби**

Етико-управлінське регулювання поведінки публічних службовців стало однією з провідних тем останніх років. Публічна служба входить у фазу суттєвих змін, що торкаються веберівської моделі раціональної бюрократії та принципів взаємодії виконавчої влади з суспільством. Цей багатофакторний процес супроводжується і успіхами, і невдачами, маючи хвилеподібний характер.

У демократичному суспільстві моральна поведінка держслужбовця спирається не лише на особисту відповідальність, а й на мережу державних і громадських етичних інститутів, що разом утворюють етичну інфраструктуру політичної системи. Наприкінці ХХ ст. публічна служба у багатьох країнах зіткнулася з кризою довіри та ефективності, що стимулювало пошук нових моделей (передусім в англосаксонському світі).

У той час як у більшості держав механізми етичного регулювання вже дієві, в нашій країні їх інституціалізація лише набрала обертів нещодавно.

Коли влада не справляється з політико-економічними викликами, це деформує суспільні відносини, підриває норми та цінності. Основною цінністю української держави і публічної служби є служіння народowi, що здійснюється через публічні інституції. Місія публічної служби – забезпечити ефективне виконання державних функцій завдяки сумлінній праці службовців. Відтак ключові завдання держави: утвердження правових і моральних засад справедливості та гуманізму, пріоритет прав і свобод людини, розвиток соціального партнерства «держава – ринок – людина», гарантування безпеки й умов для самореалізації, підвищення якості життя.

Підтримка етики публічного службовця може реалізовуватись через (рис .2.3.):

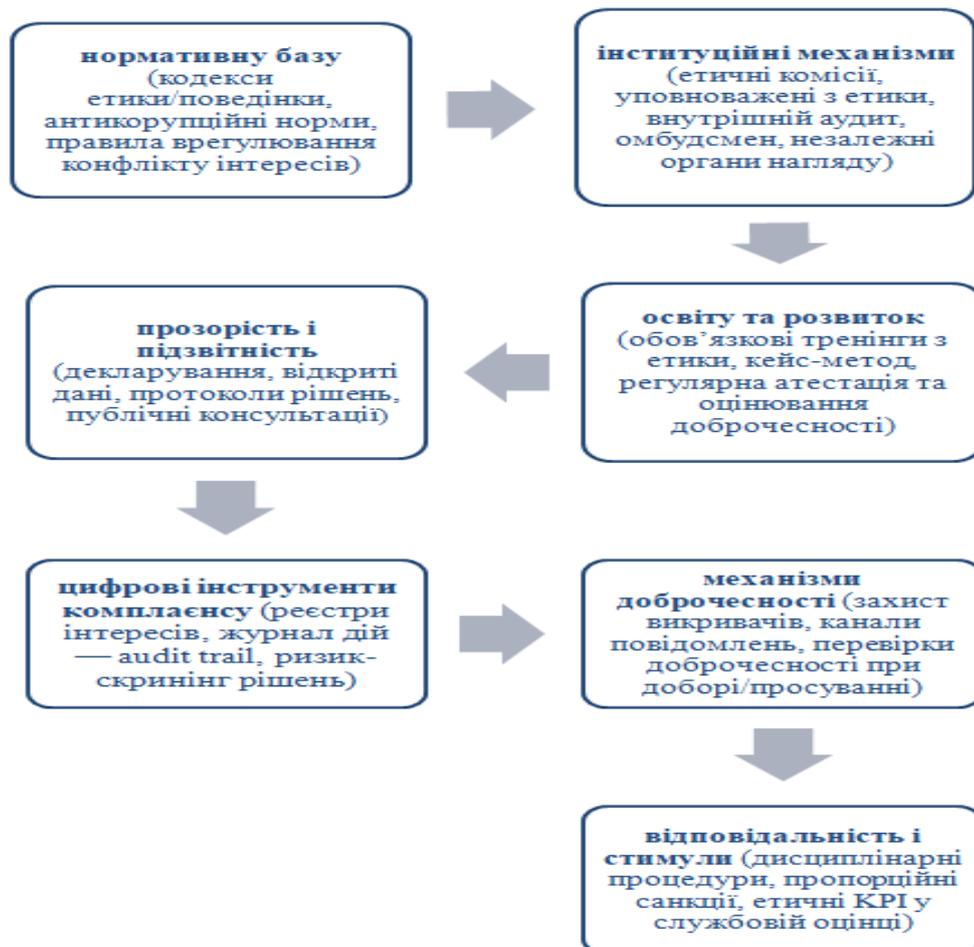


Рис. 2.3. Шляхи підтримки етики публічного службовця

Першим напрямом підтримки професійно-етичних впливів виступає моральнісна саморегуляція — сукупність особистих етичних принципів, моральних якостей і етично вивіреного творчого самовираження державних службовців. Її інституціоналізація передбачає культивування поваги до особистості, кадрові рішення з урахуванням етичної компоненти професіоналізму, надання моральних акцентів у кодексі поведінки на етапах розроблення та імплементації, а також упровадження практик, що посилюють засвоєння етичних стандартів у повсякденній службовій діяльності.

Другий напрям професійно-етичних впливів зосереджується на інституціоналізації етичних стандартів — створенні формалізованих правил, процедур і органів нагляду, які забезпечують їх виконання, а також на впровадженні постійного інституційного контролю за службовою поведінкою працівників.

Інституційна інфраструктура – це «набір інструментів і процедур, покликаних обмежувати неналежну та стимулювати належну поведінку» [100]. Її елементи працюють у комплексі, підсилюючи дію один одного та формуючи синергію.

Практичний і теоретичний інтерес до аналізу складових етичної інфраструктури державної служби зумовлений низкою чинників. По-перше, в офіційних документах про розвиток інституту державної служби та в публічних заявах високопосадовців послідовно підкреслюється потреба вдосконалення механізмів забезпечення етичної поведінки службовців. По-друге, сучасний науковий дискурс демонструє розбіжності щодо переліку компонентів цієї інфраструктури, а також їхніх ролей і функцій у підтриманні належних професійних стандартів.

Джерелами бюрократичних деформацій виступають не лише особисті моральні вади окремих службовців, а й вади самої бюрократичної системи управління. Діяльність державних інституцій не викликатиме довіри, якщо спиратиметься виключно на очікування доброчесності

чиновників. Громадяни почуватимуться незахищеними від можливого свавілля там, де розв'язання проблем залежить від суб'єктивного уявлення посадовця про моральну прийнятність.

У суспільстві постає потреба в колективних гарантіях морально орієнтованої роботи бюрократії, які забезпечуються державою та професійною спільнотою через встановлення й підтримання належного організаційного середовища. За висловом Ф. Селзніка, «вбудовування моральної компетенції у структуру підприємства є однією з найважливіших задач планування інститутів та підтримки державної і приватної колективної відповідальності» [87]. Державні гарантії, окрім суто правових, можуть мати етичний або етико-правовий характер. Громада потребує передбачуваності поведінки чиновництва, а отже — ретельного опрацювання, нормативного закріплення й спеціальної підтримки професійно-етичних засад діяльності бюрократії. Щоб сформувати сприятливий етичний клімат і підвищити етичну чутливість державних службовців, система державного управління України потребує дієвих механізмів підтримки професійної етики.

Інституційні інструменти покликані водночас гарантувати з боку держави й професійної спільноти гідну поведінку посадовців та спрямовувати їх на опанування ключових професійних цінностей. Систему заходів, що коригують неналежну поведінку й стимулюють належну, прийнято називати етичною інфраструктурою публічної служби.

Інституційний механізм етичної відповідності в держслужбі — це комплекс засобів для корекції неналежної та стимулювання належної поведінки. Він охоплює: «координуючі органи; звітність і нагляд (внутрішній/зовнішній аудит, парламентський контроль, правила на екстраординарні випадки, процедури викриттів); професійну соціалізацію (навчання, стандарти); суспільний контроль (доступ до інформації, прозорість, участь громадськості, інформування про розслідування)» [31]; а також умови підтримки служби — рівне ставлення та захист від

адміністративного свавілля, що запобігають відчуттю незахищеності.

Багато країн створюють координуючі органи з адміністративної етики, що відповідають за дослідження, нормотворчість (кодекси, стандарти), «навчання й методичний супровід, координацію/нагляд та розслідування, а також за апеляції та міжнародну/громадську взаємодію» [100]. «У США з 1978 р. діє Служба урядової етики (OGE), очільника якої призначає Президент за згодою Сенату на п'ять років» [115]. «У Великій Британії з 1994 р. працює Комітет зі стандартів публічного життя, що готує щорічні звіти» [112]. «У Франції, Польщі та Фінляндії ці функції покладено на відомчі підрозділи» [56].

До умов підтримки державної служби, покликаних гарантувати рівне ставлення до всіх службовців незалежно від посади й оплати та захищати їх від свавілля керівництва, належать і механізми службових викриттів. Під службовим викриттям розуміють повідомлення державними службовцями керівництву або засобам масової інформації відомостей про дії органів влади чи окремих посадових осіб, що є незаконними, неетичними або неефективними.

Службові викриття виконують функцію внутрішнього контролю державної служби, доповнюючи зовнішні механізми нагляду з боку контрольних органів, керівництва та громадськості. Відповідні процедури зазвичай закріплюються законом і інтегруються у внутрішні інструкції органів влади. Державні службовці мають бути поінформовані про свої права й обов'язки щодо повідомлення про фактичні чи потенційні порушення у сфері державної служби. Для таких випадків мають існувати обов'язкові для посадових осіб чіткі правила та процедури, а також офіційно визначена ієрархія відповідальності. Важливо, щоб службовці також знали, який захист їм надається у разі викриття правопорушень або етичних порушень. Розрізняють дві форми доведення інформації: особисте (скарга від працівника, який зазнав шкоди) та безособове (повідомлення про шкоду, заподіяну іншим особам чи організації, але не самому

заявникові).

Специфіка службових викриттів у державних установах зумовлена подвійним статусом посадовців: вони водночас є громадянами і найманими працівниками держави, а завдана ними шкода може позначатися не лише на підрозділі, де вони працюють, а й на уряді та країні загалом. Бар'єрами для викриттів виступають недовіра до ефективності реагування, небажання організації входити в публічний конфлікт, сумніви щодо моральної виправданості скарги, страх помсти та неадекватної реакції керівництва чи колег. Відтак у випадках незаконного звільнення чи утисків державний службовець має бути забезпечений законодавчими механізмами захисту прав.

Розглядаючи службові викриття, варто підкреслити, що інституційні та організаційні механізми дієві лише за умови їх підтримки з боку самих службовців. Нерідко мотивом викриття стає конфлікт між діями окремих посадовців чи державних організацій і особистими цінностями викривача, який не приймає аморальної, правової некоректної або професійної неетичної поведінки.

Разом із добросовісними викриттями у практиці державної служби трапляються й необґрунтовані скарги, від яких держслужбовців слід захищати. Тому в багатьох країнах запроваджено правові запобіжники проти неправдивих доносів. Скарги мають бути належно обґрунтовані й посилатися на порушення визначених норм поведінки. Для ефективної роботи механізму скарг недостатньо самих лише кодексів поведінки з їхніми загальними цілями та принципами: потрібні стандарти, що конкретизують положення кодексу й детально описують зразки поведінки та порядок виконання вимог. Запровадженню практики службових викриттів сприятимуть публічні заяви керівництва держави, відомств і установ із підтримкою цього інструменту, а також надійні механізми захисту викривачів і прав осіб, щодо яких подано скарги.

До ключових елементів етичної інфраструктури належить

координація етичних ініціатив. Її можуть забезпечувати уповноважені посадовці або колегіальні координуючі інституції — від центральних органів виконавчої влади й профільних парламентських комітетів до спеціальних етичних комітетів (комісій).

У державному управлінні етичні комітети (етичні комісії) виконують функції центрів експертизи: вони розробляють і застосовують етичні кодекси, стандарти поведінки та надають консультативну підтримку посадовцям з етичних питань. Координуючі органи забезпечують повний цикл управління етикою — від стратегічного планування, мотивації і моніторингу етичного клімату до етичного аудиту, оцінювання та корекції поведінки, врегулювання конфліктів, запровадження санкцій і виправлення недоліків.

Спеціалісти з координації етичної складової виконавчої влади досліджують етичний клімат органів, визначають цінності й принципи, що мають регулювати службову поведінку, розробляють концепції та програми з чіткими механізмами реалізації й нерідко забезпечують їхнє впровадження. Етичні комітети, своєю чергою, покликані гарантувати виваженість управлінських рішень, проводити розслідування випадків неналежної поведінки та застосовувати дисциплінарні заходи, а також попереджати зловживання у складних, не до кінця кодифікованих обставинах.

Для реалізації етичної політики координатори: готують і коригують кодекси та інші етичні документи; поширюють їх норми; розробляють підтримувальні заходи; запускають обговорення спірних питань; навчають і консультують; моніторять етичний стан і впроваджують програми; захищають викривачів; здійснюють контроль і, за потреби, санкціонують порушення; узгоджують роботу інших відомств; співпрацюють із громадськістю та публікують звіти.

Публікації ОЕСР пропонують класифікацію етичних комітетів за функціональною роллю та інтенсивністю оціночних процедур: радницькі

(консультаційні), менеджерські (управлінсько-координуючі) та наглядові («сторожові пси»), що фокусуються на контролі та оцінці.

Комітети-«радники» зосереджуються на проведенні досліджень і виробленні рекомендацій для етичних реформ у державному управлінні; фактично це консультаційні експертні ради без повноважень на впровадження пропозицій чи оцінювання поведінки службовців. Комітети-«менеджери» відповідають за розроблення й запровадження стандартів поведінки державних службовців, а також за контроль і відповідальність за дотримання прийнятих норм. Комітети-«сторожові пси» здійснюють розслідування випадків неетичної або незаконної поведінки та надають офіційні оцінки таких дій.

Функції координування адміністративної етики в Україні частково зосереджено в НАДС: «на підставі положення орган реалізує заходи із забезпечення етичної поведінки державних службовців і здійснює службові розслідування щодо її порушень» [62]. Структурно в НАДС передбачено Управління організації професійного навчання держслужбовців і посадових осіб місцевого самоврядування та Контрольно-інспекційне управління, до складу якого входять відділи з питань запобігання корупції, контролю дотримання законодавства про державну службу, проведення спецперевірок і службових розслідувань.

Для проведення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру та тяжкості проступку створюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі — дисциплінарна комісія). Щодо держслужбовців категорії «А» такою комісією є комісія. Для держслужбовців категорій «Б» і «В» дисциплінарні комісії утворює керівник державної служби в кожному державному органі.

Дисциплінарна комісія формується у складі щонайменше шести осіб. До неї входять державні службовці відповідного органу, представники виборного органу первинної профспілки з-поміж держслужбовців або, за відсутності профспілки, — представники

держслужбовців, обрані загальними зборами (конференцією). Також до складу можуть залучатися представники громадських об'єднань із досвідом у сфері державного управління, державної служби або права (не більш як дві особи). Членам комісії заборонено передавати чи розголошувати інформацію, отриману під час дисциплінарного провадження. Якщо член комісії є прямим підлеглим особи, щодо якої відкрито або здійснюється провадження, він не бере участі в ухваленні рішення. Повноваження членів комісії тривають три роки.

## **Висновки до розділу 2**

Отже, етична інфраструктура державного управління слугує інституційною протиположністю аморальній поведінці, заохочує належну службову практику, зміцнює авторитет державної влади, формує позитивний моральний клімат у її органах та підтримує особистісну саморегуляцію управлінців. Етичні трансформації мають отримати ідеологічну, організаційну й фінансову підтримку з боку вищого керівництва держави.

Важливою опорою прозорого й результативного державного управління є інструменти звітності та нагляду, що передбачають ретельно опрацьовані процедури звітування й ефективну роботу контрольних органів. Комплексна реформа публічного управління в Україні вимагає створення координаційного органу з питань етики державних службовців із чітко визначеним статусом і повноваженнями. Такий орган, поряд з етичним кодексом, є ключовим елементом етичної інфраструктури. Підтримка державної служби передбачає: належну, результатоорієнтовану оплату праці, соціальні пільги, гідні пенсії, довгостроковий (або пожиттєвий) найм, меритократичне кар'єрне зростання, високий соціальний статус, справедливий розподіл обов'язків, рівне ставлення незалежно від посади й оплати, а також дієві механізми захисту від адміністративного свавілля.

## РОЗДІЛ 3

### РОЛЬ ЕТИКИ У ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

#### **3.1. Етичний кодекс як дієвий інструмент розвитку публічної служби: світова практика**

З метою розвитку ефективної професійної діяльності публічних службовців система публічного управління спирається на стандарти, закріплені у законодавчих і нормативних актах. Такі стандарти становлять головний елемент етичної інфраструктури публічного управління, яка в умовах євроінтеграційних прагнень України формується на «засадах кращих міжнародних практик упровадження етичних кодексів і враховує передумови та параметри, необхідні для розроблення документів, що регулюватимуть етичну поведінку державних службовців в Україні» [51].

Науковиця Т. Василевська визначає: «Кодекс етичний (моральний) як сукупність моральних правил, вимог і норм, що підлягають виконанню; етичний кодекс у публічному управлінні як сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм і стандартів поведінки державного управління, обов'язкових до виконання» [7;8]. Інша група дослідників розглядає кодекс як «угоду/конвенцію, систему правил, яких сторони зобов'язуються дотримуватися; інструмент самоорганізації професійної спільноти, що підвищує її статус, престиж і професіоналізм» [16]. Відтак ухвалення кодексу не лише формує більш сприятливе для професійної діяльності середовище публічного службовця, а й передбачає санкції у разі порушення встановлених норм і правил.

В Україні питання інституціоналізації професійної етики державних службовців у формі етичних кодексів обговорюється вже тривалий час і, попри певні зрушення, залишається актуальним. Етичні

кодекси не претендують на розв’язання всього спектра моральних дилем у діяльності державного службовця, однак вони підвищують рівень суспільної довіри до системи публічного управління та поліпшують морально-психологічний клімат в інститутах влади. Наявність формалізованих правил дає змогу усвідомити особливу роль професіоналів і обов’язки, що випливають зі статусу державного службовця, а також завчасно продумувати й ухвалювати етично вивірені та суспільно значущі рішення; у таких кодексах акумулюються «найкращі етичні набутки і цінності професії» [95].

В умовах триваючого реформування державного управління та правового режиму воєнного стану, який висуває підвищені вимоги до стійкості публічної влади, особливої ваги набуває проектування й імплементація ціннісно-нормативних документів європейського зразка — етичних кодексів. На рис. 3.1 узагальнено ключові підстави для їх ухвалення та практичного застосування на державній службі.

<b>Підстава</b>	<b>Очікуваний ефект</b>	<b>Індикатори оцінювання</b>
Підзвітність і довіра	Зростання легітимності рішень	опитувальна довіра до органу; кількість скарг/апеляцій
Євроінтеграція	Сумісність зі стандартами ЄС	наявність кодексу; відповідність OECD/CoE принципам
Стійкість у кризах	Узгоджені дії в НС	кількість порушень етики в кризових інцидентах
Професіоналізація	Єдині правила поведінки	частка працівників, що пройшли етичні тренінги
Антикорупція	Зменшення зловживань	кількість задекларованих конфліктів інтересів; кейси викривачів
Сервісність	Вищий рівень якості послуг	NPS/CSI послуг; час реагування на звернення
Репутація	Менше репутаційних криз	кількість/тривалість репутаційних інцидентів
Навчання	Стійка етична культура	частота оновлення кодексу; результати атестацій

Рис. 3.1 Підстави для ухвалення та впровадження етичних кодексів

Наведена вище таблиця демонструє комплекс підстав для інституціоналізації етичних кодексів на державній службі, що поєднують вимоги підзвітності та європейської сумісності зі завданнями стійкості публічного управління в умовах воєнного стану. Запропонована матриця дає можливість не лише формалізувати норми поведінки, а й операціоналізувати їх через вимірювані індикатори.

Визначальною відмінністю етичних кодексів у публічному управлінні є те, що ця модель організації професійної діяльності дає змогу враховувати особливості окремих органів влади, водночас зберігаючи єдність етичних стандартів державної служби. Водночас процес розроблення й упровадження кодексів потребує запобіжників: орган публічної влади може свідомо сконструювати «під себе» неефективний документ, що де-факто підриває спільні стандарти системи. Для відновлення і підтримання суспільної довіри, як наголошує Н. Щербак, «слід долати консервативність етичних норм у публічному управлінні, переходячи до стандартизованої системи нових етичних відносин за європейською моделлю».

На нашу думку, у вітчизняних управлінських практиках доцільно спиратися на три взаємодоповнювальні джерела: 1) «Рекомендації № R(2000)10 Комітету Міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців» [40]; 2) напрацювання ОЕСР, у яких акцентовано етичні цінності публічного управління — законність, прозорість, неупередженість, порядність, ефективність, рівність, справедливість і відповідальність; 3) законодавство держав — членів ЄС, що прямо регламентує етику державних службовців у формі кодексів (Італія, Греція, Велика Британія, Польща, Нідерланди, Норвегія, Франція) [35]. Проведений порівняльний аналіз етичних кодексів дає змогу окреслити їхні спільні засади та інституційні відмінності, релевантні для подальшої імплементації в українській системі публічного управління.

У Норвегії етичні принципи державних службовців (2012)

визначають, що державний службовець, розуміючи відповідальність перед державою, суспільством і громадянами, зобов'язаний рис. 3.2.: [103].

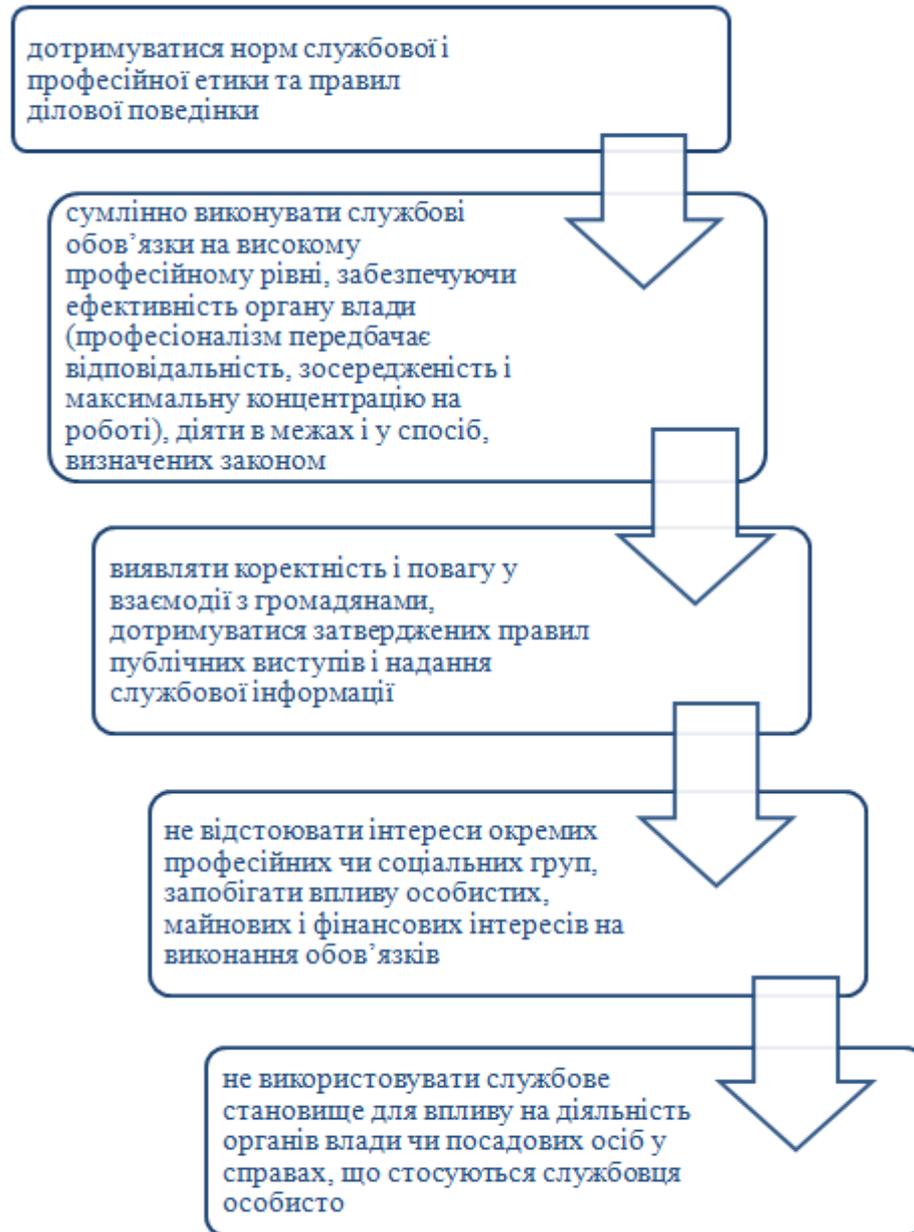


Рис. 3.2. Перелік зобов'язань державного службовця на державній службі Норвегії

Зазначимо, що в Норвегії дисциплінарні заходи застосовуються насамперед за порушення положень щодо відповідальності під час ухвалення рішень і виконання посадових обов'язків. До типових підстав належать: 1) вилучення або спроби знищення документів, до яких державний службовець має доступ; 2) використання конфіденційної інформації, доступної під час перебування на посаді або після звільнення;

3) прийняття подарунків чи інших послуг, що створюють моральні зобов'язання і передбачають надання комусь преференцій.

У Нідерландах особливість державної служби полягає у діяльності Бюро забезпечення етики та доброчесності у сфері державного управління [100] як структурного підрозділу Міністерства внутрішніх справ (у сучасній організаційній формі — з 2016 р.; інституційні попередники діяли з 2006 р.). Місія Бюро це підтримка органів публічного управління у зміцненні стратегій доброчесності. До його основних функцій належать: 1) розроблення стратегій доброчесності та інструментів їх упровадження; 2) збір і аналітика даних у сфері доброчесності; 3) поширення та обмін знаннями (бази практик, методичні матеріали, навчання); 4) експериментування і розроблення нових підходів.

З 2006 р. (на попередніх етапах інституційного розвитку), Бюро створило низку інструментів провадження політики доброчесності, зокрема SAINT інструмент самооцінювання ризиків і «вразливих місць» доброчесності для державних органів, а також «Рамкові положення щодо проведення адміністративного розслідування порушень доброчесності» [56].

Отже можемо констатувати що Нідерландська модель демонструє інституціалізовану підтримку доброчесності на рівні окремого бюро з чітким інструментарієм (ризик-аудит SAINT, стандарти розслідувань). Така архітектура зменшує фрагментацію підходів, робить етику вимірюваною й навчально підтриманою саме ці елементи варто інтегрувати у проект українського загального Кодексу етики та супровідної інфраструктури.

У Франції етичні засади діяльності державних службовців закріплені в Законі «Про етику, права та обов'язки державних службовців» [104]. Документ визначає базові принципи: неупередженість, чесність, сумлінність і повага до громадян — та встановлює механізми захисту викривачів порушень етичних стандартів. Закон також регламентує

запобігання конфлікту інтересів і визначає повноваження Комітету з етики державної служби, який забезпечує консультації, нагляд і узгодженість практик.

У Литві функціонують Етичні правила для публічних службовців, завданням яких є визначення принципів діяльності, що мають скеровувати службовців під час виконання обов'язків: повага до людей і закону; справедливість; служіння публічному інтересу й заборона використання посади у приватних цілях; непідкупність; об'єктивність, неупередженість і законність; відповідальність і ввічливість; своєчасне та професійне виконання обов'язків [116]. У 2012 р. ухвалено новий «Кодекс етики посадових осіб та державних службовців» [102], який, утім, зазнав критики з боку Transparency International через нечітко виписані механізми врегулювання конфлікту інтересів.

Для більшості європейських країн характерна дворівнева система етичного регулювання державної служби: 1) Загальний кодекс поведінки — базовий документ, що визначає цілі, завдання та загальні етичні принципи; 2) Формальні етичні правила / Стандарти поведінки — деталізовані норми й процедури, які конкретизують положення загального кодексу [87]. Зазвичай ці акти адресовані переважно середній і нижчій ланкам публічної служби. Для вищого корпусу державної служби нерідко ухвалюють окремі документи (іноді частково не публічні або з елементами неформальних практик). Єдиного підходу щодо форми й статусу такого документа не вироблено: у різних юрисдикціях коливаються як ступінь публічності, так і рівень юридичної обов'язковості та деталізації.

Водночас зберігається термінологічна плутанина: у більшості випадків «Кодекс етики» та «Кодекс поведінки» вживають як взаємозамінні поняття. Єдиних підходів до обсягу й тематичного наповнення також немає: в одних країнах це односторінковий маніфест, в інших — документ обсягом 150 сторінок із детальними поясненнями. Поділяємо підхід, за яким «етичний кодекс має бути зрозумілим,

доступним, лаконічним та ілюстрованим документом, що спершу запам'ятовується завдяки візуальним орієнтирам і заголовкам, а вже потім слугує довідником, який поступово формує сталі практики поведінки» [33].

Європейська практика запровадження етичних кодексів у публічному управлінні є усталеною та широко поширеною в державах ЄС і спирається на комплекс міжнародних документів та неурядових організацій. Зокрема, рекомендації щодо структури, принципів і процедур таких кодексів напрацьовані ОЕСР, Transparency International та Global Integrity [33]. Міжнародна експертна база і стандарти є ключовим підґрунтям для формування української моделі етичного регулювання державної служби, забезпечуючи сумісність із європейськими підходами та підвищуючи довіру до публічної влади.

Етичні кодекси формують орієнтири професійного розвитку публічних службовців і суттєво впливають на практику їхньої діяльності. У своїй оптимальній формі етичний кодекс — це формалізована та деталізована система цінностей, подана у вигляді простих і зрозумілих для всіх правил. Дослідники відзначають, що необхідними умовами ефективного запровадження і функціонування етичного кодексу є: «розроблення та прийняття документа; його широке визнання; публічне оприлюднення й доступність для всіх службовців; демонстрація повсякденного застосування; укладання «Карт етики»; набуття управлінцями навичок етичної поведінки; промоція позитивних зразків; упровадження внутрішніх процедур контролю дотримання вимог; створення умов для суспільного контролю; заохочення етичної поведінки; застосування санкцій до порушників; регулярне звітування про стан дотримання» [33].

Шлях України як держави-кандидата щодо вступу ЄС зумовлює запровадження всього спектра інструментів забезпечення доброчесності, належного балансу професіоналізму й моральності, а також прозорих і

дієвих механізмів контролю за діяльністю державних службовців, що підсилює роль етичних кодексів. В умовах воєнного стану потреба у кодифікації та формалізації етичних правил істотно зросла: державні службовці здійснюють повноваження в надскладних обставинах, спричинених збройною агресією російської федерації, що вимагає чітких, уніфікованих і застосовних у кризах стандартів поведінки.

Оскільки Етичний кодекс містить вимоги до діяльності публічного службовця, що відображають актуальні етичні виклики, він потребує системного та постійного оновлення. На нашу думку, в Україні доцільно ухвалити окремий законодавчий акт, який комплексно регулюватиме етичну поведінку державних службовців. Попри наявність розпорошених норм у законах, підзаконних актах і відомчих правилах, відсутнє цілісне врегулювання єдиного стандарту діяльності державного службовця, узгодженого з європейськими підходами. Відтак постає необхідність ухвалення загального Кодексу етики державних службовців на законодавчому рівні та забезпечення належного контролю за його імплементацією в системі державного управління. Зміст Кодексу має бути гармонізований із положеннями «Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб» та «Модельного кодексу поведінки державних службовців держав-членів Ради Європи» [108].

Один із ключових компонентів процесу широке інформування про «запровадження Етичного кодексу, до якого доцільно залучати урядовців, наукову спільноту та представників громадського сектору» [81].

### **3.2 Етичний вимір конфлікту інтересів в системі публічної служби**

Конфлікт інтересів на державній службі є одним із ключових предметів етичного регулювання публічного управління. Його наявність у професійній діяльності державних службовців зумовлюється насамперед:

доступом до владних повноважень і ресурсів; поєднанням публічних, відомчих та соціальних і приватних ролей; нормативно-правовими та організаційними колізіями, що створюють «сіру зону» рішень.

У міжнародній практиці найбільш поширеним і методологічно значущим є визначення конфлікту інтересів, яке затверджено в Рекомендаціях Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Згідно з цим підходом, конфлікт інтересів це: «конфлікт між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний із приватними можливостями інтерес може негативно впливати на виконання нею службових обов'язків і функцій» [109].

Згідно цих рекомендацій, традиційно вирізняють два основні типи конфлікту інтересів: очевидний (реальний) конфлікт інтересів виникає, коли існує фактичний особистий інтерес, який здатен впливати на рішення чи дії посадової особи (навіть якщо негативний наслідок чи шкода ще не настали). Потенційний конфлікт виникає, коли наявні обставини або зв'язки створюють об'єктивний ризик такого впливу в майбутньому.

Поняття конфлікту інтересів також концептуально закріплене у низці ключових міжнародних документів: у Розділі 2 «Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб» [37] (ООН), у статті 13 «Модельного кодексу поведінки державного службовця» [39] Ради Європи, а також є фундаментальним для антикорупційних та етичних кодексів державної служби в різних юрисдикціях.

Отже, врегулювання конфлікту інтересів належить до ключової сфери етики публічної служби та виступає критично важливим інструментом забезпечення доброчесності в державному секторі.

Сам по собі конфлікт інтересів не є порушенням. Він набуває ознак правопорушення тоді, коли приховується, несвоєчасно виявляється або неналежно врегульовується. У таких випадках порушуються етичні принципи державної служби, зростає ризик зловживання службовим

становищем і корупції. Стаття 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює «відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: неповідомлення у встановлених законом випадках і порядку про наявність конфлікту інтересів тягне штраф від 100 до 200 НМДГ; вчинення дій або прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів — штраф від 200 до 400 НМДГ» [26]. Якщо ж конфлікт інтересів спричинив корупційне кримінальне правопорушення, активуються норми Кримінального кодексу України [59].

В Україні базовим нормативним документом, що фіксує процедури запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, є Закон України «Про запобігання корупції» [59]. У розділі 5 цього Закону викладено положення щодо конфлікту інтересів. Із набуттям ним чинності сформовано превентивно орієнтовану систему, зосереджену на створенні ефективних механізмів запобігання корупції на основі етичних принципів публічного управління.

Це суттєво вирізняє чинний підхід від попередніх, фрагментарних спроб правового регулювання конфлікту інтересів. Одним із важливих досягнень Закону є усунення розпорошеності норм і встановлення єдиного, узгодженого стандарту дій для державних службовців.

Після офіційного запуску в Україні Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) – державного органу що має спеціальний статус, та здійснює державну антикорупційну політику — відкрилися нові можливості для моніторингу стану дотримання вимог щодо конфлікту інтересів і для практичної уніфікації підходів до його запобігання та врегулювання. Це також дозволило чіткіше визначити місце етичних стандартів у відповідних процедурах і забезпечити єдине розуміння норм на рівні всієї системи публічної служби.

Згідно з пунктом 15 частини 1 статті 11 Закону України «Про запобігання корупції» [59], до ключових повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) делеговано, зокрема,

здійснення роз'яснювальної, методичної та консультаційної допомоги щодо застосування нормативно-правових актів у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Базуючись на вказаних повноваженнях та з метою консолідації єдиного підходу в розумінні і практичному дотриманні правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, НАЗК затвердило «Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» [61]. Слід зазначити, що ці рекомендації не є нормативно-правовим актом і не встановлюють нових правових норм; їхня основна функція полягає у систематизації та відтворенні вже існуючих норм, передбачених, зокрема, пунктом 4 частини 1 статті 11 зазначеного Закону [59]. Таким чином, вони виступають як інструмент уніфікації правозастосовної практики.

Під конфліктом інтересів розуміємо суперечність між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами публічного службовця або посадової особи місцевого самоврядування, за якої приватні інтереси, що витікають із її статусу як приватної особи, можуть неналежно впливати на неупереджене виконання службових обов'язків і функцій. Отже, «конфлікт інтересів це ситуація, коли службова особа, виконуючи офіційні повноваження, має приватний інтерес (особисту заінтересованість), який не обов'язково призводить до неправомірного рішення чи дії, але спроможний до цього призвести» [84].

Згідно чинного законодавства «Про запобігання корупції» [59] можемо виділити два основні види конфлікту інтересів у діяльності суб'єктів владних повноважень. Потенційний конфлікт інтересів. Ситуація, коли в особі наявний приватний інтерес у сфері, де вона виконує службові чи представницькі повноваження, і цей інтерес може потенційно вплинути на: а) її об'єктивність і неупередженість під час прийняття рішень; б) здійснення чи нездійснення дій у процесі виконання повноважень. Ключовий елемент — ризик майбутнього впливу. Реальний конфлікт

інтересів це ситуація, коли суперечність між приватним інтересом і службовими/представницькими повноваженнями вже безпосередньо впливає на: а) об'єктивність і неупередженість у прийнятті рішень; б) здійснення чи нездійснення дій під час виконання повноважень.

Отже, у визначенні феномену конфлікту інтересів центральним поняттям є приватний інтерес, який трактується як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи та власне представницькі повноваження. (рис. 3.3).

Приватний інтерес може бути зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи будь-якими іншими неслужбовими (позаслужбовими) відносинами з фізичними або юридичними особами. Цей інтерес потенційно здатен впливати на об'єктивність та неупередженість у прийнятті рішень, а також «на здійснення (нездійснення) дій під час реалізації дискреційних службових та представницьких повноважень» [105].



Рис. 3.3. Складові конфлікту інтересів в публічному управлінні

Слід наголосити, що приватний інтерес у контексті публічної служби не обмежується виключно фінансовою чи матеріальною вигодою, а також інтересами, які безпосередньо надають посадовій особі пряму (зокрема, неправомірну) особисту користь.

Конфлікт інтересів має значно ширшу дефініцію і може виникати також у зв'язку з цілком правомірними діями публічного службовця як приватної особи, сімейними інтересами (спорідненістю), належністю публічного службовця до певних громадських чи політичних організацій.

Ключовим критерієм у цьому випадку є те, що «такі інтереси з небезпідставною вірогідністю здатні неналежно впливати на об'єктивне, неупереджене та добросчесне виконання службових повноважень» [74].

Наприклад, у лікарні працює син головного лікаря. Природно, що головний лікар має приватний інтерес турботу про близьку особу. Якщо головний лікар наділений повноваженнями ухвалювати рішення щодо свого сина (скажімо, про преміювання чи розподіл чергувань), виникає потенційний конфлікт інтересів. Тобто потенційний конфлікт інтересів постає тоді, коли службові повноваження посадової особи пов'язані з учиненням дій чи ухваленням рішень стосовно близької особи. Попри те, що не кожен конфлікт між службовими повноваженнями та приватним інтересом завершується неправомірним рішенням, кожен такий конфлікт потенційно може до цього призвести, якщо його вчасно та належним чином не задекларувати, не оцінити і не врегулювати [50].

До площини етики діяльності публічного службовця належить власне оцінка та врегулювання декларації конфлікту інтересів.

Із наведеного можемо зробити висновок, що кожен публічний службовець, виконуючи повноваження, має враховувати весь спектр своїх правових (юридичних) і соціальних (приватних) відносин, які можуть зумовлювати наявність майнового чи немайнового інтересу. Водночас це не означає заборони приватного інтересу чи обмеження приватного життя службовця. Йдеться насамперед про дотримання етичних норм та належну оцінку приватних інтересів у контексті їх потенційного негативного впливу на неупередженість рішень і дій під час реалізації службових та представницьких повноважень.

Конфлікт інтересів є об'єктивним явищем, яке виникає у всіх випадках, коли у публічного службовця наявний приватний інтерес, який потенційно здатен вплинути на неупередженість та об'єктивність прийняття управлінських рішень.

Слід підкреслити, що «навіть тоді, коли рішення, прийняті за наявності приватного інтересу, визнаються об'єктивними, неупередженими та такими, що відповідають нормам закону, неминуче матиме місце втрата суспільної довіри до державного службовця та до органу публічного управління в цілому» [50]. Це демонструє пріоритет презумпції доброчесності над формальною законністю.

Єдиним винятком із цього правила є ситуація, коли у державного службовця повністю відсутні дискреційні повноваження, тобто він не має права приймати рішення, які дозволяють надавати переваги певним суб'єктам на власний розсуд, а діє виключно в межах чітко визначеного алгоритму.

Закон України «Про запобігання корупції» [59] встановлює обов'язок для визначеного кола державних службовців повідомляти про реальний або потенційний конфлікт інтересів не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли вони дізналися чи мали дізнатися про його наявність. Якщо службовець обіймає посаду без безпосереднього керівника або працює у колегіальному органі, повідомлення подається до НАЗК або до відповідного колегіального органу, в якому виник конфлікт.

Прямий керівник публічного службовця або керівник органу, який уповноважений на звільнення чи ініціювання звільнення публічного службовця з посади, зобов'язаний впродовж двох робочих днів з моменту отримання повідомлення про наявність конфлікту інтересів ухвалити рішення щодо його врегулювання. Це підкреслює пріоритет оперативності в усуненні загроз доброчесності. У разі надходження до НАЗК від державного службовця, який обіймає посаду, що не передбачає наявності безпосереднього керівника, повідомлення про наявність конфлікту

інтересів, Національне агентство виконує консультаційну функцію. «НАЗК зобов'язане впродовж семи робочих днів надати офіційне роз'яснення щодо порядку дій цього службовця стосовно врегулювання конфлікту інтересів» [45]. Таким чином, НАЗК виступає інституційним арбітром, децентралізуючи процес врегулювання для найвищих посадових осіб.

Згідно даних реєстру НАЗК Миколаївська область як і низка південно-східних областей посідає місця з «мінімальною кількістю зафіксованих випадків конфлікту інтересів» [44].

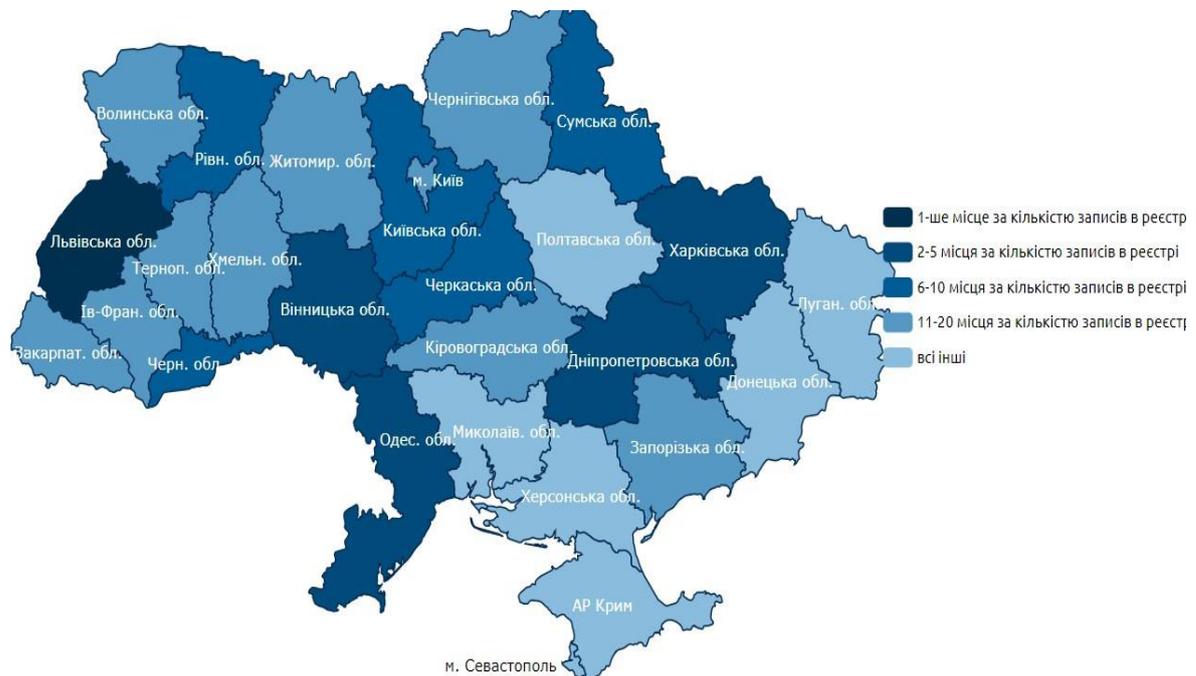


Рис. 3.4. Інтерактивна карта записів з Реєстру в розрізі областей

У міжнародній практиці традиційно виокремлюють три основні моделі врегулювання конфлікту інтересів, які відрізняються своїм методологічним підґрунтям та інструментарієм до них зокрема відносять: превентивну або етичну модель (ареал розповсюдження країни ЄС). Процедура врегулювання конфлікту інтересів здійснюється за допомогою практичних інструментів професійної етики, які зосереджені на попередженні, запобіганні та оперативному подоланні конфлікту інтересів. Пріоритет у цій моделі надається етичній свідомості та інструментам, що запобігають виникненню колізії. Також можемо назвати модель «Важкого Шляху» вона притаманна для країн англо-американської правової системи

(США, Австралія, Канада). Вказана модель базується на високих моральних вимогах до державного службовця, які передбачені переважно рекомендаційними кодексами етики (на противагу законодавчому імперативу). Велика роль відводиться моральній відповідальності та інституційній культурі доброчесності. Не менш цікавою та вживаною є модель Compliance-Based. Ця модель є притаманна для держав Східної Азії (Японія, Гонконг, Сінгапур, Південна Корея) і відома як модель, заснована на дотриманні правил (compliance-based). Її функціонування базується на засадах, встановлених чіткими кодексами правил поведінки державного службовця [109].

Усі зазначені моделі мають спільні напрями щодо запобігання та протидії конфлікту інтересів в системі публічного управління (рис.3.5):



Рис. 3.5. Напрями запобігання та протидії конфлікту інтересів [55].

У сучасному публічному управлінні обґрунтовано пропонується виокремлення ще одного виду конфлікту інтересів – уявного (або хибного)

конфлікту інтересів, який, хоча і не має наразі нормативно-правового визначення, проте, прямо корелює з дотриманням етичних принципів публічної служби.

Уявний конфлікт інтересів — це ситуація, яка за наявності достатньої сукупності об'єктивних ознак утворює у суспільства стійке уявлення (сприйняття) про те, що реальний конфлікт інтересів наявний або може виникнути.

Ключова сутність цього виду конфлікту полягає в тому, що насправді це уявлення є хибним. Проте, незважаючи на відсутність реального конфлікту, таке публічне сприйняття негативно впливає на довіру до державного службовця та органу влади в цілому, створюючи етичний ризик.

Розглянемо наочний приклад, що ілюструє феномен уявного конфлікту інтересів та його етичні наслідки у сфері публічної служби: у приміщенні центрального апарату органу влади систематично та безперешкодно з'являється представник комерційної страхової компанії. Цей агент відкрито пропонує державним службовцям укладання приватних договорів страхування, фактично використовуючи державну будівлю як платформу для надання комерційних послуг.

В результаті перевірки у рамках проведеної інституційної перевірки не вдалося достовірно встановити прямих ознак зв'язку між керівником та страховою компанією (наприклад, фінансової вигоди чи спорідненості). Отже, реальний конфлікт інтересів не був юридично встановлений. Незважаючи на відсутність корупційного складу, керівника було притягнуто до відповідальності за грубе порушення етики публічного службовця. Цей казус яскраво демонструє, що етична шкода (підрив довіри, створення хибного уявлення про упередженість) може настати навіть за відсутності прямого юридично доведеного конфлікту інтересів, підкреслюючи пріоритет публічного сприйняття доброчесності.

Наведений приклад наочно підтверджує: конфлікти інтересів у публічному управлінні — не теорія, а щоденна практика. Стаття 29 Закону України «Про запобігання корупції» [59] окреслює інструменти зовнішнього та самостійного врегулювання:

1. тимчасове усунення службовця від завдання/дій/рішення у разі реального або потенційного конфлікту;
2. встановлення зовнішнього контролю за виконанням завдання чи ухваленням рішень;
3. обмеження доступу до окремої інформації;
4. перегляд (звуження/перерозподіл) службових повноважень;
5. переведення на іншу посаду;
6. звільнення.

Водночас, якщо уявний (хибно сприйнятий) конфлікт інтересів не буде вчасно ідентифікований як такий, існує ризик безпідставного обмеження законних повноважень службовця. Ба більше, спекуляції на уявному конфлікті створюють широке поле для неправомірних маніпуляцій і тиску.

Погоджуємось з думкою про те що «уявний конфлікт інтересів у системі публічного управління – це ситуація, коли за участі суб'єкта (державного службовця) виникає переконливе уявлення про можливий вплив його приватних чи відомчих інтересів на (не)виконання функціональних завдань і обов'язків, однак у реальності такого впливу немає, а уявлення є хибним» [48]. Такий випадок потребує прозорого пояснення й, за потреби, превентивних запобіжників, аби зберегти довіру. Виходячи з вищезазначеного пропонуємо алгоритм з'ясування наявності/відсутності конфлікту інтересів яки представлено на рис. 3.6.



Рис. 3.6. Алгоритм з'ясування наявності/відсутності конфлікту інтересів

З огляду на наведений алгоритм дій, слід дійти висновку, що повністю усунути фактор конфлікту інтересів з професійної кар'єри публічного службовця не має змоги. Однак існує можливість суттєво мінімізувати ймовірність його виникнення.

Для досягнення цієї мети необхідно систематично та регулярно здійснювати моніторинг спектру можливостей реалізації приватного (особистого) інтересу публічного службовця на перехресті з його професійними обов'язками. Цей моніторинг має проводитися навіть тоді, коли відсутні очевидні, прямі загрози для виникнення конфлікту інтересів. Цей превентивний процес повинен відбуватися винятково в рамках суворого дотримання професійних та етичних норм публічної служби.

Наведений аналіз також дає змогу зробити ще один важливий

висновок: навіть формально врегульований конфлікт інтересів у системі публічної служби не може гарантувати його уникнення у майбутньому. Це означає, що ризик потенційного конфлікту інтересів є постійним та іманентним явищем.

Порівняльний аналіз європейських і українських підходів до регулювання та запобігання конфлікту інтересів у публічному управлінні свідчить: найдієвішою є процедура, вибудована на послідовному дотриманні професійної етики державних службовців — від попередження ризиків до виявлення конфлікту та усунення його наслідків. Її ефективність спирається на злагоджену взаємодію гілок влади: законодавчої — у частині застосування чинних норм і імплементації європейського досвіду; виконавчої — через організацію контролю й моніторинг роботи антикорупційних інституцій; судової — шляхом належного функціонування антикорупційного суду, удосконалення правозастосовної практики врегулювання конфлікту інтересів і скасування рішень, ухвалених за його наявності.

### **3.3 Роль етичних засади медіації у процесі комунікації публічних органів влади та громадян**

Роль медіації у процесі співпраці органів публічної влади та громадян є критично важливою частиною управлінської діяльності. Вона функціонує як механізм, у межах якого здійснюється перевірка та оцінювання дотримання етичних принципів і стандартів публічної служби.

Для системи публічного управління України цей напрям є перспективним вектором запровадження європейських засад етичної поведінки державних службовців. Відтак, у контексті підвищення доброчесності та прозорості державного апарату, доцільним є здійснення цілеспрямованого та ґрунтовного аналізу відповідних процесів і механізмів.

Прийняття Закону України «Про медіацію» [66] започаткувало нормативне визначення та врегулювання інституту медіації на засадах нейтральності, добровільності, толерантності, конфіденційності, чесності та щирості намірів. Інтеграція цих принципів у процеси публічного управління є індикатором рівня демократичності інституцій і дотримання етичних стандартів професійної діяльності публічних службовців.

В період дії воєнного стану та посиленої зовнішньої агресії потенційна конфліктна взаємодія між органами публічної влади та громадянами значно зменшує інституційну стійкість органів публічної влади, що об'єктивно створює додаткові безпекові загрози. Саме тому включення у практику медіації, притаманних для європейської моделі публічного управління та базованих на засадах етики діяльності в публічному секторі, є стратегічним та важливим завданням для національної системи публічного управління. Це забезпечить консолідацію зусиль між владою та суспільством у критичний період.

Аналізуючи взаємодію органів публічного управління та громадян в контексті етичних аспектів медіації можемо під конфліктною взаємодією розуміти неузгодженість інтересів стосовно публічного предмета конфлікту, що утворюється в процесі їхньої взаємодії та зумовлена різними підходами до оцінки подій і явищ [19]. Конфліктність є характерною рисою всіх сфер суспільного життя, у тому числі професійної діяльності публічних службовців, що змушує систему публічного управління створювати алгоритми і технології врегулювання, що базуються на етичних принципах, що мають властивість виявляти причини, попереджати ескалацію, а за потреби — оперативно врегульовувати спір.

За даними Державної служби статистики України, наведеними в «Національній стратегії розвитку громадянського суспільства на 2021–2026 роки» [46], чисельність інститутів громадянського суспільства стабільно зростає. У 2016–2021 рр. зафіксовано приріст зареєстрованих:

громадських організацій (з 70 321 до 92 470), громадських спілок (з 753 до 1 875), релігійних організацій (з 23 261 до 26 651), органів самоорганізації населення (з 1 415 до 1 649), благодійних організацій (з 15 384 до 19 812), професійних організацій (з 279 до 317), професійних спілок (з 26 321 до 28 713), [46]. Кількісна експансія сектора неминує розширює коло дотичних до публічної політики питань і збільшує ймовірність конфліктних взаємодій із органами публічної влади. Відтак зростає потреба в чітких етичних стандартах та інституційно закріплених процедурах медіації для запобігання ескалаціям і продуктивного врегулювання спорів.

У низці праць медіацію трактують як переговорний формат, у межах якого незалежний посередник допомагає сторонам дійти згоди та порозуміння [12]. Інші автори наголошують на процедурній логіці процесу: учасники по чергово викладають позиції, опрацьовують повний спектр можливих рішень щодо предмета спору й вибудовують компроміс для досягнення згоди [30]. Підтримуємо підхід, за яким медіація це добровільний і конфіденційний спосіб врегулювання конфліктів: медіатор сприяє старту прямих переговорів у межах структурованої процедури, що має привести до спільного рішення [11]. В інтерпретації Г. Єрмоєнка медіація це гнучка, позасудова, добровільна та конфіденційна процедура, у якій нейтральний фахівець допомагає сторонам запобігти або владнати спір шляхом переговорів, зберігаючи за учасниками повний контроль над ухваленням рішень і умовами домовленості [23].

В Україні процес медіації до 2021 року регулювався «Державним стандартом соціальної послуги посередництва (медіації)» [15], якій було затверджено наказом Міністерства соціальної політики України у 2016 році. Цей документ виступив першою нормативною основою, яка чітко визначила поняття медіації та основні вимоги до неї як до соціальної послуги посередництва.

Затвердження даного стандарту суттєво сприяло розвитку медіації як етичного та ефективного інструменту розв'язання конфліктів у взаємодії

між органами публічної влади та громадянами. Він також створив механізм для оцінювання якості надання медіаційних послуг. Важливо підкреслити, що цей стандарт відповідав ключовим міжнародним стандартам надання медіаційних послуг, що сприяло створенню початкового етапу інтеграції України до європейської системи медіаторів.

16 листопада 2021 р. ухвалено Закон України «Про медіацію» [65], який заклав правові засади та процедури медіації, у тому числі у взаємодії між органами публічного управління та громадянами. У сучасному українському правопорядку медіація розуміється як: 1) «позасудова, добровільна, конфіденційна і структурована процедура, у межах якої сторони намагаються запобігти або врегулювати спір шляхом переговорів за участю одного чи кількох медіаторів» [65]; 2) «етично верифікований процес вирішення конфлікту, де сторони прагнуть згоди в межах структурованого процесу, заснованого на професійній етиці, із залученням медіатора» [19]; 3) «визначена процедура досягнення згоди між сторонами (зокрема, органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства), що реалізується за посередництва нейтральної особи – медіатора» [78]; 4) «інструмент переговорів за участі медіатора(ів), спрямований на обговорення спірних питань і вироблення взаємоприйняттого рішення» [11].

Закон України «Про медіацію» не деталізує поетапну модель процедури, проте чітко визначає початок і завершення медіації. У розділі III, статті 16 («Підготовка медіації») зазначено, що до початку проведення процедури медіатор може здійснювати підготовчі заходи з метою запобігання подальших непорозумінь, збирати потрібну інформацію та додаткові дані. Стаття 17 встановлює «порядок проведення медіації зокрема у взаємодії між органами державного управління та інститутами громадянського суспільства і підстави її припинення, наголошуючи на обов'язковому дотриманні медіатором нормативних вимог і стандартів професійної етики» [66].

Виходячи з викладеного, пропонуємо етичнозорієнтовану технологію медіації для врегулювання конфліктної взаємодії між органами публічної влади та громадянами, побудовану на принципах професійної етики (Рис.3.7.).



Рисунок 3.7. Етапи медіації у розрізі конфліктної взаємодії (публічні органи влади-громадяни)

Ухвалення Закону України «Про медіацію» (2021) стало стимулом для активізації НАДС у вибудовуванні інституційної рамки медіації в публічному секторі. У червні 2022 р. агентство підготувало й затвердило «Методичні рекомендації щодо роботи з конфліктами в державних органах» [36] та «Методичні рекомендації щодо роботи з конфліктами в органах місцевого самоврядування» [36], де медіацію прямо визначено рекомендованим і пріоритетним способом втручання та розв'язання внутрішніх конфліктів. Водночас критично важливо відзначити: ці документи не містять процедурних норм, що безпосередньо регулюють медіацію у випадках конфліктної взаємодії між органами публічної влади

та інститутами громадянського суспільства. Вважаємо, що саме цей сегмент потребує першочергового нормативного опрацювання: його врегулювання відповідатиме європейським етичним стандартам, адже медіація поєднує ціннісну, етичну й процедурну складові та забезпечує результативне врегулювання публічно-управлінських конфліктів.

### **Висновки до розділу 3**

Таким чином порівняння європейських і українських підходів до регулювання та запобігання конфлікту інтересів у публічному управлінні показує: найрезультативнішою є модель, що тримається на послідовному дотриманні професійної етики публічних службовців на всіх етапах — від превенції ризиків, через своєчасне виявлення, до усунення наслідків. Її дієвість забезпечується злагодженою координацією гілок влади: законодавчої у впровадженні чинних норм і запозиченні європейських практик; виконавчої в організації контролю та моніторингу роботи антикорупційних інституцій; судової у належному функціонуванні антикорупційної юстиції, вдосконаленні правозастосування щодо конфлікту інтересів і скасуванні рішень, ухвалених у його умовах.

В період дії воєнного стану та посиленої зовнішньої агресії потенційна конфліктна взаємодія між органами публічної влади та громадянами значно зменшує інституційну стійкість органів публічної влади, що об'єктивно створює додаткові безпекові загрози.

В той же час варто зазначити що Закон України «Про медіацію» ухвалений у 2021 році не деталізує поетапну модель процедури, проте чітко визначає початок і завершення медіації. Виходячи з викладеного, пропонуємо етичнозорієнтовану технологію медіації для врегулювання конфліктної взаємодії між органами публічної влади та громадянами, побудовану на принципах професійної етики

## ВИСНОВКИ

В результаті дослідження етичних аспектів функціонування публічної служби, нами сформульовано наступні висновки.

1. Окреслено теоретичні засади дослідження етичних аспектів функціонування публічних службовців з яких випливає що етика публічного службовця дедалі частіше розглядається як ключовий індикатор якості публічного управління. В українському суспільстві укорінилося уявлення про ослаблення етичних стандартів на державній службі та почастищення випадків неналежної поведінки осіб, покликаних захищати інтереси суспільства. Світова тенденція сьогодення це головним чином відновлення довіри до інститутів влади що вимагає від службовців відповідної реакції, насамперед через підвищення етичних стандартів професійної діяльності. Адже кожен неетичний крок знижує довіру громадян до держави і тим самим підриває демократичні засади, що особливо небезпечно в період дії режиму воєнного стану.

2. Проаналізовано етичні принципи як базові елементи розбудови публічної служби. В контексті цього аналізу етику публічних службовців ми розуміємо як систему моральних і правових вимог та принципів, яких посадовці мають неухильно дотримуватися під час виконання завдань і функцій держави. Професійна етика окремих груп публічних службовців відбиває родово-видові особливості власне самої публічної служби, тож ці відмінності мають бути враховані як у нормативно закріплених правилах етичної поведінки, так і в теоретичному обґрунтуванні професійної етики.

Одним із ключових завдань сучасної держави є формування дієвої системи публічної влади, спроможної справедливо й відповідально гарантувати права та основоположні свободи людини. Підготовка компетентних фахівців, здатних працювати результативно, є необхідною умовою досягнення цілей публічної служби в контексті євроінтеграційного вектору України. Жодна публічна інституція не забезпечить належної

ефективності без кваліфікованих службовців, які сумлінно виконують професійні обов'язки.

Досвід розвинених європейських країн доводить: етизація публічної служби сприяє гармонізації суспільних відносин і суттєвому зростанню результативності органів влади. Тож формування та розвиток етичних стандартів державних службовців це важливий напрям екстраполяції європейських принципів у національні управлінські практики. Водночас жодна ініціатива з етизації не матиме успіху без чіткої політичної волі та готовності вищого керівництва забезпечити її практичну реалізацію.

3. Досліджено нормативні засади у сфері функціонування етики публічних службовців. Нормативно-правові засади етики публічної служби охоплюють сукупність актів, які встановлюють принципи та правила поведінки, регламентують санкції за їх порушення унормовують управлінські механізми, що створюють умови для їх практичне застосування у щоденній праці публічних службовців, а також спрямовують нормотворчу діяльність у сфері етики.

На національному рівні етичні засади діяльності публічних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування визначаються нормами Конституції України, законами «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», а також етичними кодексами посадовців місцевого самоврядування (ухваленими рішеннями місцевих рад), Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і підзаконними документами щодо функціонування етичних комісій тощо.

Проаналізовано інституційні засади дотримання етичних стандартів та проаналізовано їх в системі публічної служби. Зокрема це система інструментів, що спрямована на стримування неналежної та заохочення належної поведінки посадовців. До їхніх ключових елементів належать: координуючі органи у форматі інституції публічної влади, відповідальні за

реалізацію етичної реформи державної служби та управління службовою (адміністративною) етикою; механізми звітності й нагляду що встановлені у форматі процедури підзвітності, внутрішнього і зовнішнього аудиту діяльності органів влади, парламентського контролю тощо, а також уповноважені органи, що здійснюють нагляд.

#### 4. Проаналізовано основні етичні стандарти публічних службовців

Стандартизація моральних вимог до посадовців, на нашу думку, зумовлена передусім потребою підкріпити їх дієвими інструментами реалізації. У багатьох країнах законодавчо закріплено та широко застосовується дисциплінарна, адміністративна, а подекуди й кримінальна відповідальність за порушення правил службової поведінки з боку органів управління та їхніх службовців. Це підтверджує, що етичні норми ефективні лише тоді, коли супроводжуються чіткими механізмами примусу і підзвітності.

У сучасному демократичному суспільстві аксіоматичним є підхід, за яким моральну поведінку публічного службовця забезпечують не лише його особиста свідомість і сумління, а й спеціальні державні та громадські етичні інституції. Їхня взаємодія формує етичну інфраструктуру, що посідає помітне місце в політичній системі сучасних суспільств. Підтримка етики публічного службовця може здійснюватися двома шляхами: через особистісну моральну саморегуляцію працівника; через інституційні впливи та зміни організаційного середовища, які максимально унеможливають відхилення від професійних етичних норм. Саме другий вектор передбачає вибудову інституційного механізму дотримання етичних стандартів на публічній службі та запровадження системного контролю за поведінкою працівників.

5. Охарактеризовано світовий досвід реалізації етичних кодексів як інструменту розвитку публічної служби. Для результативного виконання професійних обов'язків публічними службовцями система публічного управління спирається на стандарти, закріплені у законах і підзаконних

актах. Ці норми становлять фундамент етичної інфраструктури публічної служби, яка в умовах євроінтеграції вибудовується з урахуванням зарубіжної практики впровадження етичних кодексів. Головна перевага таких кодексів полягає в тому, що вони дозволяють водночас ураховувати специфіку окремих органів та зберігати єдність етичних стандартів публічної служби. Водночас процес їх розроблення й імплементації має ризики: орган публічної влади може свідомо створити «під себе» формальний або неефективний документ, що на практиці призведе до розмиття загальносистемних етичних вимог.

6. Досліджено роль етичного фактору у конфлікті інтересів на публічній службі. Конфлікт інтересів у публічній службі — один із центральних об'єктів етичного регулювання у сфері публічного управління. Його наявність у професійній діяльності публічних службовців зумовлюють, зокрема доступ до владних повноважень і ресурсів; поєднання публічних, відомчих та приватних соціальних ролей; нормативні й організаційні колізії. Під конфліктом інтересів розуміємо суперечність між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами публічного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування, коли приватний інтерес, що впливає з їхнього статусу як приватної особи, може неналежно вплинути на неупереджене виконання службових функцій і прийняття офіційних рішень.

Порівняння європейських і українських практик регулювання та запобігання конфлікту інтересів у публічній службі демонструє, що найдієвішою є процедура, вибудована на послідовному дотриманні професійної етики публічних службовців на всіх етапах від превенції, через своєчасне виявлення, до усунення наслідків. Її результативність спирається на узгоджену взаємодію гілок влади: законодавчої у застосуванні чинних норм і впровадженні європейського досвіду; виконавчої в організації контролю та моніторингу роботи антикорупційних органів; судової у забезпеченні ефективного функціонування

антикорупційної юстиції, вдосконаленні правозастосування у справах про конфлікт інтересів і скасуванні рішень, ухвалених за його наявності.

7. Досліджено особливості етики у процесі медіації під час комунікації публічних органів влади та громадян яка є критично важливою частиною управлінської діяльності. Вона функціонує як механізм, у межах якого здійснюється перевірка та оцінювання дотримання етичних принципів і стандартів публічної служби.

В період дії воєнного стану та посиленої зовнішньої агресії потенційна конфліктна взаємодія між органами публічної влади та громадянами значно зменшує інституційну стійкість органів публічної влади, що об'єктивно створює додаткові безпекові загрози. Саме тому включення у практику медіації, притаманних для європейської моделі публічного управління та базованих на засадах етики діяльності в публічному секторі, є стратегічним та важливим завданням для національної системи публічного управління. Це забезпечить консолідацію зусиль між владою та суспільством у критичний період.

В той же час варто зазначити що Закон України «Про медіацію» ухвалений у 2021 році не деталізує поетапну модель процедури, проте чітко визначає початок і завершення медіації. Виходячи з викладеного, пропонуємо етичнозорієнтовану технологію медіації для врегулювання конфліктної взаємодії між органами публічної влади та громадянами, побудовану на принципах професійної етики. Ухвалення Закону України «Про медіацію» (2021) стало стимулом для активізації НАДС у вибудовуванні інституційної рамки медіації в публічному секторі. У червні 2022 р. агентство підготувало й затвердило «Методичні рекомендації щодо роботи з конфліктами в державних органах» та «Методичні рекомендації щодо роботи з конфліктами в органах місцевого самоврядування», де медіацію прямо визначено рекомендованим і пріоритетним способом втручання та розв'язання внутрішніх конфліктів. Водночас критично важливо відзначити: ці документи не містять процедурних норм, що

безпосередньо регулюють медіацію у випадках конфліктної взаємодії між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства. Вважаємо, що саме цей сегмент потребує першочергового нормативного опрацювання: його врегулювання відповідатиме європейським етичним стандартам, адже медіація поєднує ціннісну, етичну й процедурну складові та забезпечує результативне врегулювання публічно-управлінських конфліктів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антонова О. В. Європейський досвід формування стратегічної компетентності керівного персоналу державної служби. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2012. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2012\\_2\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_28).
2. Бериславська О.М., Мінаєва В.В. Європейський досвід етизації державної служби та її актуальність для України. Правові новели. 2014. № 2. С. 104–108
3. Бондарчук М. М. Філософсько-правове обґрунтування взаємозалежності принципів «свобода» та «відповідальність». Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 1. С. 286–288.
4. Бралатан В. П., Гуцаленко І. В., Здирко Н. Г. Професійна етика: навч. посібник Київ: Центр учбової літератури, 2011. 251 с.
5. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів. Київ : НАДУ, 2013. 76 с
6. Василевська Т. Е. Етичні компетентності публічних службовців в контексті реформування публічного управління. Теорія та практика державного управління. 2018. № 1(60). С. 155–161.
7. Василевська Т. Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики. Державне управління: теорія та практика. Київ, 2013. № 2. С. 5–13.
8. Василевська Т. Е., Саламатов В. О., Марушевський Г. Б. Етика державного управління. К.: НАДУ, 2015. 204 с.
9. Василевська Т. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Василевська. – К. : НАДУ, 2018. – 336 с.
10. Войтенко А. Б., Якобчук В. П., Пугачова Н. С. Професійна етика державного службовця в контексті ефективності публічного управління. Державне управління: вдосконалення та розвиток. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/2\\_2020/38.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/2_2020/38.pdf).
11. Волковицька Н.О. Медіація: альтернативний чи ефективний

спосіб вирішення спорів. Юридична газета: URL: [http://www.vru.gov.ua/mass\\_media/1013](http://www.vru.gov.ua/mass_media/1013).

12. Гальтунг Й. Трансформація конфлікту мирними засобами. Транссенд метод. Діалог різноманітностей, № 12 (50), грудень 1999. URL: <http://empedu.org.ua/content/transformaciya-konfliktu-mir-nimi-zasobami>.

13. Гнидюк Н., Януш Г. Розвиток державної служби в Польщі. Елементи стратегії реформування державної служби та проблеми, пов'язані з її впровадженням. Вісн. УАДУ. 2007. № 3.

14. Державна служба: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

15. Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16#Text>

16. Джумагельдієва Г. Д., Сергієнко Л. В., Сергієнко І. Г. Механізм формування етичного кодексу в системі державного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 4. С. 125–129. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.4.125

17. Дзюбко М. Ю., Прищак М. Д. Професіоналізм керівника. Знання. Освіта. Освіченість: матер. міжнар. наук.-практ. конф. з різноманітних проблем сучасної освіти, 28 – 29 вересня 2018 р. С. 23 – 25

18. Діденко Н.Г. Використання досвіду підвищення кваліфікації державних службовців країн ЦСЄ як фактор реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України: Матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 5–6 листопада 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка та ін. Київ: НАДУ, 2015. С. 138–139.

19. Довгань Н. Технології врегулювання конфліктів у державному управлінні. Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління : Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 28 трав. 2004 р., м. Київ : У 2 т. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. Т. 1. С.

148–149.

20. Етика / В. О. Лозовой та ін.; за ред. проф. В.О. Лозового. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 224 с.

21. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів: навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська ; уклад. О. М. Руденко. К.: НАДУ, 2013. 76 с.

22. Етика державного службовця / Упор. Л. А. Чабак. – Чернігів : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг., 2011.

23. Єрмоменко Г.В. Податкова медіація: досвід і перспективи впровадження. Юрист&Закон: веб-сайт. URL: [https://ukrmediation.com.ua/files/Eremenko\\_Zaichenko\\_U&Z.pdf](https://ukrmediation.com.ua/files/Eremenko_Zaichenko_U&Z.pdf).

24. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Затв. Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05 серпня 2016 р. № 158. Офіційний вісник України. 2016. № 74. Ст. 2493.

25. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ: 2012. – с. – 237

26. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. No 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/10/page>.

27. Комунікативна компетентність державних службовців як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 154 с.

28. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

29. Котович Г. В. Етика державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Публічне управління та адміністрування: автореф. роботи магістра публ. упр.: Спец.: 281. Миколаїв, 2019. URL:

<https://krs.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789>

30. Красіловська З.В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. наук з державного управління : 25.00.01 «Теорія та історія державного управ - ління» / Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Одеса, 2017. 20 с.

31. Куракова Т. В. Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів. URL: <http://kds.org.ua/article/kurakova-tv-publichniy-vistup-profesijnaetika-publichnogo-sluzhbovtsya-ta-zapobigannya-konf>.

32. Линдюк О. А. Гуманізація державної служби в контексті європейської інтеграції України. Аспекти публічного управління. 2016. № 37 – 38(11 – 12). С. 50 – 56.

33. Малімон В. І. Актуалізація етичних кодексів в контексті модернізації системи державного управління. Науково-інформаційний вісник. 2015. №11. С. 79–85.

34. Мельник М. І. Розвиток людського ресурсу – основа національної безпеки України. Київ: Політконсалтинг, 2019.

35. Мельников В. П. Державна служба в Україні: Історичний досвід. Київ : РАГС, 2010. 389 с.

36. Методичні рекомендації щодо роботи з конфліктами в органах місцевого самоврядування. URL:<https://ips.ligazakon.net/document/FN0740>

37. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text)

38. Міненко М. П. Науково-теоретичні основи діяльності центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій в Україні: автореф. дис. ... канд. наук. держ. упр. : 25.00.03. Дніпропетровськ, 2005. 20 с.

39. Модельний кодекс поведінки державного службовця. URL: <https://minagro.gov.ua/npa/modelnij-kodeks-povedinki-derzhavnih-sluzhbovciv-rekomendaciya-r-2000-10-kabinetu-ministriv-derzhavam-chlenam-radi-yevropi-shchodo-kodeksiv-povedinki-derzhavnih-sluzhbovciv>

40. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: наук. розробка. за заг. та наук. ред. проф. С.М. Серьогіна. Київ: НАДУ, 2018. 48 с.

41. Мотренко Т. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів. URL: [http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/printable\\_article;jsessionid=324314521352DEFB4D1BB8BB9DA07B6C?art\\_id=282021](http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/printable_article;jsessionid=324314521352DEFB4D1BB8BB9DA07B6C?art_id=282021).

42. Мошенський С. Правовий механізм регулювання професійної етики в системі державного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 6. С. 116–121.

43. Музиченко А. Порушення правил суддівської етики – підстава дисциплінарної відповідальності судді: межі застосування. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2011. № 87. С. 84–87.

44. НАЗК. Записи реєстру в розрізі статей. Миколаївська область. URL: <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/reference/map>

45. НАЗК. Про конфлікт інтересів. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/pokaznyku-diyalnosti-departamentu/>

46. Національна стратегія розвитку громадянського суспільства на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

47. Норми та стандарти поведінки державних службовців: методичні матеріали / Харківська обл. держ. адміністрація. Харків, 2020. URL: [https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1044/104311/Attaches/etichna\\_pove\\_dinka.pdf](https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1044/104311/Attaches/etichna_pove_dinka.pdf).

48. Олешко О. М. Уявний конфлікт інтересів на державній службі. Публічне управління XXI століття: портал можливостей: зб. тез ювілейного XX міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 23 квітня. 2020 р.). Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2020 С. 59–61.

49. Орлів М. Запровадження компетентісно орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі / М. Орлів // Аспекти публічного управління. – 2017. – № 5 (8-9). – С. 36-46.

50. Пастух І. Д. Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження: монографія. Київ, 2020. 432 с.

51. Пашкова М. Адміністративна етика в органах виконавчої влади: результати експертного опитування державних службовців. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2014. Вип. 14. С. 220–231.

52. Підвищення ефективності публічного управління. Стан, перспективи та світовий досвід: зб. наук. праць. Київ: УАДУ. 2019. С. 213–218.

53. Плаксій Л. Вивчення реальних потреб у професійній майстерності державних службовців – визначальний етап у підвищенні їх кваліфікації. Вісн. УАДУ. 1999. № 3. С. 206 – 212.

54. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. Шемшученка, В. Бабкіна. Київ: Генеза, 1997. 400 с.

55. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106140.pdf>

56. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf>

57. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов

Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 2017 р. № 163. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-2017-%D0%BF#n6>

58. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

59. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII : станом на 01 трав. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

60. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ; Голодержслужби України від 04.08.2010 № 214 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1089-10>

61. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції 29 вересня 2017 р. № 839. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0839884-17#Text>

62. Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 р. № 1180. Офіційний вісник України. 2007. № 74. Ст. 2757.

63. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF#Text>

64. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF#Text>

65. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента від 22 липня 1998 року № 810/98 Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів

Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 березня 2004 року № 278/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

66. Про медіацію. Закон України від 16 листопада 2021 року № 1875-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text>

67. Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи: Указ Президента України від 20 січня 2006 року № 39/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/24/2011#Text>

68. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 07 червня 2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/249314>

69. Проект Закону про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування № 2362 від 10.04.2008. URL: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf35](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf35)

70. Професійна етика. Норми професійних ділових відносин. URL: [http://pidruchniki.com/10280405/menedzhment/profesiyna\\_etika\\_normi\\_profesiynih\\_dilovih\\_vidnosin](http://pidruchniki.com/10280405/menedzhment/profesiyna_etika_normi_profesiynih_dilovih_vidnosin)

71. Прудиус Л. Європейські стандарти доброчесної державної служби // Аспекти публічного управління. 2016. № 8. С. 65-74.

72. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам членам щодо кодексів поведінки для публічних службовців : Прийнята Комітетом Міністрів на 106-й Сесії 11 травня 2000 року. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / А.В. Кірмач, В.П. Тимощук, М.В. Фігель та ін.; за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ: Конус- Ю, 2007. С. 713–735

73. Реформування структури Уряду у Сполученому Королівстві: Стислі нотатки = Reforming UK Government's Structure. Британська Рада. Київ, 2001. 19 с.

74. Рівчаченко С. В. Досвід зарубіжних країн у сфері правового

регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки». 2015. Випуск 3-2. Т. 4. Ч. 3. С. 181–187.

75. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія. Тернопіль: Вид-во АСТОН, 2007. 400 с.

76. Серьогін С. Деякі особливості дослідження образу державнослужбовця / С. Серьогін // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук.пр. Одеса, 2002. Вип. 9. С. 181-196.

77. Серьогін С. М., Сорокіна Н.Г. Поняття «честь», «гідність» у контексті професіоналізації публічної служби. Аспекти публічного управління. 2016. Т. 4, № 8(34). С. 57 – 64.

78. Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби. Аспекти публічного управління. 2013. № 1 (1). Вересень. С. 58–65.

79. Синявіна М. В. Питання вдосконалення добору кадрів в органи державного управління та місцевого самоврядування. Держава та регіони: наук.-вироб. журн. («ЗІДМУ»). Сер. «Держ. упр.» 2006. № 3. С. 172 – 175.

80. Скороход Н.М. Особливості підготовки державних службовців у зарубіжних країнах (на прикладі Великої Британії, Німеччини, Франції). Теорія та практика державного управління: Збірник наукових праць. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2005. Вип. 1 (10). С. 209–213.

81. Соколов В., Турчинов А. Державна служба: моральні основи, професійна етика. Харків: РАГС, 2010. 367 с.

82. Сорокіна Н. Г. Етичні аспекти в діяльності інституту публічної служби : досвід Польщі. Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: Матеріали 11-ї регіон. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 15 травня 2014 р.) / ред. колегія: Л.Л. Прокопенко (голов. ред.) та ін. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2014. С. 260–262.

83. Тимченко Н.С. Формування професійно-етичних якостей

майбутніх службовців-мит-ників: автореф. дис. ... на здобуття наукового ступеня канд. пед. наук: 13.00.0; Центр. ін-т післядиплом. пед. освіти АПН України. Київ, 2003. 20 с.

84. Токар-Остапенко О. В. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні. Київ: НІСД, 2013. 57 с.

85. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики : словник. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 416 с.

86. Требенєць Н. І. Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів. Сайт спільноти кращих державних службовців. URL: <http://www.kds.org.ua/presentation/trebenets-ni-publichniy-vistup-profesijnaetika-publichnogo-sluzhbovtsya-ta-zapobigann>

87. Хриков Є. М. Етична система публічної служби України. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1593>

88. Чайка Г. Л. Культура ділового спілкування менеджера. Київ: Знання, 2005. 442 с.

89. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. URL: [http://dialogs.org.ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=3636](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636)

90. Шпекторенко І. В. Професійна мобільність державного службовця: монографія. Дніпропетровськ: Моноліт, 2009. 242 с.

91. Штиршов О. Етичне управління – складова етичної інфраструктури державної служби // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Політологія. – 2008. – Т. 79, Вип. 66. – С. 142-146.

92. Штиршов О. Кодекс поведінки державних службовців як шлях розбудови етичної інфраструктури державної служби: сутність і особливості реалізації // Наукові праці. – Том 69. Випуск 56. – 2010. – С. 148-151.

93. Штиршов О. Професійне спілкування та його роль у діяльності державних службовців // Наукові праці: науково-методичний журнал. – Т. 255. Вип. 267: серія Державне управління. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2016. – С. 188-192.

94. Штиршов О. Удосконалення правового регулювання трудових відносин державних службовців України в умовах євроінтеграції. Наукові праці Серія : Державне управління. 2017. Т. 305, Вип. 293. С. 75-80. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2017\\_305\\_293\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2017_305_293_16)

95. Щербак Н.В. Про актуальні питання розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління. 2011. URL: <http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:FL9l38LK50oJ:scholar.-google.com>

96. Янюк Н. В. Актуальні проблеми у регулюванні питань професійної етики публічних службовців. Вісник Львівського університету: сер.: Юридична. Львів, 2014. Вип.59. С. 194–199.

97. Яремін І. І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців. Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. 68 с.

98. BIOS. URL: <http://www.integriteitoverheid.nl/>

99. Bundesbeamtengesetz. URL: <https://dejure.org/gesetze/BBG>

100. Ethics in Public Office Act, 1995. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/1995/en/act/pub/0022/index.html>

101. Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice / Prepared by Sally Washington and Elia Armstrong. Paris: Organisation for Economic Co% operation and Development, 1996. 66 p.

102. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. URL: [https://cs.wikipedia.org/wiki/Etick%C3%BD\\_kodex\\_%%C5%99edn%C3%ADka](https://cs.wikipedia.org/wiki/Etick%C3%BD_kodex_%%C5%99edn%C3%ADka)

103. Ethiske retningslinjer for statstjenesten. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etiske-retningslinjer-for-/id88164/>

104. Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des

fonctionnaires. URL:<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl15-041.html>

105. Managing Conflicts of Interest in the Americas: a comparative review; Eric Raile, OGE's Intergovernmental Program Advisor, to support a presentation made by Jane S. Ley, OGE's Deputy Director for Government Relations and Special Projects, at the OECD-IDB Forum on Implementing Conflict of Interest Policies in the Public Service, held in Rio de Janeiro. Brazil, 2004. May 5–6, 33 p.

106. Parliamentary Ethics. A Question of Trust. European Parliament – OPPD. 2011. URL: <http://www.parlament.cat/document/intrade/59368>

107. Public service principles for the EU civil service URL: [https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/publicserviceprinciples.faces#\\_f](https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/publicserviceprinciples.faces#_f)

108. Recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in public service. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

109. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing. Conflict of interest in the public service. Retrieved from. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

110. Serwis Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. URL: <http://www.dsc.kprm.gov.pl>

111. Staff Regulations of officials and the conditions of employment of other servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community laid down by Council Regulations No 31 (EEC) and № 11 (EAEC) of 18.12.1961 (OJ 45, 14.6.1962 – Special Edition 1959- 62, November 1972) and the Staff Regulations of officials and the conditions of employment of other servants of the European Coal and Steel Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501>

112. Tarasenko T., Sorokina N. Theoretical aspects of consideration of ethics and responsibility in public administration. *Recht der Osteuropaischen Staaten (ReOS)*. 2020. № 03. C. 54-57.

113. The Committee on Standards in Public Life. URL:

<http://www.public%standards.gov.uk>

114. The European Code of Good Administrative Behaviour. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>

115. US Office of Government Ethics. URL: <http://www.usoge.gov>

116. Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.59D1FFDA35ED>