

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА**

**Факультет історії, політології та міжнародних відносин
Кафедра політології та державного управління**

**ЕТИЧНІ ВИМІРИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО
СЛУЖБОВЦЯ: ЕКСТРАПОЛЯЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ
ПРИНЦИПІВ НА УКРАЇНСЬКІ УПРАВЛІНСЬКІ ПРАКТИКИ**

Кваліфікаційна робота

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)

Виконала:

студентка 2 курсу 627 групи
Волошина Наталія Олександрівна

Керівник:

доктор політичних наук, професор
Ротар Наталія Юріївна

*До захисту допущено
на засіданні кафедри
протокол № 4 від 28 листопада 2023 р.
Зав. кафедрою _____ проф. Круглашов А. М.*

Чернівці – 2023

Анотація

Кваліфікаційну роботу виконала студентка 2 курсу (рівень вищої освіти – другий (магістерський) спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування, галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування факультету історії політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича Волошина Наталія Олександрівна. Тема кваліфікаційної роботи: «Етичні виміри діяльності державного службовця: екстраполяція європейських принципів на українські управлінські практики». Науковий керівник – д. політ. н., професор Ротар Наталія Юріївна.

В кваліфікаційному дослідженні здійснено вивчення етичних вимірів діяльності державних службовців України в контексті процесу екстраполяції європейських принципів на українські управлінські практики. Послідовне вивчення формування та розвитку етичної інфраструктури державної служби України та особливостей екстраполяції європейських принципів етики діяльності державних службовців на управлінські практики довело, що найбільш важливими завданнями на сьогодні є посилення інституційних механізмів дотримання етичних стандартів на державній службі, впровадження в управлінські практики етичних кодексів, вироблення етичних принципів подолання конфлікту інтересів в системі державної служби.

Ключові слова: етичні принципи, етичний кодекс, державний службовець, європейська модель, управлінські практики, публічна служба України.

Abstract

The qualifying work was completed by Nataliya Oleksandrivna, a 2nd year student (level of higher education – second (master's) specialty 281 Public management and administration, field of knowledge 28 Public management and administration of the Faculty of History of Political Science and State Administration of the Yuriy Fedkovich Chernivtsi National University Nataliia Voloshyna. Subject

of the qualifying work: «Ethical dimensions of the activity of a civil servant: the extrapolation of European principles to Ukrainian management practices» Research supervisor – Doctor of Political Science, Professor Nataliia Rotar.

In the qualification study, the ethical dimensions of the activity of civil servants of Ukraine were studied in the context of the process of extrapolation of European principles to Ukrainian management practices. A consistent study of the formation and development of the ethical infrastructure of the civil service of Ukraine and the features of the extrapolation of the European principles of the ethics of civil servants to management practices has proven that the most important tasks today are the strengthening of institutional mechanisms for compliance with ethical standards in the civil service, the introduction of ethical codes into management practices, the development of ethical principles of overcoming the conflict of interests in the civil service system.

Key words: ethical principles, code of ethics, civil servant, European model, management practices, public service of Ukraine.

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів наукових досліджень інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ Н. О. Волошина

ЗМІСТ

Вступ	С. 5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ ВИМІРІВ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	С. 9
1.1. Методологічні принципи та теоретичні моделі вивчення етичних вимірів діяльності державних службовців	С. 9
1.2. Аналіз джерельної бази дослідження	С. 23
РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ЕТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	С. 27
2.1. Нормативно-правий вимір етики діяльності державних службовців	С. 27
2.2. Формування етичних стандартів для державних службовців	С. 36
2.3. Інституційний механізм дотримання етичних стандартів на державній службі	С. 46
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ЕКСТРАПОЛЯЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ ЕТИКИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА УПРАВЛІНСЬКІ ПРАКТИКИ	С. 56
3.1. Етичні кодекси в системі державної служби: українські практики на тлі європейського досвіду	С. 56
3.2. Етична складова конфлікту інтересів в системі державної служби	С. 66
3.3. Етичні аспекти медіації взаємодії органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства	С. 76
Висновки	С. 88
Список використаних джерел	С. 93
Додатки	С. 103

ВСТУП

Євроінтеграційні процеси вимагають від країни-кандидата внесення змін у політичну, економічну, правову та соціальну сферу. До того ж, необхідним є запровадження антикорупційних заходів, можливих інструментів забезпечення доброчесності в цій галузі, створення прозорих механізмів контролю за діяльністю державних службовців, забезпечення співвідношення професіоналізму й моральності, зміцнення ролі етичних кодексів зокрема. Тому за сучасних умов, у воєнний період, потреба в кодифікації, формалізації правил поведінки державних службовців в Україні зростає більш ніж раніше, коли персонал у достатньо стабільній ситуації виконував покладені на нього службові повноваження та дотримувався ціннісних орієнтирів.

Складовою частиною загальної моралі суспільства є морально-професійні норми, які відображують специфічний характер професійної діяльності. З моменту перших досліджень моральних аспектів людської діяльності від стародавніх часів і дотепер професійна мораль набула більш чіткого оформлення, що й призвело до виникнення професійної етики та затвердження її основ на рівні нормативно-правових актів. У професійній моралі відбиваються особливості моральної свідомості, взаємовідносин, поведінки людей, які зумовлені специфікою професійної діяльності. Державна служба як специфічний вид публічної служби має особливості щодо етичних норм, яких мають дотримуватися державні службовці під час виконання завдань і функцій держави. У наукових джерелах щодо професійної етики державних (публічних службовців) вживаються такі поняття, як: «адміністративна етика», «службова етика», «етика поведінки державного службовця», «професійна етика публічних службовців», «професійна мораль державних службовців», «етика державного службовця», «етика державної служби». Відсутність єдиного підходу щодо доктринального визначення поняття професійної етики державного службовця також зумовлює актуальність дослідження.

Особлива актуальність етики державної служби обумовлена тим, що питання етики, норм і правил поведінки державних службовців раніше не регулювалися спеціальними нормативними актами. Правила і стандарти поведінки чиновників частково регулювалися окремими положеннями різних нормативних актів. Зрозуміло, що проблеми етичної поведінки державних службовців потребують наукового і законодавчого вирішення. Моральний стандарт державних службовців є актуальною проблемою сьогодення, оскільки зрілість суспільства визначається тим, наскільки вкорінені у його життєдіяльність вищі моральні цінності.

Отже, на сьогодні такі категорії професійної етики, як професійна честь, професійна гідність, справедливість, відповідальність, професіоналізм, гуманізм, репутація, – є дуже важливими при дослідженні інституту публічної служби, адже від ціннісних основ публічної служби, моральних якостей публічних службовців, рівня їх відповідальності, порядності, чесності та етичної культури залежить ступінь довіри населення до органів влади. У демократичному суспільстві громадяни мають довіряти владним інститутам. Крім того, суспільство повинно бути впевнено у відкритості і щирості влади, а також в її готовності діяти не тільки ефективно, а й з дотриманням встановлених етичних норм і правил. Для цього важливим є формування професійної етики на публічній службі, поширення знання етичних та етикетних норм, стандартів, правил поведінки. Ввічливість, коректність, відповідальність, стриманість, висока культура спілкування, чесність, гідність повинні стати нормами у взаємовідносинах публічного службовця із громадянами. Тому основою реформування публічної служби повинно бути саме підвищення та підтримка високих стандартів доброчесності та професійної етики публічних службовців.

Відтак, **метою** даного дослідження є предметне вивчення екстраполяції європейських принципів етичних вимірів діяльності державного службовця на управлінські практики в системі публічного управління України. Окреслена мета спричинила визначення таких дослідницьких **завдань**:

- визначити методологічні принципи та теоретичні моделі вивчення етичних вимірів діяльності державних службовців;
- проаналізувати процес формування та розвиток етичної інфраструктури державної служби України;
- дослідити інституційний механізм дотримання етичних стандартів на державній службі України;
- охарактеризувати етичні кодекси в системі державної служби України в контексті європейського досвіду;
- визначити етичну складову конфлікту інтересів в системі державної служби;
- дослідити етичні аспекти медіації взаємодії органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства.

Об'єктом дослідження є система публічного управління України.

Предметом дослідження є екстраполяція європейських принципів етичних вимірів діяльності державного службовця на управлінські практики в системі публічного управління України.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є комплекс підходів та принципів до вивчення етичних вимірів діяльності державного службовця: діалектичний, метод сходження від абстрактного до конкретного, метод структурно-функціональний аналізу, метод системного аналізу, формально-логічний метод, метод моделювання.

Принципи структурно-функціонального аналізу дозволили проаналізувати етичні виміри діяльності державного службовця як результат організаційної взаємодії в системі публічного управління. Метод сходження від абстрактного до конкретного забезпечив диференціацію та концептуальне означення понять етика державного службовця, конфлікт інтересів, етичний кодекс. Формально-логічний метод використовувався з метою аналізу нормативно-правових засад розвитку етичних вимірів діяльності державного службовця в системі публічного управління України. Метод моделювання був застосований для унаочнення взаємозв'язку між європейською та українською

національною етичними системами сфери публічного управління.

Наукова новизна результатів кваліфікаційного дослідження полягає: по-перше, в систематизації та узагальненні особливостей процесу формування та розвитку етичної інфраструктури державної служби України як тенденції, що відповідає змісту реформування державної служби України відповідно до логіки розгортання процесів європейської інтеграції України; по-друге, в актуалізації проблеми етичної складової конфлікту інтересів в системі державної служби, що інститутом системи публічного управління України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що положення та висновки кваліфікаційної роботи можуть бути використані у: подальших дослідженнях етичного виміру професійної діяльності державних службовців та організаційного розвитку етичних принципів та стандартів; діяльності, спрямованій на вдосконалення управління персоналом в системі публічного управління; навчальному процесі при підготовці довідкової літератури з проблем розвитку етичних засад діяльності державних службовців.

Апробація результатів дослідження здійснювалася під час виступу на міжнародній науковій конференції «Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи» (2023, Чернівці) та науково-методичному семінарі кафедри політології та державного управління.

Структура роботи. Структура кваліфікаційної роботи складається зі вступу, трьох розділів, які поділені на підрозділи, висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ ВИМІРІВ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Методологічні принципи та теоретичні моделі вивчення етичних вимірів діяльності державних службовців

Етика державного службовця займає дедалі помітніше місце в дискусіях про індикатори якісного публічного управління. В українському суспільстві сформувалася думка, що етичні стандарти державних службовців занепали, почастишали прояви неправомірної поведінки з боку тих, кому довірено охороняти інтереси громадян та суспільні інтереси. В усьому світі помітним став рух з відновлення довіри до інститутів публічного управління, тому державні службовці мають реагувати на ці вимоги, зокрема, й шляхом посилення етичних стандартів своєї діяльності, оскільки знижуючи своїми неетичними діями довіру громадян до інститутів держави, державні службовці підривають основи демократії, що особливо небезпечно в умовах правового режиму воєнного стану. Актуалізовані потреби українського суспільства в формуванні конкурентоспроможної системи державної служби потребують модернізації існуючих етичних принципів та цінностей системи публічного управління, відповідно до європейських стандартів та сучасних теоретико-методологічних принципів.

Поняття *етика* походить від латинського слова *ethos*, що в перекладі українською означає побут, звичаї, характер. За своєю природою етична складова науки державного управління є знанням про сутність моралі та моральності та їх й місце в діяльності державного службовця [92, с. 195]. Професійна етика є частиною загальної науки етики, об'єкт вивчення якої зазвичай формулюється як «специфічні, морально-професійні норми, стосунки, а також норми, принципи, заповіді пануючої в суспільстві моралі, трансформовані до особливостей того чи іншого виду професійної діяльності, що регулюють поведінку професіоналів під час виконання ними

функціональних обов'язків, санкціонованих громадською думою й особистими переконаннями професіоналів» [20, с. 201].

В професійній етиці фіксують не стихійно сформовані моральні норми, а інституційні та свідомо сформовані професійно-етичні принципи. Набуття професійною етикою інституційного характеру засвідчує заміну спонтанних дій на передбачувані, очікувані, модельовані та регульовані види професійних дій [47, с. 7]. Будь-яка трудова діяльність базується на моральній системі суспільства, на рівні якої «можуть обґрунтовуватися особливі моральні норми, що відбивають специфіку професійної діяльності» [20, с. 197]. Представники кожної професії мають своє суспільне призначення, цілі діяльності, всередині кожної професійної групи формуються певні зв'язки та відносини між суб'єктами професійної діяльності. Відповідно, в кожній професії мають місце характерні типові ситуації, труднощі й небезпеки, конфлікти, що характеризують відносну самостійність професії та вимагають від працівника специфічного набору професіональних (ділових) та моральних якостей.

Виокремлення особливих професійно-етичних характеристик, в яких конкретизовані загальнолюдські принципи моралі щодо професійної діяльності, зумовлюється низкою факторів: по-перше, своєрідністю місця та діяльності професійної групи в суспільстві; по-друге, специфікою міжособистісних відносин у кожній професійній групі; по-третє, моральними вимогами та складністю реалізації етичних норм в певних професіях [47, с. 7]. Перелічені фактори мають принципове значення для професійної діяльності державних службовців, для якої професійна етика вирізняється: усвідомленою розробкою професійних етичних норм; створенням системи взаємозалежних цінностей, принципів, установок, норм, зафіксованих в етичних кодексах; існуванням посадовців, що відповідають за підтримку та захист цих норм [47, с. 7].

Зазвичай термін *професійна етика* вживають для означення етичного виміру діяльності в певній професії, ототожнюючи поняття *професійна етика* і *етичний кодекс*. А. Музиченко з цього приводу слушно зазначає, що професійна етика є збірним поняттям, яке охоплює весь спектр професійних

вимірів етики: медичної, юридичної, педагогічної, системи публічного управління [42, с. 84]. Професійна етика є сформованою системою конкретних моральних норм, деталізованих в практичних правилах, що обслуговують конкретну галузь людської діяльності [69]. Розгортаючи ці ідеї, Г. Чайка зазначає, що професійна етика є конкретно визначеним набором моральних норм, що є керівництвом з діяльності в тій чи іншій професії [88]. Все це зумовлює специфіку морально-етичних норм діяльності представників різних професійних груп, зокрема й державних службовців.

Український дослідник Г. Котович розглядає етику державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування як результат їх професійної діяльності в контексті ціннісних орієнтирів українського суспільства [27, с. 6]. На нашу думку, етику також можна розглядати через цілі, завдання, засоби, мотиви, дії, що використовують державні службовці для досягнення поставленої мети. Тобто, професійна етика державного службовця допомагає конкретизувати моральні цінності та реалізувати їх в складних умовах, до яких належать і умови воєнного стану. Ми підтримуємо Г. Котович в тому, що професійна етика державного службовця є системою норм поведінки, порядком дій та правил, взаємин та принципів службових відносин в публічному управлінні, сукупністю найбільш придатних та глибоко усвідомлених й конкретизованих норм загальнолюдської моралі, властивих українському суспільству [27, с. 6]. Подібної думки дотримуються А. Войтенко, В. Якобчук та Н. Пугачова, які доводять, що етика державного службовця є системою придатних та глибоко усвідомлених норм поведінки, певним порядком дій, правил взаємин та принципів державно-службових відносин, які належать конкретному суспільству та є нормами загальнолюдської моралі. Тому, професіоналізм та ефективність роботи державного службовця є одночасно показником його моральності та вірності професійному обов'язку [9].

На думку Н. Требенєць професійна етика державних службовців – це сукупність моральних правил поведінки державних службовців, за допомогою

яких можна оцінювати їх діяльність у вимірі таких цінностей, як добродієність, справедливість, сумлінність, лояльність, гідність, чуйність, відповідальність, толерантність, професіоналізм [86]. Підтримуючи це визначення етики, І. Яремин пропонує розрізняти поняття *службова етика*, що є найширшим за поняття професійної етики. На його думку, службова етика є сукупністю найбільш загальних норм, правил та принципів поведінки в сфері професійної та службової діяльності посадовця, відповідно етикет службових взаємин – це сукупність правил поведінки в трудових колективах, зумовлених принципами загальнолюдської моралі та моральності, де правила службової поведінки необхідно визначати як норми «належної службової поведінки, що забезпечують добропорядне виконання службових обов'язків і дотримання встановлених обмежень на основі співвідношення службової поведінки із загальноприйнятими етичними нормами» [93, с. 17].

В. Мельников пропонує відокремлювати поняття *адміністративна етика*, що за суттю є відображенням адаптованих до практичних потреб державної та публічної служби відомостей про основні етичні поняття, закономірності та тенденції службових відносин в публічному управлінні, про моральні цінності, моральні вимоги до форм, методів та стилю службової діяльності, про поведінку державних службовців відповідно до цих вимог [33, с. 7]. Основними принципами адміністративної етики В. Мельников вважає: по-перше, лояльність до влади, волі виборців, опозиції та опонентів; по-друге, добровільне та свідоме обмеження своїх прав та свобод; по-третє, гуманізм та соціальна справедливість; по-четверте, дотримання букви та духу закону; по-п'яте, сумлінне та відповідальне виконання службових обов'язків; по-шосте, патріотизм; по-сьоме, толерантність [10].

Таким чином, до адміністративної етики належить і професійна етика і державних службовців, і посадових осіб місцевого самоврядування. Але, хоча, і державні службовці, і посадові особи місцевого самоврядування охоплюються категорією *публічні службовці*, їх службова діяльність регулюється різними законодавчими актами, має специфіку, свої завдання і цілі, тому, на нашу

думку, варто розрізняти етичні норми діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Наприклад, такий принцип, як *воля виборців*, не можна віднести до принципів професійної етики державних службовців, але можна віднести до принципів професійної етики посадових осіб місцевого самоврядування (в Україні). До того ж, на нашу думку, недоцільним є поміщення норм етичної поведінки державних службовців та норм етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування в один нормативно-правовий акт – «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) в 2016 р. № 158 [22].

Етика поведінки державного службовця, будучи в загальному розумінні системою етичних норм та принципів, установленим порядком дій, правил та взаємовідносин в службових відносинах системи публічного управління, що базуються на ціннісних засадах державної служби України та усвідомленні кожним державним службовцем свого професійного призначення, на думку Н. Требінець, умовно можна поділяти на два складники: перший складник – теоретичний, що є комплексом набутих упродовж життя етичних знань і моральних цінностей; другий складник – практичний, що відображає установки до належної поведінки та застосування набутих знань в професійній діяльності державного службовця [86, с. 70].

Варто погодитися з Н. Янюк, яка пропонує етику діяльності державних службовців розглядати і як сукупність правил поведінки державних службовців всередині системи публічного управління, і як обов'язок дотримуватися етичних стандартів в комунікації з іншими суб'єктами правовідносин, що перебувають в державно-службових відносинах зі службовцем [92, с. 195].

Найбільш відома дослідниця етичних принципів функціонування публічного управління Т. Василевська диференціює поняття *етика державної служби* й *етика державного службовця*. На думку вченої, етика державної служби є це інституційною етикою, яка впливає з місії і філософії державної

служби, відтак презентує її професійно-етичні принципи, цінності, норми й механізми їх підтримки. Під етикою державного службовця варто розуміти систему професійно-етичних цінностей, принципів та норм, засновану на усвідомленні свого професійного призначення, що відображається у свідомості державного службовця, орієнтує і регулює його відносини, діяльність в сфері державної служби та механізмах підтримки професійно-етичного складника державної служби [5, с. 10]. Тобто етика державної служби є інституціональною та організаційною етикою, а етика державного службовця – професійно-етичними цінностями та нормами на рівні особистості державного службовця [47, с. 8]. В даному контексті вдалою є ідея Ю. Битяка, який пропонує під етикою державного службовця розуміти моральні та правові вимоги, що ставлять до особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця та державного службовця під час виконання ним завдань та функцій держави [4, с. 175]. Етика державного службовця формує особливі вимоги до моральності державних службовців, що пов'язані з особливостями проходження державної служби. На нашу думку, професійна мораль державних службовців є особливістю моральної свідомості, поведінки та взаємовідносин, зумовлених державно-службовою діяльністю державних службовців.

С. Серьогін пов'язує роль етики державних службовців з функціями держави. Науковець зауважує, що державна служба є організаційно-управлінським та соціальним інститутом держави, який забезпечує сталість комплексу відносин між громадянами, громадами та державою, опираючись на владні ресурси [76, с. 64]. Тому, суспільна роль державної служби полягає в забезпеченні виконання всіх функцій та завдань держави, які полягають в забезпеченні суверенітету, незалежності, розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави, в якій людина, її життя та здоров'я, честь та гідність, недоторканність та безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, гарантії прав та свобод людини визначають зміст та спрямованість діяльності держави через дотримання етичної діяльності державних службовців. Тобто, державні службовці, будучи своєрідним зв'язком між

державою і громадянами, мають бути гарантом надання якісних послуг відповідно до чинного законодавства [6, с. 156]. Виконання державними службовцями завдань та функцій держави має гарантувати сталість та стабільність державно-службових відносин, силу держави, ефективність управлінської діяльності та її незалежність від політичних змін [14, с. 38, 39]. Оскільки державні службовці реалізують державну управлінську діяльність та державно-владні повноваження, то в своїй професійній діяльності вони є суб'єктами особливих відносин, які мають вибудовуватися на засадах служіння народові та його інтересам, основою яких є етичні виміри.

Підвищені етичні вимоги в публічному управлінні зумовлені, по-перше, тими значними матеріальними цінностями та людськими ресурсами, якими розпоряджається державний службовець через систему ухвалення управлінських рішень; по-друге, безпосереднім впливом ухвалених управлінських рішень на життя конкретних людей; по-третє, існуванням ризиків, непередбаченості в сполученні формально-процедурних регламентацій діяльності державного службовця з можливістю прийняття вольових суб'єктивних рішень. Ці чинники вказують на потенційне виникнення особливих етичних проблем професійної діяльності державних службовців, до яких, зазвичай, відносять проблеми: дотримання державної таємниці; збереження конфіденційної інформації громадян; протидії корупційним діям; політичної неупередженості та обмеження частини політичних прав державних службовців [47, с. 7].

Науковці, які досліджують комунікативні компетентності державного службовця в контексті специфіки їх службової діяльності, довели, що державні службовці виконують роботу, що виражається в обґрунтуванні цілей та напрямів суспільного розвитку; обіймають посади в органах державної влади та представляють їх, володіють інформацією, що водночас є і засобом державного нагляду, і засобом надання адміністративних послуг [25, с. 4]. Все це вказує на необхідність визначення залежності між особливостями професійної етики державних службовців та особливостями видів їх діяльності. Саме такий підхід

стимулював віднайдення видових та родових класифікацій етичних стандартів діяльності в конкретній галузі проходження державної служби, адже залежно від критеріїв класифікації, державна служба поділяється на різні види. Зокрема, опираючись на конституційний принцип поділу влади, виокремлюють державну службу в законодавчому органі, в органі виконавчої влади та в органі судочинства. Однак, така класифікація не охоплює всієї варіативності державної служби, оскільки не враховує особливостей служби, наприклад, в Адміністрації Президента України, органах прокуратури чи Національному банку України, оскільки вони не належать формально до жодної з трьох гілок влади. Відповідно, прив'язувати етичні принципи діяльності державних службовців до принципу поділу на гілки влади, не завжди може задовольнити дослідницькі інтереси дослідників цієї наукової проблеми.

Відповідно до більш узагальненої класифікації державної служби, яка передбачає поділ на роди державної служби: військова служба (армійська служба, прикордонна служба, служба в органах внутрішніх справ, служба в органах безпеки); управлінська служба (у сфері управління економічними процесами, управління власністю, управління у фінансово-бюджетній сфері, управління освітою та культурою, управління соціальною сферою); спеціалізована служба (судова служба, кримінально-виконавча служба, митна служба, прокурорська служба, радіаційна служба, метрологічна служба, екологічна служба, санітарно-епідеміологічна служба, служба з надзвичайних ситуацій), можна визначити більш виразний зв'язок між професійною діяльністю державного службовця та етичними принципами такої діяльності. [14, с. 137]. Керуючись такою логікою, Н. Тимченко виявила специфіку діяльності службових осіб системи митних органів та визначила зміст поняття *професійна етика службових осіб митних органів* як «галузь етичної науки, що вивчає як застосування загальних норм моралі, моральності в діяльності та повсякденній поведінці службових осіб митних органів, так і особливих норм професійної моралі, що виникають та втілюються тільки в даній професійній групі (підгрупах)» [83]. На нашу думку, варто було б уточнити, на яку саме

категорію працівників системи митних органів поширюється поняття *професійна етика*, оскільки, Митний кодекс України регулює правовий статус не державних службовців митних органів, а посадових осіб митних органів, до того ж в системі митних органів можуть працювати особи за трудовим договором, що не є тими посадовими особами, на яких поширюється трудове законодавство в цій сфері повною мірою. Але такий підхід є досить поширеним, наприклад, А. Музиченко визначає зміст поняття *суддівська етика* як «стандарти професійної поведінки суддів, що характеризуються наявністю підвищених моральних вимог, зумовлених високою відповідальністю їхньої праці» [42, с. 85], що також не повною мірою вписується в сучасні концептуальні засади етики публічного управління.

Отже, поняття професійна етика державного службовця в науковій літературі вживається в різних значеннях: по-перше, як кодекс, тобто набір конкретних норм та принципів поведінки державних службовців; по-друге, як характер та тип суспільної дії та відносин за участю державних службовців, що відповідають вищим нормам моралі; по-третє, як теорія, що осмислює зміст даного явища [75, с. 70]. Терміни *професійна мораль* та *професійна етика* часто вживають як синоніми, хоча це не зовсім відповідає теоретико-методологічним принципам, оскільки «професійна етика це не просто конкретизація загальноетичних норм у професійній сфері, а своєрідна форма самоорганізації моральної свідомості і відповідної професійної поведінки суб'єкта професійної діяльності. Шляхом теоретичного осмислення індивідуального і суспільного морального досвіду професійна група виробляє професійні цінності й норми, яких потрібно дотримуватися, встановлюють правила морального оцінювання рішення, дій, а також виховують (стимулюють) у собі риси характеру, необхідні для моральної діяльності» [75, с. 70]. Тому, ми погоджуємося з думкою Т. Василевської, що «професійна етика публічної служби є видом управлінської етики, в якому на основі вивчення професійної моралі публічних службовців обґрунтовуються ціннісні орієнтації, моральні аспекти поведінки, норми

взаємовідносин між людьми у процесі державно-управлінської діяльності та надаються практичні рекомендації, які зорієнтовані на цю діяльність» [5, с. 10].

Отже, в загальному розумінні етика державного службовця – це система етичних норм, принципів, встановленого порядку дій, правил та відносин в системі державної служби, що базується на ціннісних засадах публічного управління та усвідомленні державними службовцями свого професійного призначення. Етику діяльності доцільно розглядати як сукупність правил взаємодії державних службовців між собою та правил взаємодії з іншими суб'єктами державно-службових правовідносин [74, с. 75].

За своєю суттю професійна етика публічної служби, ґрунтується на: цінностях та нормах суспільства як соціального цілого; цінностях та нормах соціального класу, до якого належить державний службовець; цінностях та нормах державної служби як особливої соціально-професійної групи; індивідуальних цінностях та нормах державного службовця як особистості. Відповідно, складниками етики державного службовця є: професійна честь, професійна гідність, професіоналізм, відповідальність, справедливість, гуманізм та репутація (Рисунок 1), які доречно визначити більш детально з врахуванням їх важливості для публічного управління.

Честь для державного службовця займає центральне місце в структурі його етичної моделі. Честь є особливим моральним ставленням державного службовця до себе, що виявляється через усвідомлення свого соціального статусу, роду та характеру діяльності, моральних заслуг та виражається у відповідному ставленні до державного службовця з боку суспільства, що бере до уваги його заслуги та репутацію. До якостей чесного державного службовця відносять: благородство, гідність, незаплямовану репутацію та добре ім'я [74, с. 24]. Зауважимо, що поняття *честь* і *служба* тісно пов'язані між собою. Як зауважує Т. Василевська, це пов'язано з тим, що, по-перше, державний службовець повинен дбати про честь всієї державної служби та піклуватися про її авторитет. По-друге, державний службовець повинен дбати «про власну професійну честь, тобто про те, щоб бути достойним представником своєї

професійної групи» [5, с. 28]. Професійна честь для державного службовця – це, насамперед, відповідність слова і дії, її нерідко ототожнюють з гідністю, однак це різні якості. Гідність людина одержує від народження через те, що вона є людиною, а честь треба здобути через дії.

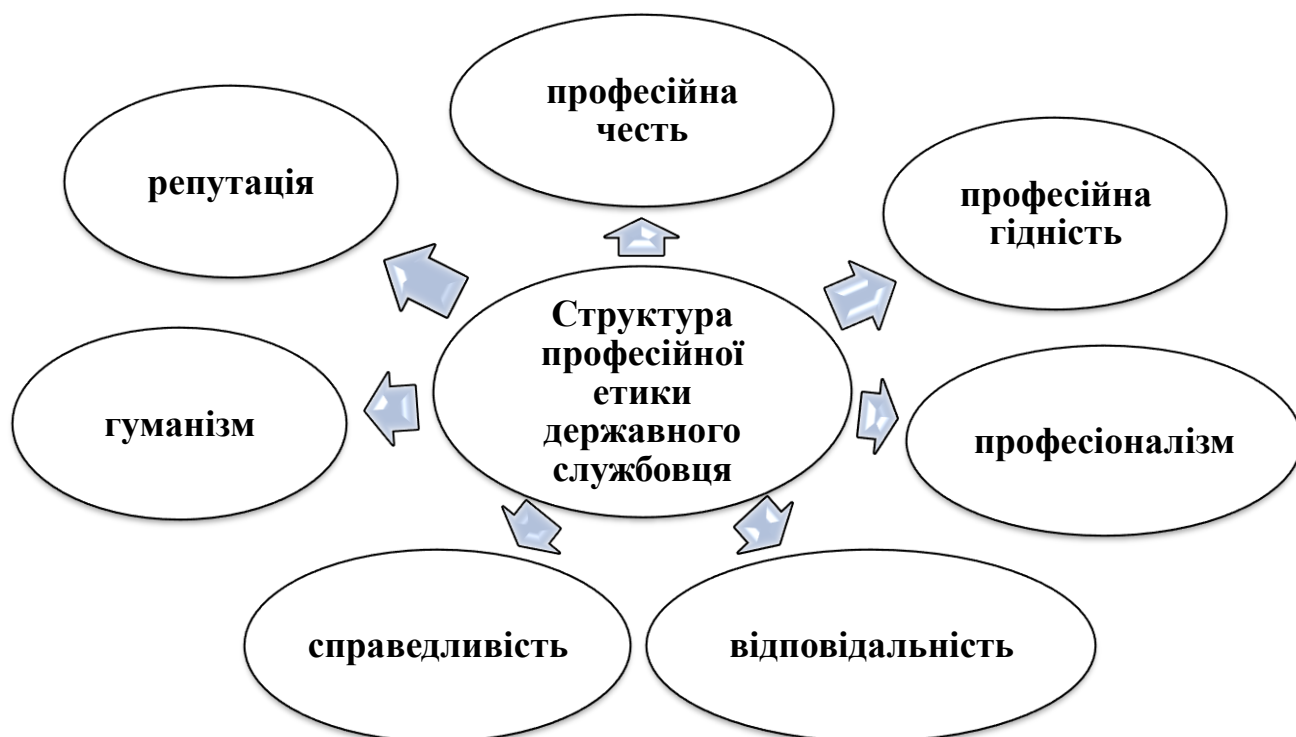


Рисунок 1. Структура професійної етики державного службовця

Гідність ґрунтується на принципах рівності всіх людей, незалежно від їх релігійної, расової, національної або професійної належності, соціального стану або репутації [5, с. 28]. Вона є особливим моральним ставленням людини до самої себе, що виявляється в усвідомленні моральної рівності з іншими людьми та самоцінності [85, с. 94]. За визначенням Т. Василевської, «професійна гідність це самооцінка індивідом своєї професійної діяльності, внутрішня впевненість в власній цінності як професіонала, почуття самоповаги до власних професійних надбань» [5, с. 29], тобто, професійна гідність державного службовця пов'язана з його конкретним становищем в колективі, особистими заслугами та відповідною їм мірою поваги й пошани, тобто – з честю

державного службовця як представника професії, колективу та системи державної служби. Чим вищим розвинуте у державного службовця почуття особистої та професійної гідності, тим більш значущою є його цінність для суспільства та системи публічного управління. У такому розумінні, професійна честь державного службовця та професійна гідність державного службовця є взаємно доповнюючими характеристиками державного службовця, що допомагають підтримувати високий рівень моральності системи публічного управління [75, с. 59].

Професійна етика публічного службовця розкривається через поняття *справедливість*. Суть справедливості, як базового принципу етичної поведінки державного службовця, виявляється в тих похідних нормах, що формують справедливі вимоги до професійної діяльності державного службовця: чесність, кваліфікованість, професіоналізм, сумлінність, відданість справі, компетентність, організованість, ефективність. Цей принцип ґрунтується на тому, що дії державного службовця мають бути своєчасними, що забезпечує суспільство від численних порушень в ухваленні управлінських рішень, які призводять до дисфункції органів публічного управління [74, с. 185].

Важливою категорією в структурі професійної етики є *відповідальність*, що це складним та багаторівневим явищем, яке включає в себе економічні, моральні, психологічні, культурні та інші аспекти. Відповідальність трактується і як здійснюваний в різних формах контроль над діяльністю державного службовця з позицій виконання ним визначених норм та правил. Для визначення управлінського контексту відповідальності державного службовця її сутність варто розкривати через категорію *відповідальність перед*. Зазвичай, відповідальність визначається як обов'язок державного службовця відповідати за дії, бути гарантом чогось, виконувати свої обіцянки. Відповідальність відносять також до здатності й можливості державного службовця приймати рішення [108, с. 55]. Відповідальність державного службовця щодо виконання своїх професійних обов'язків зростає, коли він відчуває значущість свого покликання та усвідомлює себе як представника

держави. Визначальними поняттями, що дозволяють більш повно розкрити зміст відповідальності державного службовця, є свобода, обов'язок, вибір, підзвітність та усвідомлення наслідків своїх дій. Тобто, в основі відповідальності лежить можливість державного службовця зробити вибір яким чином діяти та яке рішення прийняти [3, с. 288].

Таким чином, відповідальність державного службовця належить до переліку основних характеристик публічної служби та є складником етики професійної діяльності державного службовця. Відповідальність державного службовця є тим елементом етики, що забезпечує відповідність діяльності суб'єктів владних повноважень певним очікуванням, інтересам та потребам громадян. Професійна відповідальність державного службовця пов'язана з наявністю цінностей, професійних норм та правил, детермінованих умовами державної служби, що регулюють поведінку відповідальність державного службовця в процесі його діяльності. На нашу думку, професійна відповідальність державного службовця є сукупністю професійно важливих якостей, що проявляються в діяльності державного службовця та впливають на її ефективність. Відтак, професійна відповідальність є дієвою, коли є похідною внутрішньої моральної відповідальності державного службовця.

Для етики державного службовця важливим є гуманізм, який в класичному значенні є світоглядним імперативом, що проголошує цінність державного службовця, його право на розвиток та прояв своїх здібностей, вільну та відповідальну участь в житті суспільства [53]. Принцип гуманізму покликаний зміцнити моральні основи державної служби. Повага державного службовця до людини має ґрунтуватися на визнанні її переваг, заслуг, значущості, якостей, цінностей та унікальності [31, с. 53]. Зазначимо, що принцип гуманізму є невід'ємною складовою моральних основ публічного управління та державної служби, який зобов'язує визнавати, дотримуватися та захищати права й свободи людини та громадянина. Цей принцип вимагає від державного службовця поваги до кожного громадянина та визнання суверенітету особистості, що має стати внутрішнім імперативом чиновника.

Професіоналізм, як категорія професійної етики державного службовця є атрибутом ефективної системи публічного управління, яку найчастіше розуміють як ефективне здійснення трудової діяльності та пов'язують з певною професією та з поняттям *професіонал* як фахівець в певній справі [17, с. 24]. Таке розуміння, на нашу думку, обмежує природу професіоналізму державного службовця. В сучасній науковій літературі професіоналізм означається через фрагментарні характеристики: як набір відповідних знань та професійних здібностей [77, с. 174]; як системоутворююча ідея професійної діяльності, що має «регулятивні складники – професійну компетентність, професійні вміння, професійну майстерність» [37, с. 11]; як відображення потреб у «професійній майстерності державних службовців» [52, с. 206 – 212], які забезпечуються під час підвищення кваліфікації. Але, на нашу думку, більш вагомими та обґрунтованим є твердження І. Шпекторенко про те, що основою професіоналізму є ціннісні, орієнтаційні та компетентнісні якості в поєднанні з досвідом та індивідуальним внеском державного службовця в розвиток професії [90, с. 182].

На державній службі професіоналізм державного службовця відіграє важливу роль, оскільки державний службовець має бути не тільки виконавцем доручень, а й професіоналом своєї справи, для нього важлива професійна освіта та професійний досвід, що накопичується в процесі проходження державної служби, та здатність застосувати свої професійні знання й навички. Ми підтримуємо думку Т. Василевської, яка зазначає, що серйозні деформації в управлінській діяльності відбуваються через відсутність сталого зв'язку між професіоналізмом та професійно-етичним виміром професії державного службовця. Неуважне ставлення до потреб громадян, використання службового становища, нехтування інтересами соціальних груп часом сприймаються державними службовцями як другорядні фактори їх управлінської діяльності [6, с. 157]. На нашу думку, професіоналізм державного службовця не зводиться до оволодіння спеціальних компетенцій та здобуття досвіду управлінської

діяльності. Важливим компонентом професіоналізму державного службовця є ціннісно-нормативні та морально-етичні пріоритети особистості.

Репутація також є важливим складником професійної етики. Цей нематеріальний актив, що формується людиною упродовж усього життя, можна втратити в одну мить. Репутація державного службовця є суспільною оцінкою «його професійних та службових якостей за результатами виконання ним своїх службових обов'язків. Вона безпосередньо залежить від нього самого, так і зумовлена умовами, у яких він працює (імідж та репутація державного органу та державної служби)» [39, с. 28]. Принципово важливим є те, що імідж публічного управління формується через репутацію кожного державного службовця.

З урахуванням викладеного, зауважимо, що під професійною етикою державних службовців слід розуміти систему моральних та правових вимог, принципів, яких мають дотримуватися державні службовці в процесі виконання завдань та функцій держави. Професійна етика різних груп державних службовців відображує видові й родові особливості системи державної служби, що має враховуватися у нормативно закріплених правилах етичної поведінки державних службовців та під час розробки теоретичних основ професійної етики.

1.2. Аналіз джерельної бази дослідження

Дослідження етичних вимірів діяльності державних службовців України в контексті процесу екстраполяції європейських принципів на українські управлінські практики потребувало використання різноманітних джерел.

Першу групу джерел утворюють праці вітчизняних науковців, присвячені теоретичним моделям вивчення етичних вимірів діяльності державних службовців. Загальнотеоретичним проблемам та особливостям етичного виміру діяльності державних службовців присвячено наукові розвідки Н. Янюк [92], В. Лозового [20], А. Музиченко [42], Г. Чайки [88], Е. Хрикова [87], Г. Котович [27], А. Войтенко, В. Якобчук та Н. Пугачова [10], Н. Требенець [86], І. Яремич

[93], В. Мельникова [34], С. Серьогіна [39; 75; 76; 82], Т. Василевської [5; 6; 7; 8], Н. Тимченко [83], М. Рудакевича [73; 74], М. Бондарчук [3], Т. Тарасенко [108], О. Линдюк [31], І. Шпекторенко [90], М. Синявіна [77], М. Міненко [37], Л. Плаксієй [52] та інших. У своїх дослідженнях означені науковці розкривають сутнісні особливості етики державних службовців, відображають особливості її формування в умовах демократизації публічного управління, актуалізують питання етизації державної служби в умовах євроінтеграційного поступу України. Безперечно, їх наукові доробки мають важливе значення для науки державного управління та слугують методологічним інструментарієм для подальших досліджень.

Питання формування та розвитку етичної інфраструктури державної служби завжди викликали науковий інтерес у науковців і практиків, які нормативно-правовому та інституційному механізмих дотримання етичних стандартів на державній службі вбачають рушійну силу посилення інституційної спроможності державної служби. Джерелами дослідження нормативно-правового виміру етики діяльності державних службовців слугували нормативно-правові акти у галузі регулювання професійної етики та дотримання етичних стандартів в системі державного управління. Дана група джерел утворена Конституцією України [26], Законами України [57; 584 65; 67], документами міжнародних організацій та інституцій [36; 70; 96; 100; 104; 105; 107; 110], Указами Президента України [46; 644 66], Постановами Кабінету Міністрів України [56; 61; 62; 63], іншими нормативними та розпорядчими документами [15; 22; 24; 29; 59; 60].

Проблеми формування етичних стандартів державних службовців детально розроблялись Т. Кураковою [30], М. Рудакевичем [73], Н. Скороход [79], Н. Діденко [18], О. Бериславською та В. Мінаєвою [2], Н. Шаповаловою [89], Н. Сорокіною [81; 82], Н. Гнидюк [13], О. Антоновою [1] та іншими. В своїх дослідження означені науковці зосереджуються, насамперед, на аналізі зарубіжного досвіду формування стандартизації етичної діяльності державних

службовців і можливості використання окремих практик в системі державної служби України.

Важливими джерелами для дослідження особливостей екстраполяції європейських принципів етики діяльності державних службовців на національні управлінські практики стали наукові розвідки, присвячені проблемам кодифікації етичних норм і принципів, як компонентів професійного статусу державного службовця. Теоретичний аналіз етичних кодексів у публічному управлінні здійснювали Т. Василевська [7], Г. Джумагельдієва, Л. Сергієнко та І. Сергієнко [16], В. Малімон [32], М. Пашкова [50], С. Серьогін [39], Є. Хриков [87], Н. Щербак [91] тощо. Для всебічного розкриття використано означеної проблеми використано також етичні кодекси та стандарти держав ЄС [55; 94; 95; 99; 100; 104; 112]. Інформаційною основою діагностики потреби кодифікації етичних принципів у системі державної служби слугували аналітичні матеріали НАДС [43]. Характеризуючи дану групу джерел зазначимо, що питання, пов'язані з розробкою етичних кодексів державних службовців в Україні, вимагають поглиблення.

Здійснення аналізу етичної складової конфлікту інтересів в системі державної служби передбачало використання міжнародних рекомендацій та стандартів [36; 105], національних нормативно-правових актів [24; 29; 58; 60; 62], наукових, методичних і аналітичних матеріалів, присвяченої проблемі врегулювання конфлікту інтересів на державній службі [44; 45; 49; 54; 72; 84; 101].

Здійснений аналіз джерельного забезпечення дослідження етичних вимірів діяльності державних службовців України в контексті процесу екстраполяції європейських принципів на українські управлінські практики дозволяє констатувати, що незважаючи на активні розвідки вітчизняних науковців із проблематики формування етичної інфраструктури державної служби, не до кінця вирішеними залишаються питання етичних аспектів медіації взаємодії органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства, градації загальних і професійних, етичних обов'язків державних

службовців, що потребує поглиблення та може стати предметом подальших наукових розвідок.

РОЗДІЛ 2

ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ЕТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

2.1. Нормативно-правий вимір етики діяльності державних службовців

Одним із головних завдань сучасної держави є формування ефективної, системи органів публічної влади, здатної справедливо та відповідально підійти до забезпечення прав і основоположних свобод людини. Рушійною силою цієї системи є представники, уповноважені реалізовувати функції держави або місцевого самоврядування. При цьому не варто недооцінювати роль у цьому процесі державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Підготовка компетентних професіоналів, здатних до продуктивної роботи, наразі є запорукою досягнення цілей, що ставляться перед державною службою в процесі європейської інтеграції України. Без кваліфікованих держслужбовців, здатних ефективно виконувати свої професійні обов'язки, жодна публічна інституція не зможе забезпечити результативність своєї діяльності. Досвід розвинених європейських держав засвідчує, що етизація публічної служби створює можливості для гармонізації суспільних відносин та істотного підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Тому формування та розвиток етичних стандартів державних службовців є важливим напрямом екстраполяції європейських принципів на національні управлінські практики.

Незважаючи на відмінності в підходах різних держав до формування та розвитку організаційної культури державних службовців, незмінною залишається її мета, що полягає у забезпеченні професійної діяльності службовців в інтересах громадян і суспільства, а також попередженні можливих ризиків зловживання владою та запобіганні порушенням закону [74, с. 148]. Вироблення морально-етичної бази функціонування державної служби

в багатьох державах розпочиналось зі створення етичної інфраструктури. Це першочерговий та необхідний компонент формування корпусу державної служби як інституту суспільного служіння [41, с. 117].

Етична інфраструктура державної служби може бути представлена у вигляді восьми базових складників (Рисунок 2), поєднання яких сприяє виконанню трьох основних функцій в сфері забезпечення етичної поведінки державних службовців – контролю, керівництва та управління [97, с. 26].



Рисунок 2. Етична інфраструктура державної служби

Систему правового статусу державних службовців утворюють права та обов'язки, що виступають одночасно його основним ядром і функціональним елементом. При цьому особливо важливим є нормативно-правове регулювання етичних обов'язків службовців. Отож, актуальність дослідження нормативно-правового виміру етики діяльності державних службовців зумовлена існуванням складних і суперечливих процесів формування етико-зобов'язального статусу держслужбовців.

Жодна ініціатива у галузі етизації державної служби приречена на невдачу без волі та бажання політичного керівництва держави реалізувати її на

практиці. Зазначимо, що актуальність та пріоритетність забезпечення належної етичної поведінки державних службовців впродовж останніх років активно декларується на рівні офіційних документів держави [63; 64; 66]. Втім після затвердження в 2016 р. Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [59] важко відзначити події, що засвідчують результати просування в напрямі практичної реалізації означеного завдання.

Нормативно-правий вимір етики діяльності державних службовців представлений сукупністю нормативно-правових актів, що встановлюють принципи та правила поведінки, визначають санкції за їх порушення, а також регламентують систему управління, що забезпечує їх практичну реалізацію в процесі професійної діяльності державних службовців.

В процесі організації системи державної служби будь-яка держава використовує правові інструменти. Морально-етичні ж риси формуються системою виховання та залишаються здебільшого поза межами права. Однак це не стосується певних категорій педагогічних працівників і державних службовців, для яких актуальною є наявність нормативно-правових актів, спрямованих на посилення моральної стійкості та впровадження морально-етичних принципів і стандартів поведінки.

Досвід нормативно-правового регулювання етики державних службовців у розвинутих демократичних державах ілюструє, що для окремих держав характерною є практика прийняття спеціальних законів про службову етику, наприклад, для Ірландії (*Ethics in Public Office Act*) [96] та Франції (*Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires*) [100]. Подібні законодавчі акти, по-перше, регламентують порядок і процедуру декларування майна, прибутків, конфліктів інтересів у фінансовій сфері та, по-друге, передбачають формування інституції, повноважної координувати процедуру декларування та здійснювати управління етикою державних службовців загалом. Вивчення такого досвіду дозволяє визначити можливі вектори нормотворчої діяльності в сфері етики державних службовців.

На національному рівні етичний вимір діяльності державних службовців і посадовців регламентується положеннями Конституції України [26], зокрема у частині 1 статті 19 зазначено, що «правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством» [26]. Окрім того, етичні норми, правила, принципи та стандарти діяльності державних службовців закріплені на рівні ряду загальних, локальних і спеціальних нормативно-правових актів, зокрема: Закону України «Про державну службу» [57]; Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [67]; Етичних кодексів посадових осіб місцевого самоврядування (затверджених рішеннями місцевої влади); Закону України «Про запобігання корупції» [58]; Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [59]; нормативних документів, що регулюють діяльність етичних комісій тощо.

Етика державних службовців у державах ЄС формується відповідно до Страсбурзької рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (2000) щодо унормування поведінки державних службовців [70, с. 713–735]. Означеним документом запропоновано Модельний Кодекс етичної поведінки державних службовців, що є своєрідним орієнтиром для розробки національних кодексів держав ЄС.

Згідно норм ст. 4 Модельного Кодексу, державний службовець повинен виконувати свої обов'язки відповідно до закону, нормативних інструкцій та етичних стандартів, що стосуються його/її функцій. Державний службовець повинен діяти у політично нейтральній манері та не повинен намагатися перешкоджати законній політиці, рішенням або діям публічної влади. Під час перебування на службі, державні службовці підпадають під «спеціальний етичний правовий режим, який відрізняється від загальних норм права для пересічних громадян» [70].

Основним нормативним документом, 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» [107]. Доречно наголосити на універсальності документу та можливості екстраполяції його норм на співробітників інших інституцій ЄС. Окрім того, документ одним із перших запровадив категорії та грейди, декретуючи досить чіткі рекомендації щодо якості посад державних службовців. Документом також визначено місію державних службовців.

Зазначимо, що станом на сьогодні єдиним аналогічним документом в Україні є Закон України «Про державну службу» [57], що встановлює принципи державної служби, регламентує інститут службового розслідування та порядок декларування доходів [57]. Зокрема, стаття 8 означеного Закону містить посилання щодо етики державних службовців, визначаючи одним із основних обов'язків держслужбовця дотримання принципів державної служби і правил етичної поведінки [57].

На відміну від України, в ЄС, окрім узагальнених документів, існує також специфічний документ, розрахований виключно на співробітників Європарламенту – «Інструкція до обов'язків державних службовців Європейського парламенту» [102], відома під назвою Кодекс поведінки. Обов'язковість дотримання норм означеного документу закріплена на рівні керівного органу парламенту. Кодекс містить принципи, правила та стандарти спрямовані на (1) забезпечення незалежності службовців від зовнішніх інтересів і політичного впливу; (2) забезпечення їх лояльності парламенту та унеможливлення завдання репутаційної шкоди парламенту [102]. Кодекс деталізує принципи незалежності, закладені в Правилах державних службовців [107] та визначає вимоги щодо їх поведінки. Загалом документ нараховує 30 сторінок, носить суто формальний та технократичний характер, на зразок директив Європейської Комісії.

Аналогічним документом в системі державної служби Україні були «Правила етичної поведінки державних службовців» [62], що діяли менше року та втратили чинність у березні 2017 р. [56]. Означені Правила регулювали моральні засади діяльності держслужбовців і акцентували на необхідності

дотримання принципів: служіння державі та суспільству; доброчесності; гідної поведінки; політичної нейтральності; лояльності; прозорості та підзвітності; сумлінності [62]. Зауважимо, що декларування відомостей про наявні або можливі конфлікти інтересів національним законодавством на той момент не було передбачено. На сьогодні чинними в Україні є «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [59], що є значно меншими за обсягом та акцентують увагу на меншій кількості питань. Дотримання означених Правил є своєрідним зобов'язанням державних службовців і посадових осіб ОМС, оскільки при прийнятті на державну службу особа ознайомлюється з ними, про що додається відмітка до особової справи державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування. Загалом наразі в Україні бракує чітких інструкцій, що могли б скеровувати етичну поведінку державних службовців.

Розмежування статусів державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, є безсумнівним плюсом в національній системі публічного управління. Важливим кроком на шляху етизації діяльності державних службовців на локальному рівні є, зокрема, діючий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [67], яким серед перелік вимог до посадової особи встановлено дотримання принципів [67]: верховенства права, демократизму та законності; гуманізму та соціальної справедливості; пріоритету прав та свобод людини й громадянина; ініціативності, компетентності, професіоналізму, чесності та відданості справі; підзвітності та персональної відповідальності за порушення дисципліни та неналежне виконання службових обов'язків; гласності; дотримання прав місцевого самоврядування. Означені вимоги мають правовий характер і виходять із основних принципів служби в органах місцевого самоврядування

Загальні стандарти моральної поведінки посадовців органів місцевої влади, що визначають рівень їх професійної культури, регламентовано статтею 8, відповідно до якої посадова особа місцевого самоврядування зобов'язана: «шанобливо ставитися до громадян та їх звернень до органів місцевого

самоврядування; турбуватися про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування; не допускати дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави» [67]. Важливим морально-стимулюючим і регулюючим фактором, що забезпечує належний рівень етичної культури діяльності посадовців в органах місцевого самоврядування, є прийняття присяги.

Слід зазначити, що впродовж першої декади ХХІ ст. неодноразово робилися спроби вдосконалення національного законодавства в напрямку етизації діяльності державних службовців. Так, у 2007 р. Головне управління державної служби України ініціювало широке громадське обговорення законопроекту «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» [68], яким пропонувалося встановлення загальних вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, якими вони повинні керуватися в процесі виконання виконання службових обов'язків і згідно яких громадськість може оцінювати рівень доброчесності, неупередженості та ефективності їх діяльності. Законопроектом також визначалися моральні стандарти й алгоритми державних службовців у ситуаціях, що провокує корупційні дії. Однак, незважаючи на підтримку громадськості, Верховною Радою України в 2009 р. цей проєкт було відхилено.

Нормативно-правий вимір етики діяльності державних службовців є частиною антикорупційного законодавства та має сприяти професіоналізації державної служби. Перші кроки на шляху до зниження рівня корупції, етизації державної служби та запобігання конфлікту інтересів на державній службі нашою державою вже зроблено, зокрема в червні 2009 р. Верховною Радою України ухвалено пакет антикорупційного законодавства, розроблено за участі експертів МСС [40].

Закон України «Про запобігання корупції» [58] містить принципи етичної поведінки та перелік інших приписів, якими зобов'язано неухильно

дотримуватись загально визнаних етичних норм поведінки, бути гречними у стосунках із громадянами, керівниками, колегами та підлеглими. Законом також встановлюються (1) загальні вимоги до поведінки посадовців, якими вони зобов'язані керуватися в процесі виконання своїх службових або представницьких повноважень, (2) підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення означених вимог. Стандарти етичної поведінки в означеному Законі підпорядковані таким домінантам: додержання вимог закону та етичних норм поведінки, пріоритет інтересів, політична нейтральність, неупередженість, компетентність та ефективність, нерозголошення інформації, утримання від виконання незаконних рішень або доручень [58]. Тобто, цей правовий акт може слугувати нормативною основою для кодексів або стандартів професійної етики.

В 1998 році Європейський Омбудсман розпочав роботу над стандартами «належної адміністративної поведінки» у європейських інституціях. Результатом цієї діяльності стало прийняття Європарламентом у 2001 р. «Європейського кодексу належної адміністративної поведінки» [110].

Важливим документом, що регламентує управління конфліктом інтересів і містить чіткі рекомендації та інструкції, були свого часу «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» [60], що втратили чинність в 2021 р. на наш погляд, прийняття означеного документу, поза сумнівом, було вагомим кроком на шляху налагодження ефективно політики управління конфліктом інтересів у системі державної служби, однак потребувало значних зусиль щодо впровадження окремих інструментів і моніторингу дотримання зазначених інструкцій.

«Європейський кодекс належної адміністративної поведінки» [110] містить виклад основних принципів і 27 статей, що встановлюють правила, які регламентують поведінку як державних службовців, так й інших співробітників, зокрема, експертів, зовнішніх консультантів, помічників, тимчасових

працівників тощо. Ними також слід керуватися в процесі комунікації з громадськістю. Необхідно зазначити, що на відміну від Інструкції [107], Кодекс є не обов'язковим до виконання та носить рекомендаційний характер. Заразом він є досить змістовним. Разом із пропозиціями стосовно спрощення адміністративних процедур Кодекс покликаний підвищити рівень довіри громадськості до інституцій ЄС. Окрім того, завдяки зусиллям Європейського Омбудсмана у 2012 р. розробили та прийняли «Принципи державної служби ЄС» [103], що як і попередні нормативні документи розраховані на широке коло державних службовців.

На жаль, на рівні національного законодавства відчувається брак подібних документів. Необхідність розробки таких принципів актуалізується в контексті реформування публічного управління та євроінтеграційного поступу України. Окрім того, що етичні стандарти діяльності державних службовців визначені нечітко, бракує також органу, повноважного здійснювати безпосередній контроль та відслідковувати дотримання етичних норм і принципів. На жодному рівні не регламентована етика ведення переговорів, ділового листування, допустимість чи недопустимість окремих висловлювань, обсяг внутрішньої інформації, що може бути поширена та рівні її поширення, також жодним чином не унормовані.

За загальною ціннісною рамкою етичні принципи державної служби України суттєво не відрізняються від інших держав. Практичне дотримання державними службовцями етичних норм, принципів і стандартів повинно сприяти забезпеченню належного виконання державою своїх функцій, свідченням чого, насамперед, є задоволення потреб суспільства та підвищення рівня життя кожного громадянина. Зрозуміло, що правові та етичні норми складають єдиний нормативний простір, взаємно підтримуються в процесі упорядкування суспільних відносин і формування у державних службовців й споживачів управлінських послуг необхідної етичної культури.

2.2. Формування етичних стандартів для державних службовців

Актуальність дослідження етичних і професійних стандартів державних службовців визначається євроінтеграційним поступом України та потребою європеїзації системи державної служби. Закон України «Про державну службу» [57] декларує принципи державної служби, які в ціннісному аспекті відповідають принципам державної служби країн Європейського Союзу. Однак, закріплення означених цінностей як на індивідуальному, так і на інституційному рівні є досить нелегким процесом, що потребує уваги та зусиль усього суспільства. Екстраполяція європейських етичних принципів на національні управлінські практики є важливим кроком на шляху до ствердження принципів належного урядування в Україні.

Етичні стандарти державного службовця – це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів державно-службових відносин, що є сукупністю найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих норм загальнолюдської моралі, які властиві конкретному суспільству [30]. Принципи формування етичних стандартів державних службовців відображено на рисунку 3.

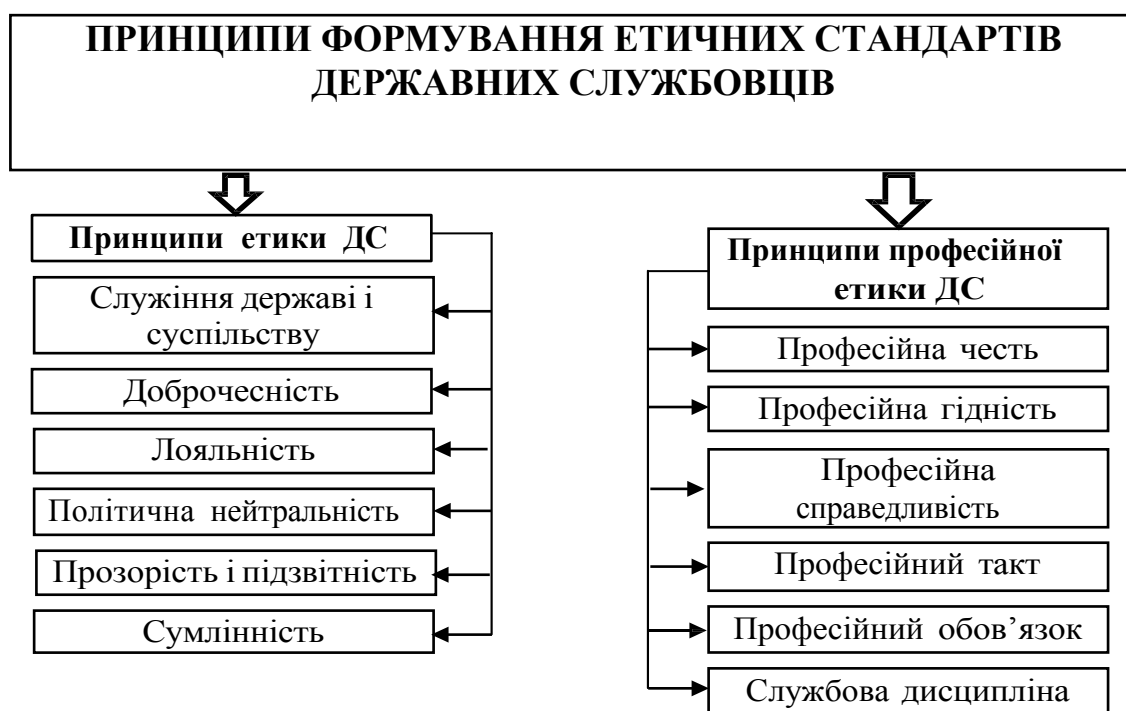


Рисунок 3. Формування етичних стандартів

У країнах-членах ЄС моральності і етичності державних службовців приділяється особлива увага, державне управління має відповідати ряду етичних вимог, до яких відносяться: співпраця з громадянським суспільством, участь в плануванні та управлінні змінами, здатність до адаптації, взаємна довіра і відкритість комунікацій тощо. Такі етичні обов'язки публічних службовців як основний елемент професійного статусу встановлено у праві багатьох європейських країн.

Окремо варто виділити етичні обов'язки публічних службовців у європейських країнах, адже проблема формування довіри між державними службовцями та громадянами є ключовою у морально-правовому регулюванні поведінки публічних службовців. Довіру громадськості до державної служби можна підтримувати тільки неупередженими та добросовісними діями. Недооцінка морально-професійних обов'язків публічних службовців призводить до деформації всієї системи державного управління. Адже якщо у державного службовця-професіонала відсутні стійкі моральні позиції, зорієнтовані на суспільні та державні інтереси, то результати його діяльності будуть вкрай негативними для суспільства. Тобто державний службовець виконуватиме свої обов'язки цілком професійно, але в особистих чи вузьких групових інтересах.

Тобто національні кодекси поведінки державних службовців повинні бути розроблені відповідно до цієї Рекомендації. Етичний кодекс державного службовця розкриває суть і зміст основ професійної етики державних службовців. Важливою особливістю даного документа є формулювання його призначення і визначення кола осіб, на поведінку яких поширюються зазначені етичні норми. Визнання та дотримання Кодексу є складовою частиною умов праці державного службовця. Включення його (Кодексу) положень в трудовий договір (контракт) приписує нормативний характер виконання [74].

Практика закріплення в правових актах моральних вимог до чиновників, продиктована, на наш погляд, перш за все необхідністю підтримати їх (морально-етичні вимоги) за допомогою дієвих механізмів. Дисциплінарна,

адміністративна та навіть кримінальна відповідальність за порушення вимог до службового поведіння посадових осіб, органів управління і службовців сьогодні широко поширена та підтверджена законами ряду країн.

Вважається, що високий рівень моралі публічних службовців завжди був предметом особливої гордості британського суспільства. У світі відома британська «традиція» публічної служби, що регламентується моральним кодексом і підзвітна парламентському комітету з бюджетного контролю. Британського бюрократа характеризуються висока самодисципліна, чесність, моральність, професійна честь, прагнення завжди знайти краще рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава і благо громадянина [74, с. 130]. Так, у Великобританії цивільна служба розглядається як «почесний обов'язок шляхетних осіб», знак довіри до них із боку суспільства. Британські цивільні службовці можуть брати участь у політичній, громадській діяльності лише поза межами службових обов'язків і в позаробочий час, щоб не підривати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх обов'язків, а свої політичні погляди цивільні службовці не можуть використовувати під час виконання посадових обов'язків. У Великобританії накладено численні заборони на здійснення державними службовцями інших функцій, щоб це не заважало основній діяльності та виконанню обов'язків за посадою.

Для чиновників є практика щорічних звітів виконання своїх функціональних обов'язків, які складаються на рівні міністерств. Кожен звіт готується чиновником, який стоїть на одну-дві сходинки вище щодо осіб, указаних у звіті. Звіти здаються в Раду з просування міністерства, її члени призначаються міністром, останній також ухвалює остаточне рішення про підвищення по службі чиновників. Тому просування по службі і переміщення із міністерства в міністерства, із групи в групу в англійській цивільній службі ускладнене [79, с. 209–210].

Документом, який регламентує поведінку вищих посадових осіб у державі і не має аналогів у практиці інших держав є Кодекс міністра, який був прийнятий у 1990 р. замість документа під назвою «Питання процедури для

міністра», що відіграв роль інструкції прем'єр-міністра стосовно незалежної поведінки його кабінету. Кодекс слугує своєрідною присягою кожного нового уряду і «особистим зобов'язанням» кожного міністра. Вперше кодекс міністра був оприлюднений у 1992 р. [18, с. 138].

У Великобританії поведінка цивільних службовців також регламентується окремим нормативним документом, що містить вимоги до службової діяльності міністрів і вимоги до решти держслужбовців. Його своєрідність полягає в тому, що він, з одного боку, регламентує етику професійної діяльності службовців, починаючи від надання послуг населенню і завершуючи політичними консультаціями міністрам, а з іншого – визначає взаємні обов'язки службовців і міністрів [74, с. 131].

Його поява зумовлена тим, що на початку 1960-х років цивільна служба Великобританії стала піддаватися критиці за неефективність і марнотратство. У Великобританії розгорнулася дискусія щодо відносних переваг організацій державного і приватного секторів. Управління приватного сектора стало протиставлятися адміністрації державного. Це привело до реформ 1980-х років – трансформування системи державного управління на засадах філософії «вільного ринку» [71].

У Франції етика державного службовця означає повагу до закону. У цій країні виділяють чотири умови успіху функціонування етичних кодексів на основі зарубіжного досвіду та реалізують їх у французькій практиці: 1) усвідомлення реальної потреби в закріпленні етичних норм; 2) участь державних службовців у розробленні кодексу; 3) розроблення практичних рекомендацій з упровадження етичних вимог і опрацювання в процесі етичної освіти; 4) участь керівництва організації у цьому русі [2, с. 106].

При вступі на державну службу претендент зобов'язаний присягнути державі і суспільству. Той, хто відмовляється це зробити, підлягає звільненню.

Важливе значення для організації і функціонування державної служби має ст. 33 Основного закону, в якій зазначено: «Право публічної служби має враховувати традиційні принципи професійного чиновництва». Також у частині

З цієї статті встановлено принцип рівності на державній службі. Згідно з Федеральним законом про державних службовців, «державний службовець служить не окремій партії, а всьому народу» [95]. Він зобов'язаний виконувати свої обов'язки «справедливо і неупереджено, керуючись суспільними інтересами». У всіх своїх діях державний службовець повинен проявляти відданість основам вільного демократичного ладу.

Варто відзначити, що у законі не встановлюються вимоги щодо «деполітизації державних службовців», оскільки на практиці близько 40% державних службовців є членами політичних партій. Більше того, політичні партії прагнуть ввести в державний апарат якомога більшу кількість своїх прихильників. При зміні уряду зазвичай змінюється до 20% керівного персоналу міністерств і відомств.

Німецькому держслужбовцю для всякої іншої роботи, крім служби, потрібен попередній дозвіл вищої службової інстанції. Дозволи не потрібні лише для діяльності, пов'язаної з навчанням і дослідженнями в наукових інститутах і установах. Державні службовці не мають права займатися будь-якою підприємницькою діяльністю особисто або через довірених осіб, у тому числі брати участь у діяльності правління, наглядової ради або в іншому органі товариства, товариства або підприємства будь-якої іншої правової форми.

Докладні розпорядження про порядок сумісництва держслужбовців видає федеральний уряд шляхом прийняття постанов. У них визначається, яка діяльність розглядається як держслужба або прирівнюється до неї; чи в праві держслужбовець отримувати винагороду за іншу діяльність; які категорії держслужбовців зобов'язані отримувати дозволи тощо. Також визначається граничний розмір винагороди у календарному році для різних категорій службовців та порядок його обчислення. Якщо після припинення службових правовідносин держслужбовець займається роботою, яка пов'язана з його службовою діяльністю, він повинен заявити про це за місцем останньої служби. Його трудова діяльність підлягає забороні, якщо є побоювання, що вона завдає шкоди службовим обов'язкам.

Законодавство ФРН передбачає кримінальну відповідальність за злочини, які можуть бути здійснені державними службовцями при виконанні ними посадових функцій. Чинovníки несуть підвищену відповідальність за шпигунство, розголошення службової таємниці, хабарництво, злочинне використання службового становища і підлягають дисциплінарній відповідальності за проступки, вчинені на службі і поза нею.

Серед країн, які активно займаються запровадженням етичних норм на публічній службі, сьогодні є сусідня з Україною Польща. Це країна, яка фактично протягом останніх років системно їх розробляла та сьогодні має певні досягнення і прорахунки в цій сфері. Активним поштовхом у вирішенні етичних проблем для Польщі стала проблема корупції та нефаховість посадових осіб, що спричинило погіршення іміджу публічної служби. Головною турботою польського уряду, на основі дотримання морально-етичних норм, стало створення нового адміністративного апарату, який був би здатний вирішувати невідкладні проблеми трансформації суспільства. Виникла потреба залучення висококваліфікованих кадрів до публічного управління, яке раніше було авторитарним за своїм характером.

Обов'язком кожного публічного службовця є розвиток своїх професійних знань та вмінь, що закріплено законами, які діють ще з вересня та листопада 1982 року. В них чітко сказано, що «голови публічних адміністрацій усіх рівнів повинні організувати, сприяти та контролювати професійне зростання публічних службовців, результати навчання вносяться до особистого файлу та враховуються при оплаті праці, що вимагає підвищення свого фахового рівня» [89]. Для публічних службовців навчання є безплатним, що свідчить про зацікавленість держави у таких кадрах. Польща є реципієнтом міжнародної технічної допомоги, отримані гранти широко та розумно використовуються в реформуванні публічного управління та для підготовки публічних службовців.

Головним навчальним закладом у системі підготовки публічних службовців Польщі є Національна школа публічного управління у Варшаві, заснована в травні 1990 р. і сприйнята громадськістю як важливий чинник

державотворення. Орієнтиром для створення Національної школи публічного управління став досвід Франції. Було створено передумови для розробки Закону «Про державну службу», який був прийнятий після кількох років обговорення, у 1996 р. , й охоплює період до 2008 р. У Законі визначено статус Національної школи публічного управління як бюджетної установи, що діє відповідно до свого статуту, готуючи чиновників-професіоналів для органів виконавчої влади та підпорядковується Прем'єр-міністру – голові публічної служби Польщі [106, с. 300].

В процесі занять формуються морально-етичні основи діяльності публічного службовця, свідченням цього є постійні діалоги з працівниками адміністрації, де йде конкретна робота з розв'язання актуальних соціальних та економічних проблем, набуваються знання та уміння правильно вести переговори, оперативно приймати рішення, стратегічно мислити, користуватись офісною технікою та працювати на комп'ютері. Проблемним етичним питанням є працевлаштування. держава гарантує роботу у Варшаві лише кращим випускникам Національної школи публічного управління, адже в законі про публічну службу Польщі не вказано, що всі випускники забезпечуються роботою в центральних органах публічної влади. Хоча здебільшого якісно підготовлені спеціалісти займають керівні посади у високих урядових структурах.

Побудова демократичного суспільства, прагнення Польщі ввійти до Європейського Союзу вимагають актуалізації всіх можливостей для виходу з глибокої кризи як у політичному, так і в економічному житті, тому особлива роль належить кадрам, які працюють або будуть працювати в системі публічних органів чи в самоврядних структурах Велика увага приділяється підвищенню кваліфікації публічних службовців, яке здійснюється на курсах, факультетах вузів та вищих професійних шкіл. Підвищити свій професійний рівень публічні службовці можуть у школах післядипломного навчання, навчальних центрах, консультативних агентствах, що існують при університетах, інших навчальних закладах [51]. У цьому плані їм надається

право вибору, що позитивно впливає на професійний рівень. Тому є всі підстави стверджувати, що нам є чого навчитись у Польщі, і, в першу чергу, – становлення системи підготовки публічних службовців, розвитку самоврядування, оперативності та ефективності у проведенні адміністративної реформи.

Голова публічної служби Польської Республіки Ян Паства зазначив, що одним із основних механізмів утвердження етичних стандартів у публічній службі є підготовка публічних службовців. У Польщі існують підготовчі курси перед прийомом на публічну службу, що включають лекції з даної тематики. Їх проведенням займається служба зайнятості населення. Але поки ще це не є окремим видом підготовки.

адміністративної реформи у Польщі? Реформа допомогла компетентно та організаційно упорядкувати адміністрації різних рівнів, їх система стала простішою та прозорішою, що свідчить про додержання етичних норм її проведення та зменшення корупції в середовищі публічних чиновників. Реформа змінила гміни, повіти, але при цьому не зменшила їхніх прав [13]. Найважливішим досягненням у цих змінах є те, що реформа дозволила урядові ефективно вирішувати проблеми всієї країни, звільняючи від завдань, які можуть та повинні виконувати нижчі рівні адміністрації.

Значний вплив на вироблення етичних норм діяльності польської публічної адміністрації мали і стандарти діяльності цивільної служби ЄС. Етичні стандарти професійної діяльності державних службовців Польщі передбачають впровадження принципів публічного добра, інтересів громадян, нейтральності; орієнтацію на професіоналізм; політичну відданість, моральність, сумлінність, компетентність, відповідальність, раціональність та лояльність [81, с. 260].

Аналіз польського досвіду свідчить, що публічна служба тут характеризується як головна цінність праці службовців, що діють на підставі права і згідно з правом охороняють основні інтереси кожної особи, пам'ятають про службовий характер своєї праці з людьми і про те, що працюють для них.

Діяльність публічних службовців має базуватися на професіоналізмі, ввічливості, сумлінності та нейтральності. Вони повинні постійно дбати про підвищення кваліфікації та поглиблення професійних знань, високу якість виконання дорученої роботи з позиції її змісту та етики [75, с. 254–255]. Саме тому для нас становить інтерес досвід Польщі, де дотримання етичних норм стало головною умовою формування кадрової служби органів виконавчої влади та самоврядних структур, де чітко визнано, що публічна служба – це публічна служба і публічна довіра, де кожен службовець зобов'язаний ставити Конституцію, закони та етичні принципи вище за приватну користь.

Під час підготовки публічних професійних службовців у Фінляндії розроблено дві групи вимог – приписані та загальнолідерські. До приписаних (формальних) вимог відносять вищу освіту, професіоналізм, управлінські здатності, досвід роботи на державних посадах. А до лідерських – уміння працювати у колективі та комунікабельність, здатність до самовдосконалення та саморозвитку, а також етичну поведінку [1].

Професійна етика публічних службовців на сучасному етапі має державно-управлінську специфіку, а різноманітність виконуваних ними функцій вимагає складного поєднання морально-етичних якостей, в основі яких мають бути чіткі етичні принципи та моральний світогляд, тому що від публічної служби як ключового елемента в системі управління залежить досягнення цілей держави, громади, повнота і своєчасність виконання їх завдань, а в кінцевому підсумку – надання якісних управлінських послуг і задоволення законних вимог і потреб громадян України.

Аналіз багаторічного досвіду, накопиченого різними країнами, показує, що жоден етичний кодекс, навіть наділений властивостями правового акту не буде дієвим, якщо він не забезпечений відповідними механізмами контролю за його виконанням. Поряд із загальними обов'язками як найманих працівників для публічних службовців встановлено службові (додаткові) обов'язки, серед яких слід виділити етичні. Контроль становить невід'ємну функцію держави, а його реалізація вимагає створення спеціальних структур на всіх рівнях

державної влади. Практика та досвід європейських країн показує, що значення етичних вимог для публічних службовців у вказаних кодифікованих актах проявляється в тому, що ці акти спрямовані на створення сприятливих умов для зміцнення етичної репутації публічних службовців, підвищення морального авторитету публічної служби, інформування громадян про поведінку, яку слід очікувати від публічних службовців.

На рівні європейських держав етичний вимір діяльності державних службовців є чітко стандартизованим. Отже, об'єктом особливої уваги ЄС є законодавчі та інституційні засоби утвердження етики на державній службі, які утворюють етичну інфраструктуру. Західні країни виявились однотайними стосовно того, що умовами професійної етики державних службовців є, насамперед, рівень моральної культури суспільства, політичні традиції управління, активність громадянського суспільства, професійна чесність вільних ЗМІ, які висвітлюють діяльність владних структур і державних службовців тощо. Що стосується етичних стандартів, то вони мають відображати також соціальні й політичні цінності конкретної держави і мати нормативно-правове закріплення.

Аналіз державної політики щодо етики публічних службовців Польщі показує, що, незважаючи на відмінності у підходах до формування комплексної системи норм і способів функціонування етики публічних службовців, незмінною є її мета – забезпечити професійну діяльність службовців в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону. Інститут етики публічних службовців у Польщі є особливим елементом системи публічного управління. Будь-яка реформа у системі професійної етики, як показав аналіз, є питанням політичної волі вищого керівництва держави, що виявляється в прийнятті конкретних рішень, спрямованих на довготривалі результати. Необхідною умовою успіху її впровадження і функціонування є об'єднання зусиль усіх трьох гілок влади.

2.3. Інституційний механізм дотримання етичних стандартів на державній службі

Проблематика етико-управлінського регулювання поведінки публічних службовців стала в останні роки однією з ключових. Як відомо, останні десятиліття публічна служба переживає період найсерйозніших змін. Ці зміни стосуються веберовської парадигми раціональної бюрократії, що довгий час безроздільно панувала, і саму логіку відносин між виконавчою владою і суспільством. Процес цей багатофакторний, досить болючий, що супроводжується як успіхами, так і невдачами, «приливами» і «відливами».

Аксіомою сучасного демократичного суспільства є положення про те, що моральну поведінку державного службовця, крім його власної самосвідомості й сумління, забезпечують спеціальні етичні інститути державного і громадського характеру. Їх взаємодія утворює етичну інфраструктуру, яка займає важливе місце у політичній системі сучасного демократичного суспільства. Під кінець ХХ ст. публічна служба багатьох держав зіткнулася з подвійною кризою - і суспільної довіри до себе, і власної ефективності. У різних країнах, перш за все англо-саксонських, почалися пошуки нової її моделі. Незважаючи на те, що в більшості сучасних зарубіжних країн вже сьогодні ефективно працює механізм етичного регулювання діяльності публічних службовців, в нашій країні розробка та впровадження в суспільно-політичне життя подібних механізмів почалася зовсім недавно.

Суттєва деформація влади, що не справляється з політико-економічними проблемами розбудови суспільства, перед усім тягнуть за собою деформації відносин, точніше, конкретних варіантів поведінки, взаємодії між членами суспільства, їх статусів і форм звичаєвої життєдіяльності в системі управління. Тому і відчувається деформація стосунків, що веде до деформації соціальних норм і цінностей людського буття. Безперечною ціннісною настановою держави, публічної служби України є служіння народу України. Водночас слід мати на увазі, що публічний службовець служить народові через публічну організацію. Суспільне призначення публічної служби полягає в забезпеченні

ефективного здійснення завдань і функцій Української держави шляхом сумлінного виконання публічними службовцями покладених на них службових обов'язків. Виходячи з цього базовими задачами держави стають: побудова відносин в державі на правових і моральних засадах справедливості, гуманізму, пріори тету прав і свобод громадян; формування у суспільстві соціального партнерства між державою, ринком і людиною; гарантування безпечного та вільного існування і розвитку людини, її матеріального благополуччя; підвищення якості життя громадян тощо.

Підтримка етики державного службовця може здійснюватися: 1) через особистісну моральнісну саморегуляцію державних службовців. 2) через інституційні впливи, зміни в організаційному середовищі, які максимально унеможливають порушення етичних засад професії.

Перший напрямком підтримки професійно-етичних впливів є моральнісна саморегуляція, особисті моральні принципи та моральні якості, творче етично ограничене самовираження державних службовців. Широке впровадження моральної регуляції у сфері державної влади можливе за умов культивування поваги до особистості; підбору та просування кадрів з урахуванням професійно-етичної та моральної складової професіоналізму; акцентування уваги на моральних вимірах кодексу поведінки в процесі його розробки й упровадження; входження в практику державної служби низки засобів, що активізують засвоєння етичних стандартів професії.

Другий напрямком професійно-етичних впливів передбачає створення інституційного механізму дотримання етичних стандартів на державній службі та впровадження інституційного контролю за поведінкою працівника.

Під інституційною інфраструктурою розуміють «сукупність засобів або процесів, які використовуються для регулювання небажаної і стимулювання належної поведінки» [97, с. 25]. Окремі елементи цієї інфраструктури доповнюють і підсилюють один одного, діючи разом, здійснюють синергетичний ефект.

Практичний та теоретичний інтерес щодо дослідження складових етичної інфраструктури державної служби зумовлено низкою факторів. По-перше, про необхідність удосконалення інструментів забезпечення етичної поведінки державних службовців в Україні зазначається регулярно у офіційних документах щодо розвитку інституту державної служби, а також у публічних виступах високопоставлених посадових осіб держави. По-друге, у сучасній науковій літературі висловлюються суперечливі точки зору з приводу компонентів етичної інфраструктури державної служби та їх ролі і функцій у забезпеченні належної професійної поведінки державних службовців.

Чинниками бюрократичних деформацій можуть бути не лише особисті недоліки морального ґатунку окремих державних службовців, але й недоліки бюрократичної системи управління як такої. Діяльність державних структур не викликатиме довіри громадян, якщо вона забезпечуватиметься лише сподіваннями на моральність представників бюрократії. Громадяни відчуватимуть себе незахищеними перед можливими свавільними діями чиновника в ситуації, коли те чи інше вирішення проблеми ґрунтуватиметься на власному розумінні бюрократа морально прийняттого чи неприйняттого.

В суспільстві виникає необхідність в колективних гарантіях морально орієнтованої праці бюрократії, які надають держава та професійне співтовариство, встановлюючи й підтримуючи певне організаційне середовище. За визначенням Ф.Селзніка, «вбудовування моральної компетенції в структуру підприємства є однією з найважливіших задач планування інститутів та підтримки державної та приватної колективної відповідальності» [87]. Якщо вести мову про державні гарантії, то крім правових, вони можуть мати етичний, або етико-правовий характер. Громада потребує передбачуваності поведінки чиновництва, а отже ретельної розробки, фіксації та спеціальної підтримки професійно-етичних засад діяльності бюрократії. Для налагодження сприятливого для продуктивної професійної діяльності етичного клімату, для посилення етичної чутливості державних службовців державне управління в Україні вимагає створення дієвих механізмів підтримки професійної етики.

За допомогою інституціональних засобів здійснюється гарантування достойної поведінки державних службовців з боку держави й професійного співтовариства та скеровування державних службовців на засвоєння суспільно визнаних цінностей професії. Сукупність засобів, що вживаються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців називають етичною інфраструктурою державної служби.

Інституційний механізм дотримання етичних стандартів на державній службі являє собою сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців. Елементами інституційного механізму дотримання етичних стандартів на державній службі є: координуючі органи – органи державної влади, які відповідають за проведення етичної реформи держслужби і за управління адміністративною етикою; механізми звітності та нагляду – процедури звітності, проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту діяльності державних органів, парламентського нагляду і т. д. та органи, що здійснюють нагляд. В перелік цих процедур включаються й такі, які фіксують вимоги до поведінки державних службовців в екстраординарних ситуаціях та описують механізми службових викриттів тощо; механізми професійної соціалізації – процедури, методи, програми навчання державних службовців стандартам поведінки; суспільний нагляд за діяльністю державних службовців – процедури, що забезпечують доступ громадян до інформації, що збирається та зберігається органами державної влади, прозорість процесів державного управління, присутність представників громадськості на засіданнях органів державного управління, участь незалежних експертів при проведенні атестацій державних службовців, можливість громадян, чиї права були порушені діями чиновників, мати вичерпну інформацію про службові розслідування з цього приводу тощо [30]; певні умови підтримки державної служби – достатньо великий набір факторів, які впливають на поведінку працівників: рівне ставлення до всіх службовців незалежно від посади та оплати праці, механізми захисту державних службовців від свавілля керівництва і т. д. На державній

службі необхідно створити такі умови, щоб у працівників не виникало відчуття незахищеності.

У багатьох країнах, де здійснюється управління адміністративною етикою, створюється профільний координуючий орган з питань адміністративної етики. До функцій такого органу відносять: організацію досліджень у сфері службової етики; розробку проектів законів і правил (кодекси, стандарти поведінки); проведення навчання етичним стандартам і організацію методичного забезпечення цього процесу; координацію і контроль за діяльністю інших органів виконавчої влади у сфері додержання норм адміністративної етики, проведення розслідувань фактів незаконної поведінки; виконання інших функцій (розгляд апеляцій, взаємодія з громадськими і зарубіжними організаціями) [97]. Аналогічний орган з 1978р. існує у Сполучених Штатах. Це Служба урядової етики (US Office of Government Ethics) [111]. Його керівника призначає на п'ятирічний термін президент за згодою сенату. У Великобританії з 1994 р. існує Комітет зі стандартів публічного життя (United Kingdom Committee on Standards in Public Life) [109]. Основною формою роботи цього комітету є підготовка і публікація щорічних звітів про стан етики публічної влади. Відомою практикою є виконання окреслених функцій структурними підрозділами певних державних органів (наприклад, у Франції, Польщі, Фінляндії) [55].

До певних умов підтримки державної служби, що спроможні забезпечити рівне ставлення до всіх службовців незалежно від посади та оплати праці, та є механізмами захисту державних службовців від свавілля керівництва відносять службові викриття. Під службовим викриттям розуміється надання державними управліннями керівництву чи ЗМІ інформації про дії державних органів чи окремих посадових осіб, які є: незаконними; неетичними; неефективними.

Вважається, що службові викриття контролюють державну службу зсередини, тим самим доповнюючи зовнішні форми контролю, що здійснюють органи нагляду, керівництво або громадськість. Процедура службового викриття здебільшого закріплюється законодавчо та включається у внутрішні

інструкції державних органів. Державні службовці мають знати свої права й обов'язки в тому, що стосується виявлення ними фактичних або передбачуваних порушень у сфері державної служби. Для цих ситуацій мають існувати обов'язкові для посадових осіб чіткі правила та процедури й офіційно затверджена ієрархія відповідальності. Службовцям також необхідно знати, який захист їм буде наданий у разі викриття ними правопорушень або порушень етичного характеру. Розрізняють сигналізаторство: особисте (скарга надходить від працівника, якому завдали шкоди); безособове (сповіщається про потенційний або фактичний збиток, що заподіяний іншим людям або організації, але не самому сигналізаторові).

Особливості службових викриттів у державних установах зумовлені тим, що чиновники пов'язані зі своїм урядом одночасно і як громадяни країни, і як наймані працівники, а шкода, що заподіюється державним службовцем, може вплинути не лише на відділ, у якому він працює, але також на уряд, або країну в цілому. Причинами, що стоять на заваді службовим викриттям, можуть стати невіра працівників в ефективність відповіді на скаргу та бажання організації йти на скандал, невпевненість у моральній обґрунтованості скарження як такого, побоювання помсти й невідповідної реакції керівництва або колег. Тому в разі незаконного звільнення або утиснень державний службовець повинен мати законодавчі підстави для захисту своїх прав.

Говорячи про службові викриття, слід звернути увагу на те, що й у цьому феномені інституціональні, організаційні засоби стають дієвими лише за умови підтримки їх службовцями. Адже дуже часто мотивом службових викриттів є суперечність між діями тих чи інших чиновників, або навіть державних організацій, і особистими цінностями викривачів, які не припускають аморальної, некоректної з точки зору права або професійної етики поведінки.

Однак у практиці державної служби зустрічаються необґрунтовані скарги. Державні службовці мають бути захищені від хибних звинувачень. Для цього в багатьох країнах встановлюються правові бар'єри проти неправдивих доносів і скарг. Скарги неодмінно мають бути обґрунтованими й посилатися на

порушення визначених норм поведінки. Для ефективного функціонування механізму скарг недостатньо існування лише кодексів поведінки, у яких зазвичай формулюються загальні цілі, завдання, норми етично прийнятної поведінки представників державної служби. Існує необхідність у створенні стандартів поведінки службовців, які б конкретизували положення кодексу, детально описували шаблони поведінки, що визначають порядок реалізації вимог, викладених у кодексі. Сприяти впровадженню практики службових викриттів могли б і заяви вищих посадових осіб держави, відомства, установи, у яких виявлялося б схвальне ставлення до цього механізму підтримки етики державного управління; і створення механізмів захисту сигналізаторів, державних або суспільних органів, що стояли б на захисті прав як сигналізаторів, так і тих, на кого скаржаться.

Важливою складовою етичної інфраструктури державного управління є координація етичної роботи, якою можуть займатися або окремі посадові особи, або спеціальні колегіальні координуючі органи (центральні міністерства та відомства, парламентські комітети або етичні комітети (комісії)).

Етичні комітети (етичні комісії) в державному управлінні – це спеціальні органи, що відповідають за формування та застосування етичних кодексів, стандартів поведінки на практиці й консультують представників державного управління з питань етичного характеру. На координуючі органи значною мірою покладається функція управління етичною роботою, тобто планування цієї роботи, мотивації чиновництва, моніторингу етичного клімату в державних організаціях, етичного аудиту й оцінювання діяльності державних управлінців, коригування поведінки, управління конфліктами, накладання санкцій за неналежну поведінку та усунення недоліків.

Так, спеціалісти, які займаються координацією етичної складової діяльності виконавчої влади, переймаються аналізом наявного етичного клімату, виявленням етичних цінностей і принципів, що мають скеровувати діяльність службовців, виробленням концепції та програм етичного управління, механізмів їх реалізації та часто менеджментом їх впровадження. За етичними

комітетами також закріплюються функції: забезпечення виваженості рішень, що приймаються; проведення розслідування випадків неналежного поведіння представників влади і застосування за необхідності дисциплінарних санкцій; блокування зловживань, що пов'язані зі складністю обставин у ситуаціях, які мають непростий характер і не можуть бути кодифікованими.

Для цього органами-координаторами здійснюється формування та редагування етичного кодексу та інших документів, що регулюють етичні складові державно-управлінської діяльності; популяризація положень етичних документів; розробка заходів, що підтримують кодекс; ініціювання обговорення дискусійних питань; навчання, консультування та управління з етичних проблем; моніторинг стану етики державного управління та впровадження етичних програм, захист сигналізаторів, контроль та іноді – санкціонування професійно-етичних порушень; координація роботи з питань етики інших органів виконавчої влади; взаємодія з громадськими організаціями щодо етичних проблем державної служби; оприлюднення звітів власної діяльності тощо.

У публікаціях ОЕСР («Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries») розробляється типологія етичних комітетів. Вирізняються три типи нині існуючих у світовій практиці державної служби етичних комітетів залежно від того, які функції є основними в їх діяльності та яке місце в їх роботі займає процес оцінки, а саме: комітети-«радники», комітети-«менеджери», комітети-«сторожові пси».

Пріоритетним завданням комітетів-«радників» є проведення досліджень і вироблення рекомендацій для здійснення етичних реформ державного управління; це – своєрідні консультаційні експертні ради, які, між тим, не мають повноваження для реалізації запропонованих рекомендацій та оцінювання дій державних службовців. Головна функція комітетів-«менеджерів» – розробка та впровадження стандартів поведінки державних службовців, відповідальність за реалізацію прийнятих етичних норм поведінки та контроль за їх дотриманням. Основне завдання комітетів-«сторожових псів»

– проведення розслідувань випадків неетичної чи незаконної поведінки державних службовців і формулювання оцінки таких дій.

В Україні певні функції такого координуючого центру з питань адміністративної етики покладені на НАДС України. Так, згідно з положенням, цей центральний орган виконавчої влади здійснює заходи щодо додержання етики поведінки державного службовця, а також проводить службові розслідування фактів порушення етики поведінки державного службовця [61]. У структурі НАДС існують Управління організації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також Контрольно-інспекційне управління з відділами з питань запобігання проявам корупції, контролю за дотриманням законодавства з питань державної служби, спецперевірок та службових розслідувань.

Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі - дисциплінарна комісія). Дисциплінарною комісією стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», є Комісія. Дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», утворює керівник державної служби у кожному державному органі.

Дисциплінарна комісія діє у складі не менше шести членів. До складу дисциплінарної комісії включаються державні службовці державного органу, представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації - представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу, а також можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом. Кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії може становити не більше двох осіб. Членам дисциплінарної комісії забороняється

передавати і розголошувати інформацію, отриману під час здійснення дисциплінарного провадження. У разі якщо один із членів дисциплінарної комісії прямо підпорядкований особі, стосовно якої відкрито або здійснюється дисциплінарне провадження, такий член дисциплінарної комісії не повинен брати участі у прийнятті рішення. Строк повноважень членів дисциплінарної комісії становить три роки.

Таким чином, етична інфраструктура державного управління створює інституціональні противаги аморальній поведінці та сприяє належному поведженню державних управлінців, утвердженню авторитету державної влади, формуванню в органах державної влади позитивного морального клімату, підтримці особистісної саморегуляції управлінців. Етичні зміни мають бути підтриманими ідеологічно, організаційно та фінансово вищим керівництвом країни.

Суттєвою опорою створенню прозорого та результативного державного управління є механізми звітності й нагляду, які передбачають ретельну розробку процедур звітності й якісну роботу контролюючих органів. Комплексні зміни в державному управлінні України потребують створення координаційного органу з питань етики державного управлінця, чіткого визначення його статусу та повноважень. Орган-координатор є ключовою (разом із етичним кодексом) складовою етичної інфраструктури державного управління. Комплексні зміни в державному управлінні України потребують створення координаційного органу з питань етики державного управлінця, чіткого визначення його статусу та повноважень. Умовами підтримки державної служби є належна заробітна плата, яка б відповідала результатам діяльності державних управлінців, соціальні пільги, достойні пенсії, пожиттєвий або довготривалий найм, можливості для кар'єрного просування за заслугами, високий соціальний статус; також справедливий розподіл обов'язків, однакове ставлення до всіх працівників незалежно від посади та оплати праці, механізми захисту державних службовців від свавілля керівництва.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ЕКСТРАПОЛЯЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ ЕТИКИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА УПРАВЛІНСЬКІ ПРАКТИКИ

3.1. Етичні кодекси в системі державної служби: українські практики на тлі європейського досвіду

Для забезпечення ефективного здійснення професійної діяльності державних службовців система публічного управління опирається на певні стандарти, що закріплені у відповідних законодавчих документах та нормативних актах. Ці закріплені стандарти діяльності державних службовців, є найважливішою складовою етичної інфраструктури системи публічного управління, яка в умовах європейської інтеграції України формується на основі «найкращих досягнень зарубіжних країн у сфері впровадження етичних кодексів, визначення передумов і параметрів, які необхідно враховувати при розробці документів, що регулюватимуть етичну поведінку державних службовців в Україні» [50].

Т. Василевська [7], розглядаючи поняття *кодекс* та *етичний кодекс* дає таку характеристику етичному: «Кодекс етичний (моральний) (з лат. — книжка) – сукупність моральних правил, вимог, норм, що приписуються до виконання,..., кодекс етичний у державному управлінні — сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм і стандартів поведінки державного управлінця, що приписуються до виконання» [8]. Г. Джумагельдієва, Л. Сергієнко та І. Сергієнко зазначають, що «Кодекс – це угода, конвенція, система правил, які договірні сторони зобов'язуються виконувати; спосіб самоорганізації професійного співтовариства, що підвищує його статус, престиж, професіоналізм» [16]. Відповідно, прийняття кодексу сприяє створенню більш приязного для професійної діяльності державного службовця середовища, а в разі порушення ним норм та правил, передбачає певні санкції.

В Україні давно обговорюються питання необхідності втілення в професійній діяльності державних службовців етичних кодексів, але попри певні зрушення, це питання залишається актуальним. Кодекси не можуть вирішити всі етичні питання професійної діяльності державного службовця, але він здатен підвищити поріг довіри громадян до системи публічного управління та поліпшити атмосферу в інститутах публічного управління. Наявність фіксованих етичних правил дозволяє усвідомлювати особливу роль професіоналів та ті обов'язки, що накладаються роллю державного службовця, надає можливість завчасно продумати та прийняти етично коректні та суспільно вагомі рішення, «в них зберігаються кращі етичні набутки, цінності професії» [91].

В Україні, де відбувається процес реформування державного управління в умовах правового режиму воєнного стану, який потребує стійкості системи публічного управління, надзвичайно актуальним залишається проектування та впровадження в управлінські практики ціннісно-нормативних документів європейського зразка – етичних кодексів. На Рисунку 4 ми навели підстави для прийняття і практичного впровадження етичних кодексів на державній службі.



Рисунок 4. Підстави для прийняття і практичного впровадження етичних кодексів на державній службі

Головною перевагою етичних кодексів в публічному управлінні є те, що така модель здійснення професійної управлінської діяльності дозволяє враховувати специфіку органів управління, зберігаючи єдність етичних стандартів системи державної служби. Процес розробки та впровадження етичних кодексів має і певні застереження, оскільки орган публічного управління може свідомо розробити неефективний кодекс поведінки державних службовців саме під себе, тому на практиці етичні стандарти, характерні для всієї системи публічного управління, можуть бути порушені. Для вирішення проблеми довіри до етичних кодексів з боку суспільства, на думку Н. Щербак., потрібно вирішити проблему консервативності етичних норм в системі публічного управління, тобто запровадити стандартизовані етичні нові відносини за європейською моделлю.

На нашу думку, в українських управлінських практиках варто опиратися на: (1) Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (2000 р.) [39]; (2) результати дослідницької роботи Організації економічного співробітництва та розвитку, в яких акцентуються етичні цінності європейського публічного управління: законність, прозорість, неупередженість, порядність, ефективність, рівність, справедливість, відповідальність; (3) законодавство держав-членів Європейського Союзу, безпосередньо присвячене етиці державних службовців у формі Кодексів (Греція, Італія, Польща, Велика Британія, Норвегія, Нідерланди, Франція) [33, с. 108–117, 139–163]. Порівняльний аналіз Етичних кодексів наведений в Додатку А. Він дозволяє визначити певні особливості функціонуючих етичних кодексів в європейських системах публічного управління.

Етичні принципи державних службовців Норвегії були прийняті в 2012 р. відповідно до них, державний службовець, усвідомлюючи свою відповідальність перед своєю державою, суспільством та громадянами, покликаний: по-перше, виконувати службові обов'язки сумлінно та на високому професійному рівні для забезпечення ефективної роботи державного

органу влади (професіоналізм передбачає усвідомлення відповідальності та зосередженість і максимальну концентрацію на роботі); по-друге, здійснювати діяльність в рамках, що встановлені законами; по-третє, не відстоювати інтереси будь-яких професійних та соціальних груп; по-четверте, виключати дії, що пов'язані з впливом особистих, майнових, фінансових інтересів, що перешкоджає сумлінному виконанню службових обов'язків державним службовцем; по-п'яте, дотримуватися норм службової та професійної етики, правил ділової поведінки; по-шосте, проявляти коректність та уважність у взаємодії з громадянами; по-сьоме, не використовувати своє службове становище задля впливу на діяльність органів влади, посадових осіб, державних службовців при вирішенні питань, що стосуються особисто державного службовця; по-восьме, дотримуватися встановлених правил публічних виступів та надання службової інформації [99]. Зауважимо, що в Норвегії дисциплінарні заходи передбачаються виключно за порушення положень про відповідальність за заходи та рішення, що прийняті посадовими особами під час виконання своїх обов'язків: (1) вилучення та спроби знищення документів, до яких державні службовці мають доступ; (2) використання конфіденційної інформації до якої державні службовці мають доступ, в період перебування на посаді або після цього; (3) прийняття подарунків або інших послуг, які формують моральні зобов'язання для створення для когось особливих умов.

Особливістю державної служби Нідерландів є функціонування Бюро забезпечення етики та доброчесності у сфері державного управління [94], що було засновано в 2016 р. як структурний підрозділ Міністерства внутрішніх справ з метою надання допомоги органам публічного управління в зміцненні стратегій доброчесності. На Бюро були покладені функції: розробки стратегій доброчесності та інструментів їх впровадження; збору інформації в сфері доброчесності; поширення та обмін знаннями в сфері доброчесності; розробку нових підходів. Починаючи від 2006 р., Бюро розробило інструменти реалізації стратегій, зокрема SAINT як інструмент самооцінки доброчесності державних службовців для визначення головних ризиків та слабких місць та «Рамкові

положення для проведення адміністративного розслідування порушень доброчесності» [55].

У Франції етичні правила діяльності державних службовців закріплені в Законі «Про етику, права та обов'язки державних службовців» [100], в якому закріплені основні принципи етичної діяльності державних службовців (неупередженість, чесність, сумлінність та повага до громадян) та прописаний механізм захисту державних службовців, що повідомляють про порушення етичних стандартів. В Закону йдеться також про запобігання конфлікту інтересів та положення щодо Комітету з етики державної служби.

У Литві діють Етичні правила для державних службовців [112], метою яких є визначення принципів діяльності, якими мають керуватися державні службовці при здійсненні обов'язків: повага до людей та закону, справедливість; керуватися лише суспільними інтересами та не використовувати службове становище в особистих інтересах; бути непідкупним; бути об'єктивним та діяти неупереджено і законно; бути відповідальним та ввічливим; виконувати обов'язки вчасно та професійно. В 2012 р. в Литві був прийнятий новий «Кодекс етики посадових осіб та державних службовців» [98], однак він був розкритикований Transparency International через те, що не був чітко прописаний механізм вирішення проблеми конфлікту інтересів.

Для європейських країн характерна дворівнева система етичних кодексів діяльності державних службовців: (1) Загальний Кодекс поведінки, що є базовим документом, в якому викладені цілі й завдання, сформульовані загальні етичні норми поведінки; (2) Формальні Етичні правила або Стандарти поведінки, що є збіркою норм та правил, описом стандартів, які конкретизують Кодекс [87]. Зазвичай, етичні кодекси спрямовані на організаційну більшість системи публічного управління, тобто середню та нижню ланки, а для вищої ланки державних службовців створюють окремі документи, які можуть мати навіть неопублічний або неформальний характер. Єдиної думки щодо того, яким має бути документ для вищої ланки державних службовців, не існує.

Водночас, є плутанина з назвами, оскільки в більшості випадків не розмежують поняття Кодекс етики та Кодекс поведінки, використовуючи їх як взаємозамінні. Немає й єдиного підходу щодо розміру та тематичного наповнення, тому в одних державах це може бути одна сторінка у форматі маніфесту, в інших – документ на 150 сторінок з деталізованими поясненнями. Ми підтримуємо спрямування етичного кодексу як «зрозумілого, доступного, невеликого та ілюстрованого документу, який спочатку запам'ятовується ілюстраціями та заголовками, а вже потім служить довідником, що поступово карбується в пам'ять» [32].

Отже, європейська практика впровадження етичних кодексів для публічного управління є поширеною в ЄС, які підтримуються низкою документів міжнародних та неурядових організацій. Наприклад, рекомендації до подібних кодексів розробили ОЕСР, Transparency International та Global Integrity [32]. Міжнародна підтримка в підготовці етичних кодексів діяльності державних службовців є основним підґрунтям для української системи публічного управління.

Етичні кодекси задають орієнтири для професійного вдосконалення державних службовців та мають значний вплив на процес їх професійної діяльності. В ідеалі етичний кодекс є формалізованою та деталізованою системою цінностей на рівні простих та зрозумілих для всіх правил. За твердженням Т. Василевської, необхідними умовами впровадження та ефективного функціонування етичного кодексу є: по-перше, розробка та прийняття кодексу; по-друге, широкомасштабне визнання кодексу; по-третє, широке оприлюднення та доступність усім державним службовцям; по-четверте, демонстрація можливого використання кодексу в щоденних практиках публічного управління; по-п'яте, укладання *Карт етики*; по-шосте, набуття управлінцями навичок етичної поведінки; по-сьоме, пропагування позитивних зразків поведінки; по-восьме, встановлення внутрішніх процедур контролю з дотримання професійно-етичних вимог; по-дев'яте, створення умов для суспільного контролю; по-десяте, заохочення етичної поведінки державних

службовців; по-одинадцять, застосування санкцій проти порушників кодексу; по-дванадцять, звітування про дотримання кодексів [32]. Характеристика вищенаведених умов функціонування та впровадження етичних кодексів наведена в Додатку Б.

Євроінтеграційний поступ України як держави-кандидата вимагає запровадження всіх можливих інструментів забезпечення доброчесності, забезпечення співвідношення професіоналізму й моральності, створення прозорих і дієвих механізмів контролю за діяльністю державних службовців, зміцнення ролі етичних кодексів. В умовах воєнного стану, потреба в кодифікації та формалізації етичних правил діяльності державних службовців в Україні зросла, оскільки державні службовці виконують покладені на них повноваження в надскладних умовах умов російської агресії.

Зважаючи на те, що в Етичному кодексі містяться вимоги до діяльності державного службовця, в яких відображені етичні проблеми сьогодення, вони потребують систематичного та постійного оновлення. На нашу думку, в Україні необхідно створити окремий законодавчий документ, яким регулюється етична поведінка державних службовців. Попри те, що основи етичних засад професійної діяльності державних службовців визначені в окремо створених законах, наказах, правилах, не здійснене комплексне врегулювання питання формування єдиного стандарту діяльності державного службовця відповідно до вимог європейських стандартів. Відтак, виникає необхідність прийняття загального Кодексу етики державних службовців на законодавчому рівні та забезпечення належного контролю за його впровадженням у системі державного управління. Кодекс має відповідати всім положенням «Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб» та «Модельного кодексу поведінки державних службовців держав-членів Ради Європи» [104]. Важливим елементом даного процесу має стати інформування про впровадження Етичного кодексу, до якого варто залучати урядовців, науковців, представників громадських організацій [80].

Важливо, що в умовах російсько-української війни державні службовці вказують на необхідність ухвалення стандартизованих етичних вимог у форматі кодексу. За результатами опитування НАДС, проведеного в 2023 р., державні службовці України вважають, що державна служба працює краще, коли державний службовець керується нормами професійної етики, що свідчить не тільки про їх бажання бути активними на посаді, а й про впевненість у доброчесності (Рисунок 5 [43]).



Рисунок 5. Усереднені значення відповідей щодо роботи публічного службовця

76,5 % опитаних державних службовців висловили повну та часткову згоду з тим, що орган публічного управління здатен добирати та призначати на посади спеціалістів з потрібними етичними принципами. Водночас 12,2 % не погодились з цим твердженням. Серед державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування частка таких респондентів майже однакова (Рисунок 6 [43]).



Рисунок 6. Оцінка здатності органу державного управління добирати та призначати на відповідні посади спеціалістів з потрібними етичними принципами? %

На думку державних службовців України, найважливішим фактором, який вплинув на призначення його на займану посаду, є професійні знання. 97

% стверджують, що посіли свою посаду завдяки притаманним для них високим рівнем професійних знань. Наступним за впливовістю чинником став чинник *особисті моральні якості*, які притаманні опитаним (91,9 % респондентів). Сповідування моральних принципів державної служби вважають важливим чинником 87,6 % державних службовців (Рисунок 7 [43]).

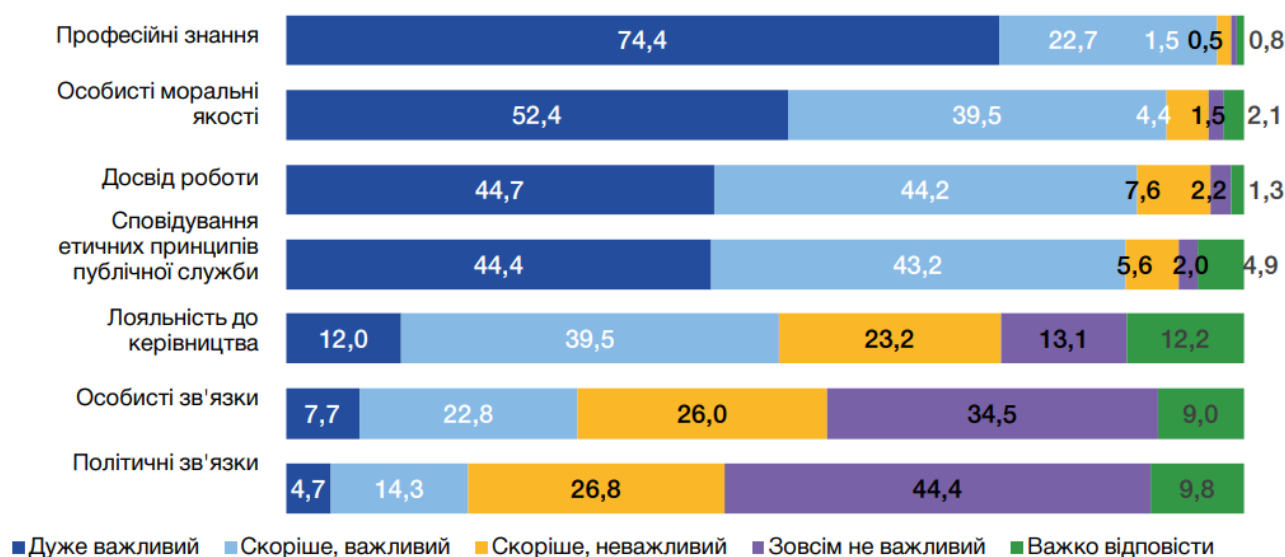


Рисунок 7. Оцінка державними службовцями важливості факторів зайняття поточної посади, %

Сповідування етичних принципів державної служби є важливим при призначенні на посаду для 87,6 % державних службовців України. На думку багатьох опитаних, від початку масштабної російської агресії серед державних службовців активніше стало проявлятися етичне лідерство як поведінка керівника, за якої виявляються моральні якості та етичні характеристики державного службовця. 23,9 % опитаних вважали, що серед їх колег посилюються прояви етичного лідерства, 30,1 % висловили думку, що етичне лідерство стало проявлятися в діяльності їх безпосереднього керівника, а 28,1 % зазначили посилення таких проявів в керівника органу публічного управління. 29,1 % зазначили прояви етичного лідерства в особистій професійній діяльності державного службовця (Рисунок 8 [43]).

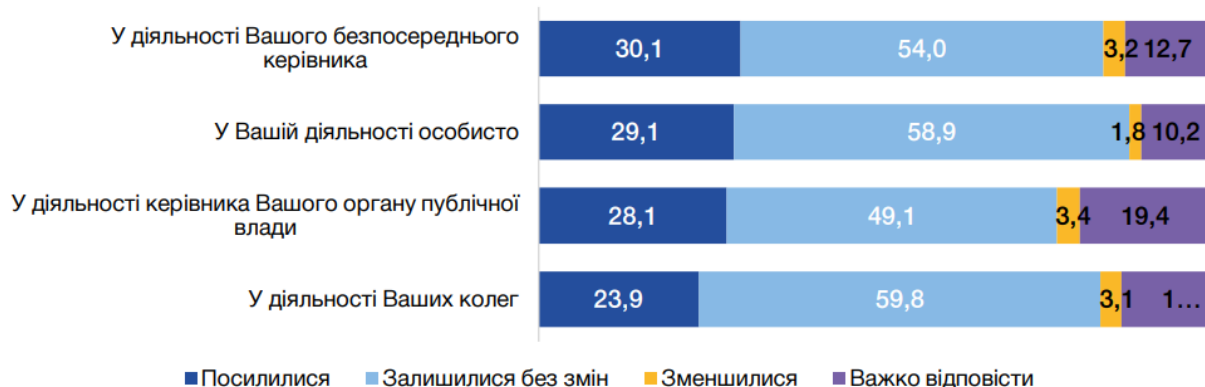


Рисунок 8. Оцінка проявів етичного лідерства державних службовців від початку повномасштабної війни 24 лютого 2022 р., %

Про посилення проявів етичного лідерства частіше повідомляли: чоловіки, державні службовці-початківці зі стажем роботи до 3 років; державні службовці старші за ніж 60 років зі стажем роботи 25 років і більше; державні службовці з науковим ступенем кандидата наук та доктора наук.

Оцінюючи важливість факторів кар'єрного просування, державні службовці України після професійних знань (95,2 %) та досвіду роботи (92,0 %), опитані вказали на особисті моральні якості (89,4 %) та сповідування етичних принципів публічної служби (83,4 %) (Рисунок 9 [43]).

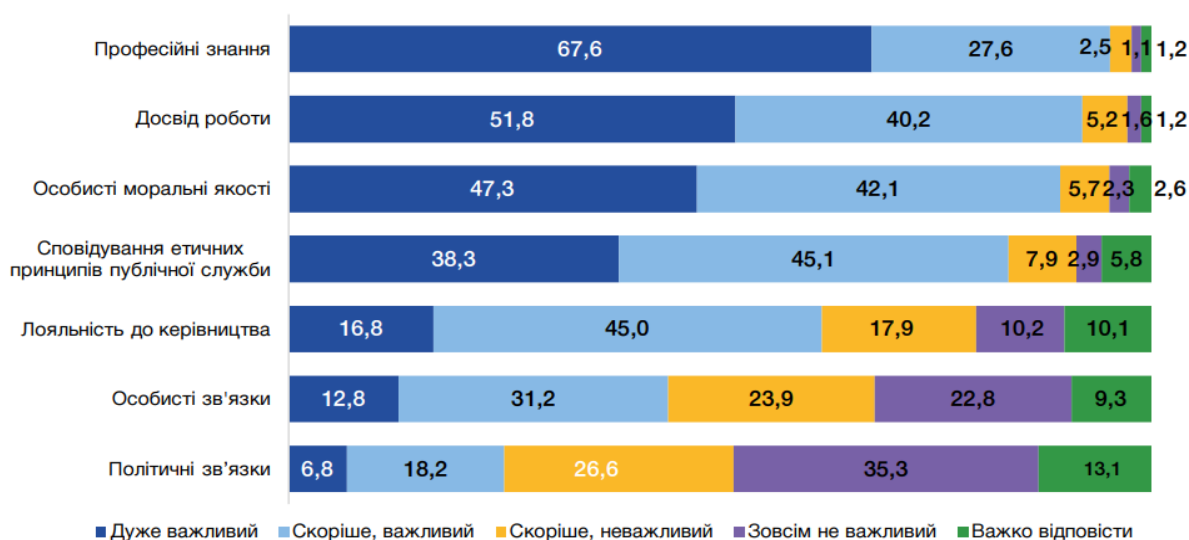


Рисунок 9. Оцінка важливості факторів кар'єрного просування, %

Аналіз виявив такі особливості в оцінюванні вагомості факторів кар'єри: по-перше, особисті моральні якості частіше називали важливими працівники-

початківці зі стажем роботи 1 рік і менше (92,9 %) та респонденти з науковим ступенем доктора наук (93,4 %); по-друге, сповідування етичних принципів державним службовцем як важливого фактора для кар'єрного зростання частіше називали початківці зі стажем роботи 1 рік і менше (85,6 %) та зі стажем від 2 до 3 років (86,0 %).

7,7 % державних службовців говорили про важливість дотримання професійної етики, зокрема: (1) офіційне запровадження кодексу службової етики та встановлення покарання порушників етичних норм; (2) етичне ставлення до громадян; (3) дотримання етики спілкування між колегами; (4) нульова толерантність до проявів зловживання службовим становищем, хабарництва, кумівства, невиконання службових обов'язків; (5) нові стандарти проведення нарад та обговорень; (5) дотримання європейських принципів та стандартів організаційної культури.

3.2. Етична складова конфлікту інтересів в системі державної служби

Конфлікт інтересів в системі державної служби є одним з основних предметів етичного регулювання в сфері державного управління. Присутність конфлікту інтересів в професійній діяльності державних службовців зумовлена низкою чинників: по-перше, доступ до влади; по-друге, поєднання публічних, відомчих, приватних соціальних ролей; по-третє, нормативно-правовими та організаційними колізіями.

У міжнародній практиці поширеним є визначення конфлікту інтересів, запропоноване в Рекомендаціях ОЕСР, відповідно до яких – це «конфлікт між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний з приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій» [105]. Відповідно до рекомендацій розрізняють очевидний конфлікт інтересів, коли існує особистий інтерес, що впливає на виконання державною особою своїх обов'язків, навіть якщо негативного впливу не має, та потенційний конфлікт інтересів. В інших міжнародних

нормативно-правових актах конфлікт інтересів визначений у Р. 2 «Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб» [36] (ООН), ст. 13 «Модельного кодексу поведінки державного службовця» [38] Ради Європи, антикорупційних та етичних кодексах діяльності державних служб. Тобто розв'язання конфлікту інтересів належить до простору етики діяльності державних службовців.

Сам по собі конфлікт інтересів не є порушенням, він набуває ознаки порушення тоді, коли він приховується, невчасно виявляється та неналежно врегульовується. Як наслідок, відбувається порушення етичних принципів діяльності державного службовця, проявляються факти зловживання службовим становищем, означається тенденція до корупції. Ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає відповідальність за порушення вимог до запобігання й врегулювання конфліктів інтересів. Відповідно до її положень, неповідомлення у встановлених законом випадках та порядку особою про наявність у неї конфлікту інтересів тягне за собою накладення штрафу від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Також там йдеться про те, що вчинення дій та прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів тягне за собою накладення штрафу від 200 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [24]. В разі, якщо конфлікт інтересів став причиною корупційного кримінального правопорушення то застосовуються статті Кримінального кодексу України [58].

В Україні основним нормативно-правовим документом, яким регулюються процедури запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі є Закон України «Про запобігання корупції» [58] В розділі 5 цього Закону міститься інформація про конфлікт інтересів. З уведенням в дію Закону України «Про запобігання корупції» [58] розпочала функціонування система, що має чітко виражений превентивний характер та зорієнтована на формування ефективних механізмів запобігання корупції на основі етичних принципів системи публічного управління. Це якісно відрізняє чинні норми від попередніх спроб правового регулювання конфлікту інтересів на державній

службі. Одним з важливих досягнень Закону є, на нашу думку, усунення фрагментарного правового регулювання конфлікту інтересів.

Зі створенням в Україні Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) – державного органу зі спеціальним статусом, що забезпечує формування й реалізацію державної антикорупційної політики, відкрились нові можливості для моніторингу стану справ щодо конфлікту інтересів та реалізації практичних заходів з формування єдиного розуміння до запобігання та врегулювання конфлікту інтересів й місця в цих процедурах етичних стандартів. Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» [58], до повноважень НАЗК належить, зокрема, надання роз'яснень, методичної і консультаційної допомоги щодо застосування актів законодавства із запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності осіб, які уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. На основі цих повноважень та з метою формування єдиного підходу в розумінні і дотриманні правил запобігання й врегулювання конфлікту інтересів НАЗК затверджені «Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» [60], що не є нормативно-правовим актом та не встановлюють правових норм, а відтворюють норми, передбачені п. 4 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» [58].

Отже, під конфліктом інтересів розуміють конфлікт між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами державного службовця та посадової особи органу місцевого самоврядування, за якого приватні інтереси, що впливають з її ролі як приватної особи, здатні неправомірно вплинути на виконання цим державним службовцем та посадової особи органу місцевого самоврядування її офіційних обов'язків та функцій. Тобто, «конфлікт інтересів – це ситуація, при якій службова особа, виконуючи свої обов'язки, має приватний інтерес (особисту заінтересованість), який хоча і не обов'язково призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатний до цього призвести» [84].

Закон України «Про запобігання корупції» [58] виокремлює два види конфлікту інтересів. Перший вид – потенційний конфлікт інтересів, коли в особи наявний приватний інтерес у тій сфері, в якій вона виконує службові чи представницькі повноваження, що потенційно може вплинути на об'єктивність чи на неупередженість в прийнятті нею рішень, на (не)вчинення дій під час виконання повноважень. Другий вид – реальний конфлікт інтересів, коли суперечність між приватним інтересом державного службовця та її службовими і представницькими повноваженнями впливають на об'єктивність чи неупередженість в прийнятті рішень, на (не)вчинення дій під час виконання повноважень. Отже, у визначенні конфлікту інтересів ключовим поняттям є поняття приватного інтересу – будь-якого майнового чи немайнового інтересу особи, який може зумовлюватись особистими, сімейними, дружніми чи будь-якими іншими неслужбовими відносинами з фізичними або юридичними особами. Приватний інтерес здатен впливати на об'єктивність та неупередженість в прийнятті рішень, (не)вчинення дій під час реалізації дискреційних службових та представницьких повноважень [101]. Тому, суперечність полягає в тому, що, з одного боку, в державного службовця наявний приватний майновий або немайновий інтерес, а з іншого – він, уповноважений на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, має виконувати службові обов'язки в інтересах держави чи територіальної громади, виключаючи потенційну можливість впливу будь-якого приватного інтересу (Рисунок 10).



Рисунок 10. Складові конфлікту інтересів в публічному управлінні

Наголосимо, що приватний інтерес не обмежується фінансовими або матеріальними інтересами чи інтересами, що надають службовій особі пряму особисту вигоду, зокрема і неправомірну. Це означає, що конфлікт інтересів може бути пов'язаним з цілком правомірними діями державного службовця як приватної особи, сімейними інтересами чи його належністю до громадських організацій за умови, якщо ці інтереси з певною вірогідністю здатні спричинити неналежний вплив на виконання цим державним службовцем службових повноважень [72]. Приміром, в лікарні працює син головного лікаря цієї установи. Звісно, що головний лікар піклується про близьку йому людину, чим і зумовлюється його приватний інтерес. Тоді, коли головний лікар має повноваження приймати рішення щодо своєї дитини, яка працює лікарем у цьому закладі, наприклад про преміювання, то це є потенційний конфлікт інтересів. Тобто, потенційний конфлікт інтересів виникає тоді, коли посадова особа наділена службовими повноваженнями, пов'язаними з вчиненням дій та прийняттям рішень стосовно близької особи. Попри те, що не кожен конфлікт між службовими повноваженнями та приватним інтересом призводить до неправомірних рішень або діянь, кожен з конфліктів інтересів потенційно здатен створити таку ситуацію, якщо вчасно та належним чином не буде задекларований, оцінений та врегульований [49]. Власне, декларація конфлікту інтересів, його оцінка та врегулювання належать до площини етики діяльності державного службовця.

З викладеного випливає, що кожен державний службовець при виконанні своїх повноважень має брати до уваги весь спектр своїх правових (юридичних) та соціальних (приватних) відносин, що зумовлюють виникнення майнового або немайнового інтересу. Але, це не означає, що закон встановлює заборони або обмежує наявність приватного інтересу та приватного життя у державного службовця. Насамперед, йдеться про дотримання етичних норм поведінки державного службовця та відповідну оцінку його приватних інтересів в контексті їх можливого негативного впливу на об'єктивність прийнятих рішень

та діянь державного службовця в процесі реалізації службових та представницьких повноважень.

Конфлікт інтересів існуватиме у всіх випадках, коли у державного службовця є приватний інтерес, що здатен вплинути на об'єктивність та неупередженість управлінських рішень. Навіть тоді, коли прийняті за наявності приватного інтересу рішення є об'єктивними та неупередженими, відповідають закону, буде мати місце втрата довіри до державного службовця та органу публічного управління, в якому він працює [49]. Виключенням є той випадок коли у державного службовця відсутні дискреційні повноваження, тобто він не може приймати рішення, що дозволяють надати комусь перевагу, на власний розсуд.

Закон України «Про запобігання корупції» [58] визначив коло державних службовців, які зобов'язані повідомляти безпосереднього керівника не пізніше наступного робочого дня від тоді, коли вони дізналися чи повинні були дізнатися про наявність у них реального або потенційного конфлікту інтересів. Якщо державний службовець перебуває на посаді, яка не передбачає наявності безпосереднього керівника чи в колегіальному органі він повідомляє НАЗК чи інший колегіальний орган, у якому виник конфлікт інтересів.

Безпосередній керівник державного службовця або керівник органу, який може звільнити або ініціювати звільнення державного службовця з посади упродовж 2 робочих днів після отримання повідомлення про наявність конфлікту інтересів, ухвалює рішення з врегулювання конфлікту інтересів. Якщо НАЗК одержало від державного службовця, який перебуває на посаді, що не передбачає наявності у нього безпосереднього керівника, повідомлення про наявність у конфлікту інтересів, упродовж 7 робочих днів роз'яснює порядок її дій з врегулювання конфлікту інтересів [45]. За даними НАЗК Чернівецька область займає 6–10 місця в реєстрі, деталізація якого наведена в Додатку Г [44].

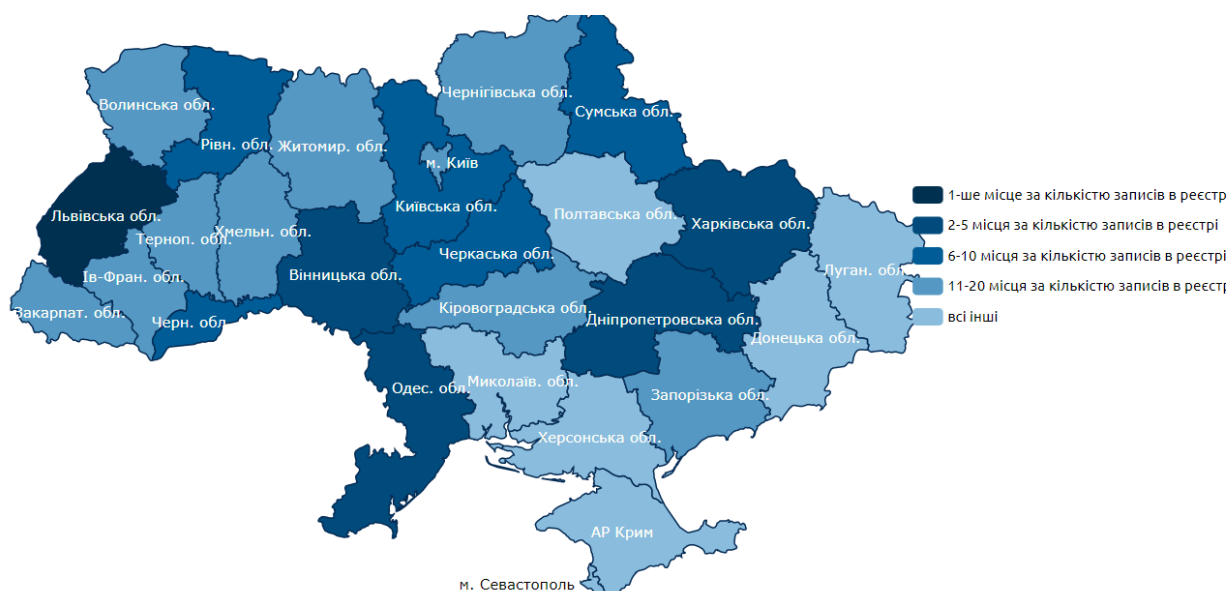


Рисунок 11. Візуалізація конфлікту інтересів у Чернівецькій області

В міжнародній практиці виокремлюють три моделі врегулювання конфлікту інтересів. Перша модель, яка характерна для держав-членів ЄС, має назву превентивної моделі, коли конфлікт інтересів врегулюється за допомогою практичних інструментів професійної етики з попередження, запобігання та подолання конфлікту інтересів. Друга модель, характерна для Австралії, Канади та США, має назву *важкого шляху*, опирається на моральні вимоги до державного службовця, передбачені рекомендаційними кодексами етики. Третя модель, характерна для Японії, Сінгапуру, Гонконгу, Південної Кореї, що має назву *compliance-based*, опирається на принципами, встановлені кодексами правил поведінки державного службовця та закріплюється нормативно-правовими актами прямої дії [105]. До основних напрямів запобігання та протидії конфлікту інтересів в системі публічного управління в усіх трьох моделях належать:

- декларація про особисті доходи, доходи сім'ї, особисте майно, подарунки;
- обмеження сумісництва;

- декларація приватних інтересів, що належать до управління контрактами, прийняття рішень, підготовки та наданні рекомендацій з питань вироблення політики;
- обмеження та контроль діяльності бізнесу та неурядових організацій, подарунків та зовнішніх надходжень;
- процедура виведення посадових осіб від виконання громадського обов'язку;
- прийняття конкретного рішення, що може зумовити виникнення конфлікту інтересів;
- відчуження бізнес-інтересів та інвестицій шляхом продажу або створення сліпого трасту [54].

В науці державного управління сьогодні пропонується виокремлення ще одного виду конфлікту інтересів, який поки що не знайшов нормативно-правового визначення, але, на нашу думку, прямо пов'язаний з дотриманням етичних принципів – *уявного конфлікту інтересів*. Уявний конфлікт інтересів, це ситуація, яка за достатньої сукупності об'єктивних ознак формує уявлення, що конфлікт інтересів наявний, або може бути наявним, проте насправді це уявлення хибне. Наведемо приклад: в приміщенні органу влади систематично з'являється представник страхової компанії з метою укладання договорів страхування, тоді як допуск третіх осіб з метою надання комерційних послуг дає підстави вважати, що керівник має особисту зацікавленість. В рамках перевірки не вдалося встановити ознаки зв'язку між керівником та страховою компанією тому конфлікт інтересів не був встановлений, проте керівника було притягнуто до відповідальності за порушення етики державного службовця.

Змоделюємо ще один приклад: публічний службовець А, який працює на керівній посаді в органі публічного управління володіє акціями компанії Б, які задекларовані, а інформація про це є загальнодоступною. Компанія Б має наміри взяти участь в тендері, який проводить орган публічного управління в складі керівництва якого є службовець А. Чиновник вжив необхідні заходи, що задовольняють критеріям дотримання професійної етики державних

службовців та запобігання конфлікту інтересів. Через відповідні заходи службовця А усувають від участі в проведенні тендеру та подальшому укладанні контрактів на державні закупівлі, але можливість участі в тендері компанії Б не заперечується. Але, в разі, якщо інформація про усунення чиновника А в проведенні тендеру не буде оприлюднена, то конкуренти компанії Б матимуть підґрунтя для маніпуляцій з неправомірного відсторонення її від участі в тендері, аргументуючи це оприлюдненою інформацією про наявність потенційного конфлікту інтересів, хоча цей конфлікт інтересів уявний, оскільки він був попереджений.

Наведені ситуації унаочнюють реальність проявів конфлікту інтересів в системі публічного управління. Ст. 29 Заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів Закону України «Про запобігання корупції» [58] визначає шляхи врегулювання конфлікту інтересів: по-перше, усунення державного службовця від виконання завдання, вчинення дій та прийняття рішення в умовах реального або потенційного конфлікту інтересів; по-друге, застосування зовнішнього контролю за виконанням державним службовцем відповідного завдання, вчиненням певних дій чи прийняття рішень; по-третє, обмеження доступу державного службовця до певної інформації; по-четверте, перегляд обсягу службових повноважень державного службовця; по-п'яте, переведення державного службовця на іншу посаду; по-шосте, звільнення державного службовця. Тобто, якщо несправжній характер конфлікту інтересів не буде вчасно виявлений, то можна помилково обмежити законні повноваження державного службовця. Уявний конфлікт інтересів може сформувати величезне поле для неправомірних маніпуляцій.

На нашу думку, уявний конфлікт інтересів в системі публічного управління – це ситуація, за якої за участі суб'єкта конфлікту інтересів (державного службовця) формується уявлення, що приватні чи відомчі інтереси державного службовця, уповноваженого на виконання завдань та функцій держави, здатні вплинути на (не)виконання ним його функціональних завдань та обов'язків, але в дійсності це уявлення хибне [48]. Опіраючись на таке

розуміння уявного конфлікту інтересів можна запропонувати алгоритм визначення типу конфлікту інтересів, наведений на Рисунку 12.

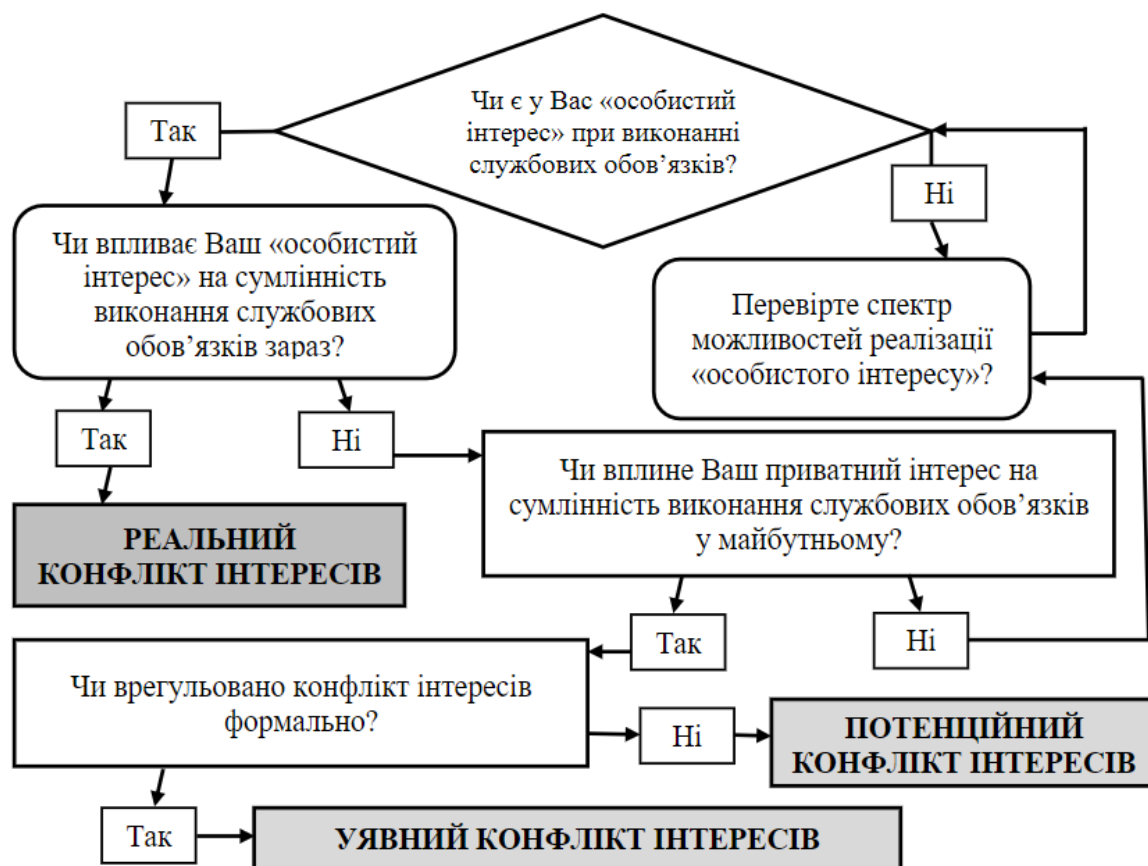


Рисунок 12. Алгоритм визначення типу конфлікту інтересів в публічному управлінні

Відповідно до наведеного алгоритму можна, усунути фактор конфлікту інтересів з професійної діяльності державного службовця неможливо, але ймовірність його виникнення можна мінімізувати. Для цього необхідно систематично та регулярно здійснювати моніторинг спектру можливостей реалізації особистого інтересу державного службовця на перетині з його професійними обов'язками, навіть тоді, коли немає очевидних загроз для виникнення конфлікту інтересів. Цей процес має відбуватися в рамках дотримання професійних та етичних норм системи державної служби. Наведений алгоритм дозволяє зробити ще один висновок: навіть формально врегульований конфлікт інтересів в системі публічного управління не гарантує

його уникнення у подальшому, тобто ризик потенційного конфлікту інтересів є завжди.

Здійснений аналіз співвідношення європейських та українських практик регулювання та запобігання конфлікту інтересів в системі публічного управління засвідчує, що найбільш ефективною є процедура, що базується на принципах дотримання професійної етики державних службовців на етапах попередження конфлікту, виявлення конфлікту та ліквідації його наслідків. Основою тут є налагоджена діяльність та взаємодія законодавчої влади в застосуванні норм чинного законодавства та імплементації європейського досвіду; виконавчої влади із забезпечення організації контролю й моніторингу діяльності антикорупційних інститутів; судової влади з забезпечення ефективної роботи антикорупційного суду, вдосконалення правозастосовної практики вирішення конфлікту інтересів та скасування неправомірних рішень, прийнятих за умови конфлікту інтересів.

3.3. Етичні аспекти медіації взаємодії органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства

Медіація взаємодії органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства є важливою складовою управлінської діяльності, в якій виявляється дотримання етичних принципів та стандартів діяльності державних службовців. Для системи публічного управління України це є перспективним напрямом імплементації європейських норм дотримання етичних принципів в діяльності державного службовця, тому проаналізуємо ці процеси.

З прийняттям Закону України «Про медіацію» [65] був покладений початок для законодавчого визначення та встановлення явища медіації на принципах: нейтральності, конфіденційності, добровільності, толерантності, щирості намірів та чесності. Застосування принципів медіації в процесах публічного управління вказує на рівень його демократичності та характер дотримання етичних стандартів професійної діяльності державних службовців.

В умовах воєнного стану потенційна конфліктна взаємодія між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства знижує стійкість органів публічного управління, що створює додаткові небезпеки. Тому застосування практик медіації, типових для європейської моделі публічного управління, що опираються на принципи етики діяльності в публічному управлінні є нагальним завданням системи публічного управління України.

Здійснюючи аналіз етичних аспектів медіації взаємодії органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства, під конфліктною взаємодією органів публічного управління та інститутів громадського суспільства ми розумітимемо неузгодженість інтересів щодо публічного предмету конфлікту, що виникає під час їх взаємодії та спричинені різними підходами в оцінці подій та явищ [19]. Конфліктна взаємодія є характерною всіх сфер функціонування суспільства, зокрема й для професійної діяльності державних службовців, що зобов'язує систему публічного управління виробити алгоритми та технології, засновані на етичних принципах, здатних виявити причини конфлікту та попередити його, а в разі потреби оперативно врегулювати.

За даними Державної служби статистики України, що наведені в «Національній стратегії розвитку громадянського суспільства на 2021–2026 роки» [46] кількість інститутів громадянського суспільства з кожним роком збільшується, зокрема у 2016–2021 рр., виросла кількість зареєстрованих: громадських організацій з 70321 до 92470; громадських спілок з 753 до 1875; благодійних організацій з 15384 до 19812; релігійних організацій з 23261 до 26651; професійних організацій з 279 до 317; професійних спілок з 26321 до 28713; органів самоорганізації населення з 1415 до 1649 [46]. Кількісне зростання чисельності громадських організацій, неминуче розширює коло проблем щодо яких вони здійснюють взаємодію з органами публічного управління. В значній кількості випадків така взаємодія потенційно має

конфліктогенний потенціал та потребує опертя на етичні стандарти та засоби медіації.

Д. Голан, Л. Клопенберг та Дж. Фолберг визначають медіацію як переговорний процес, в якому незалежний суб'єкт допомагає сторонам дійти згоди та порозуміння [12]. С. Пепіт, А. Роу та І. Шерман, визначають медіацію як процес, в якому його суб'єкти по чергово висловлюють свої погляди, вивчають всі можливі варіанти вирішення предмету конфліктної взаємодії та віднаходять компроміс для досягнення згоди [28, с. 8]. Н. Волковицька визначає зміст процесу медіації, як «добровільний та конфіденційний спосіб вирішення конфліктних ситуацій. У цьому методі медіатор має на меті будь-яке сприяння учасникам суперечки розпочати прямі переговори як частину структурованого процесу та досягти спільного рішення» [11]. Н. Довгань трактує медіацію як «визначену, добровільну та конфіденційну процедуру вирішення конфліктів чи спорів, без звернення до суду» [19, с. 148]. Г. Єрмоєнко розглядає медіацію, як «гнучку, позасудову добровільну, конфіденційну, структуровану процедуру, під час якої нейтральний фахівець (медіатор) допомагає сторонам у процесі переговорів запобігти виникненню конфлікту (спору) або врегулювати його шляхом переговорів, при цьому сторони мають повний контроль над процесом ухвалення рішення та самі визначають умови домовленості» [21, с. 54].

В Україні процес медіації до 2021 р. визначався «Державним стандартом соціальної послуги посередництва (медіації)» [15], затверджений наказом Міністерства соціальної політики України в серпні 2016 року. Це був перший документ, що визначив поняття медіація та основні вимоги до неї як до соціальної послуги посередництва (медіації). Даний стандарт сприяв розвитку медіації як етичного інструменту вирішення конфліктів у взаємодії між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства та дозволив оцінювати якість послуг медіації. Він також відповідав міжнародним стандартам надання медіаційних послуг, що забезпечило початок інтеграції України до європейської спільноти медіаторів.

Невдовзі, 16 листопада 2021 р. був прийнятий Закон України «Про медіацію» [65], який визначив правові підстави та процедуру медіації, зокрема і у взаємодії між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства. На сьогодні, медіація, відповідно до українського законодавства, це, по-перше, «позасудова, добровільна, конфіденційна, структурована процедура, в якій сторони прагнуть запобігти або вирішити суперечки шляхом переговорів за допомогою одного або кількох медіаторів» [65]; по-друге, процес вирішення конфлікту, в якому сторони намагаються досягти згоди за допомогою структурованого, на принципах професійної етики, процесу, що передбачає участь медіатора для вирішення конфлікту [19]; по-третє, визначена процедура, за якою сторони (органи публічного управління та інститути громадянського суспільства), добровільно намагаються досягти згоди за допомогою посередника [78]; по-четверте, процедура вирішення конфлікту, за якою сторони обговорюють питання за допомогою медіаторів з метою досягнення згоди [11].

Зауважимо, що Закон України «Про медіацію» [65] не прописує етапи медіації, але чітко означає початок цієї процедури та її завершення. Зокрема, в Р. III ст. 16 «Підготовка медіації» йдеться про те, що до початку проведення процедури медіації медіатор може проводити підготовчі заходи, здійснювані з метою уникнення подальших непорозумінь, збирати необхідну інформацію та додаткові матеріали. Ст. 17 визначає порядок проведення процедури медіації, зокрема і щодо взаємодії між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства, та підстави його припинення, у якій йдеться про необхідність нормативного дотримання вимог медіатором та професійної етики [65]. На цій основі, ми пропонуємо технологію процедури медіації у конфліктній взаємодії між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства, засновану на принципах етики (Рисунок 13).

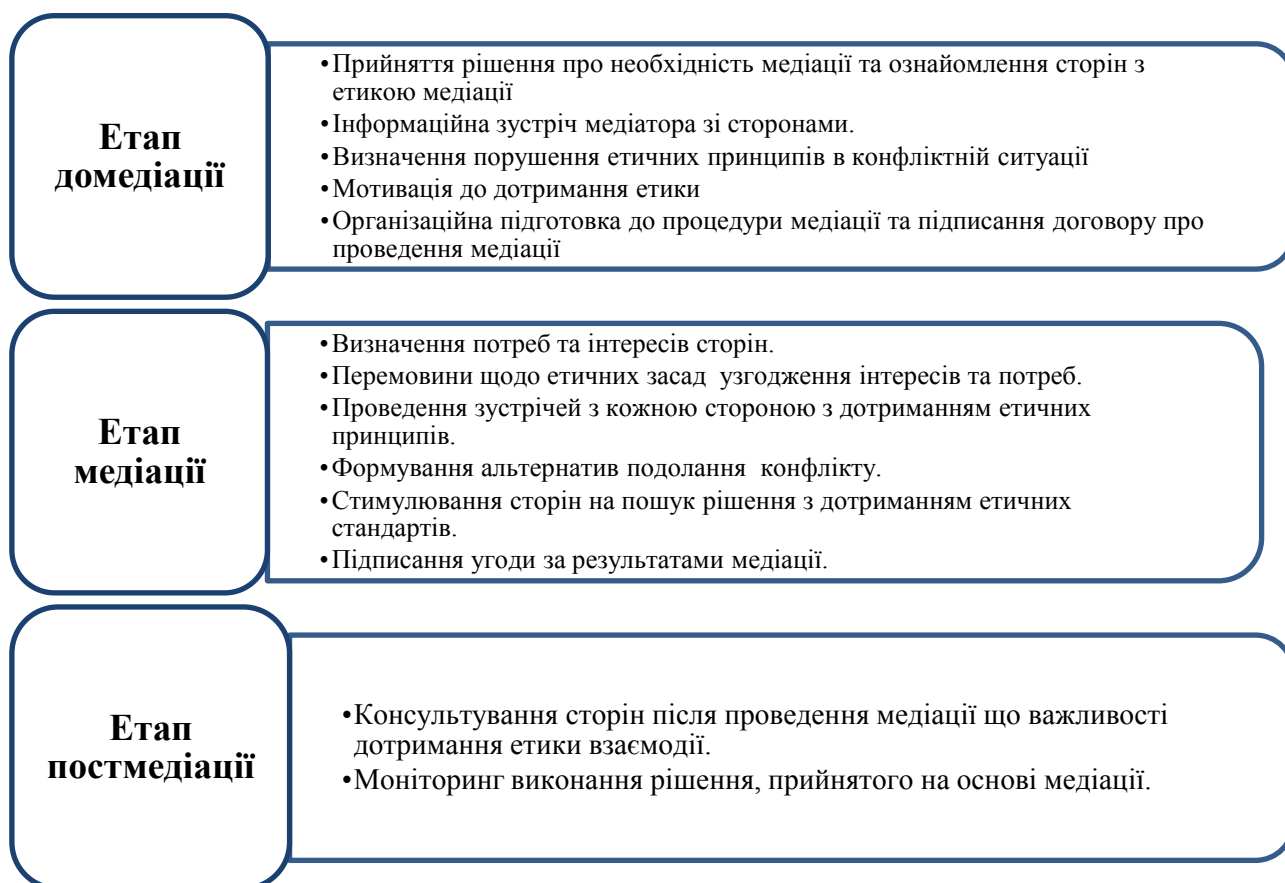


Рисунок 13. Технологія процедури медіації у конфліктній взаємодії між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства, заснована на принципах етики

Прийняття Закону України «Про медіацію» активізувало діяльність Національного агентства України з питань державної служби в напрямі організації медіації. Зокрема, НАДС розробило та затвердило в червня 2022 р. «Методичні рекомендації щодо роботи з конфліктами в державних органах» [34] та «Методичні рекомендації щодо роботи з конфліктами в органах місцевого самоврядування» [35], в яких медіація позначається як рекомендований метод втручання в конфлікт. Але, ці рекомендації не містять норм, якими регулюється медіація під час конфліктної взаємодії між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства. На нашу думку, це є перспективна сфера нормативно-правового регулювання функціонування системи публічного управління, відповідно до європейських етичних стандартів та принципів, оскільки медіація є потужним інструментом,

що об'єднує етичну складову, цінності та принципи, практики та методи вирішення конфліктів в сфері публічного управління.

Більшість конфліктів у взаємодії між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства виникає на тлі неетичного та нетолерантного сприйняття думок інших. В «Кодексі етики медіатора» [23], запропонованого Міжнародним Центром Медіації університету КРОК етиці медіації виділено пункт 2.3, в якому зазначається важливість етики для всіх учасників процедури. Тобто, постає питання про етичну складову медіаційної компетентності державних службовців та лідерів інститутів громадянського суспільства в Україні.

На сьогодні в науці державного управління диференціюють сформованості етичної складової медіаційної компетентності: високий, середній та низький. Високий рівень сформованості етичної складової медіаційної компетентності у державних службовців та лідерів інститутів громадянського суспільства позначений: по-перше, здатністю до комунікабельності, комунікативної толерантності та емоційного інтелекту; по-друге, обізнаністю з нормативно-правовими документами, що регламентують процедуру медіації; по-третє, етичним виміром процесуального інструментарію медіації. Державні службовці та лідери інститутів громадянського суспільства володіють механізмами взаємодії влади та громади та розуміють етичну складову взаємодії між ними, вміють аналізувати конфліктні ситуації, визначати простір медіації конфліктної взаємодії, здійснювати комунікацію під час конфліктної взаємодії за етичними принципами та ухвалювати управлінські рішення, здатні локалізувати неетичну агресію суб'єктів конфлікту [28].

Середній рівень сформованості етичної складової медіаційної компетентності у державних службовців та лідерів інститутів громадянського суспільства характеризується їх здатністю до комунікабельності, комунікативної етики та емоційного інтелекту, вони обізнані з нормативно-правовими документами, що регламентують медіацію, але припускаються помилок під час застосування етичних стандартів процесуального

інструментарію медіації. Державні службовці та лідери інститутів громадянського суспільства недостатньою мірою володіють етичною складовою інструментів взаємодії влади та громади, не повною мірою здатні визначити специфіку конфліктної взаємодії. Вони вміють аналізувати конфліктні ситуації та визначати медіабельність конфлікту, здійснювати комунікацію під час конфліктної взаємодії за окремими етичними принципами та не завжди доречно ухвалюють управлінські рішення, не вміють локалізувати агресію учасників конфлікту за допомогою етичних принципів діяльності державного службовця [28].

Низький рівень сформованості етичної складової медіаційної компетентності у державних службовців та лідерів інститутів громадянського суспільства характеризується здатністю до комунікативної толерантності та емоційного інтелекту та етики комунікацій, обізнаністю з міжнародними нормативно-правовими документами, що регламентують процедури медіації, але припускають помилки в застосуванні етичної складової інструментарію медіації та не здатні оперативно екстраполювати теоретичні знання на управлінську практику. Вони не вміють здійснювати ефективну комунікацію під час конфліктної взаємодії на принципах етичних стандартів та локалізувати агресію суб'єктів конфлікту на засадах етики діяльності державного службовця [43].

Ці критерії, сформованості етичної складової медіаційної компетентності у державних службовців та лідерів інститутів громадянського суспільства були використані НАДС в діагностуванні даної компетентності. Загальний обсяг вибірки (285 осіб) були розподілені на дві групи: державні службовці (139 осіб, з них 82 – державні службовці, 57 осіб – представники органів місцевого самоврядування) та лідери інститутів громадянського суспільства (146 осіб). До складу опитаних державних службовців входили: заступники керівників структурних підрозділів ЦОВВ 3,6 % (5 осіб); державні експерти 32,4 % (45 осіб), головні спеціалісти органу публічного управління 17,3 % (24 особи) та 46,7 % представники органів місцевого самоврядування (65 осіб). Серед лідерів

інститутів громадянського суспільства більшість склали керівники та голови правлінь 13,7 % (20 осіб), заступники голів та керівники правлінь 35,6 % (52 особи), експерти з напрямів роботи 28,1 % (41 особа), представники ЗМІ 11,6 % (17 осіб), представники юридичного напрямку в громадському секторі 10,1 % (16 осіб). Майже всі респонденти мають рівень кваліфікації магістр, а 5 % (7 осіб) – диплом кандидата наук.

За результатами дослідження, проведеного НАДС були визначені рівні сформованості етичної складової медіаційної компетентності за знаннєво-змістовим критерієм (Таблиця 1).

Як бачимо з Таблиці 1, високий рівень знання етичної складової механізму ефективної взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства, характерно для 27,3 % державних службовців та 27,4 лідерів інститутів громадянського суспільства. Середній рівень характерний для 48,9 % державних службовців та 50,7 % – лідерів інститутів громадянського суспільства; низький – відповідно у 23,8 % та 21,2 % державних службовців та лідерів інститутів громадянського суспільства. Більшість державних службовців та лідерів інститутів громадянського суспільства обізнані з етичною складовою механізму ефективної взаємодії влади та громадськості та здатні визначати етичну складову в поняттях влада, державна влада, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, механізм взаємодії влади та громадянського суспільства. Але, тільки 21,9 % державних службовців та 19,2 % лідерів інститутів громадянського суспільства можуть визначити етичну складову методів ефективної взаємодії влади та громадськості. Більшість не можуть визначити роль етичної складової як умови ефективної взаємодії влади та громадськості, а 27,4 % неправильно виділяють форми участі громадян в управлінських процесах.

**Рівні сформованості етичної складової медіаційної компетентності
державних службовців та представників інститутів громадянського
суспільства за знаннєво-змістовим критерієм**

Показники	Групи	Рівні					
		Високий		Середній		Низький	
		Осіб	%	осіб	%	осіб	%
Знання механізму ефективної взаємодії влади та громадянського суспільства (П ₁₁)	ПС	38	27,3	68	48,9	33	23,8
	ЛГС	40	27,4	74	50,7	32	21,9
Знання специфіки конфліктної взаємодії між владою та громадянським суспільством (П ₁₂)	ПС	20	14,4	96	69,1	23	16,5
	ЛГС	26	17,8	86	58,9	34	23,3
Знання процесуального інструментарію медіації (П ₁₃)	ПС	12	8,6	49	35,3	78	56,1
	ЛГС	10	6,8	56	38,4	80	54,8
Знання міжнародних та вітчизняних нормативно-правових документів, що регламентують процедуру медіації і діяльність медіатора (П ₁₄)	ПС	10	7,2	27	19,4	102	73,4
	ЛГС	12	8,2	28	19,2	106	72,6
Критерій: знаннєво-змістовий	ПС	20	14,4	60	43,1	59	42,4
	ЛГС	22	15,1	61	41,8	63	43,1

Джерело: [43].

За результатами діагностування сформованості етичної складової медіаційної компетентності державних службовців та лідерів інститутів громадянського суспільства в частині обізнаності про специфіку конфліктної взаємодії між владою та громадою, високий рівень був зафіксований в 14,4 % в групі державних службовців та в 17,8 % лідерів інститутів громадянського суспільства; середній, відповідно в 69,1 % і 58,9 % представників цих груп; низький – в 16,5 % та 23,3 %. 42,4 % опитаних розуміють етичну складову

таких понять як *конфлікт*, *конфліктна ситуація*, *конфлікт інтересів*, *конфліктна взаємодія*, а 48,9 % державних службовців та лідерів інститутів громадянського суспільства можуть її визначити в практичній діяльності [43]. Переважна більшість опитуваних змогли визначити етичні причини виникнення конфліктів між органами влади та громадськістю та ідентифікувати етичні чинники, що впливають на його ескалацію.

Знання щодо етичного виміру процесуального інструментарію медіації на високому рівні характерне для 8,6 % групи державних службовців та 6,8 % лідерів громадянського суспільства. Середній рівень за цим показником характерний для 35,3 % державних службовців та 38,4 % лідерів інститутів громадянського суспільства, низький, відповідно для 56,1 % та 54,8 %. Отже, більшість державних службовців та лідерів інститутів громадянського суспільства поверхнево володіють етичною складовою форм, моделей, видів, технологій, етапів та методів медіації, застосування яких дозволяє розв'язувати конфлікти під час взаємодії органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства. Більшість респондентів не змогли правильно визначити етапи медіації, випадки, коли процедура медіації є неможливою, загальну кількість сеансів, що рекомендовані для загальної процедури медіації. Але всі правильно визначили відповідальність, яку несе медіатор за порушення етичних принципів медіації.

Рівень сформованості етичної складової медіаційної компетентності державних службовців та лідерів інститутів громадянського суспільства за критерієм здатності встановлювати та налагоджувати взаємодію на принципах етичної діяльності та комунікативної толерантності наведений в Таблиці 2. Дані Таблиці 2 вказують на те, що показники етичної складової медіаційної компетентності державних службовців та лідерів інститутів громадянського суспільства перебувають на високому, але більшою мірою він характерний для лідерів інститутів громадянського суспільства (63,2 %), ніж для державних службовців (41,7 %), що наочно демонструє необхідність більш активного

опанування практиками медіації в їх етичному вимірі в сучасній системі публічного управління України.

Таблиця 2

Етична складова медіаційної компетентності за критерієм здатності встановлювати та налагоджувати взаємодію на принципах етичної діяльності та комунікативної толерантності

Показники	Групи	Рівні					
		Високий		Середній		Низький	
		Осіб	%	осіб	%	осіб	%
Здатність встановлювати та налагоджувати контакт з оточуючими (П ₃₁)	ПС	58	41,7	42	30,2	39	28,1
	ЛГС	50	34,3	52	35,6	44	30,1
Здатність до комунікативної толерантності (П ₃₂)	ПС	27	19,4	49	35,3	63	45,3
	ЛГС	25	17,1	66	45,2	55	37,7
Здатність до управління емоційною сферою для ухвалення рішень (П ₃₃)	ПС	20	14,4	47	33,8	72	51,8
	ЛГС	39	26,7	29	19,9	78	53,4
Критерій: особистісний	ПС	35	25,2	46	33,1	58	41,7
	ЛГС	38	26,0	49	33,6	59	40,4

Джерело: [43].

Здійснений аналіз співвідношення європейських та українських практик регулювання та запобігання конфлікту інтересів в системі публічного управління засвідчує, що найбільш ефективною є процедура, що базується на принципах дотримання професійної етики державних службовців на етапах попередження конфлікту, виявлення конфлікту та ліквідації його наслідків. Основою тут є налагоджена діяльність та взаємодія законодавчої влади в застосуванні норм чинного законодавства та імплементації європейського досвіду; виконавчої влади із забезпечення організації контролю й моніторингу

діяльності антикорупційних інститутів; судової влади з забезпечення ефективної роботи антикорупційного суду, вдосконалення правозастосовної практики вирішення конфлікту інтересів та скасування неправомірних рішень, прийнятих за умови конфлікту інтересів.

ВИСНОВКИ

В результаті вивчення етичних вимірів діяльності державних службовців України в контексті процесу екстраполяції європейських принципів на українські управлінські практики дозволило нам отримано наступні висновки.

Етика державного службовця займає дедалі помітніше місце в дискусіях про індикатори якісного публічного управління. В українському суспільстві сформувалася думка, що етичні стандарти державних службовців занепали, почастишали прояви неправомірної поведінки з боку тих, кому довірено охороняти інтереси громадян та суспільні інтереси. В усьому світі помітним став рух з відновлення довіри до інститутів публічного управління, тому державні службовці мають реагувати на ці вимоги, зокрема, й шляхом посилення етичних стандартів своєї діяльності, оскільки знижуючи своїми неетичними діями довіру громадян до інститутів держави, державні службовці підривають основи демократії, що особливо небезпечно в умовах правового режиму воєнного стану.

Професійна етика державних службовців нами визначається систему моральних та правових вимог, принципів, яких мають дотримуватися державні службовці в процесі виконання завдань та функцій держави. Професійна етика різних груп державних службовців відображує видові й родові особливості системи державної служби, що має враховуватися у нормативно закріплених правилах етичної поведінки державних службовців та під час розробки теоретичних основ професійної етики.

Одним із головних завдань сучасної держави є формування ефективної, системи органів публічної влади, здатної справедливо та відповідально підійти до забезпечення прав і основоположних свобод людини. Підготовка компетентних професіоналів, здатних до продуктивної роботи, наразі є запорукою досягнення цілей, що ставляться перед державною службою в процесі європейської інтеграції України. Без кваліфікованих держслужбовців, здатних ефективно виконувати свої професійні обов'язки, жодна публічна

інституція не зможе забезпечити результативність своєї діяльності. Досвід розвинених європейських держав засвідчує, що етизація публічної служби створює можливості для гармонізації суспільних відносин та істотного підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Тому формування та розвиток етичних стандартів державних службовців є важливим напрямом екстраполяції європейських принципів на національні управлінські практики. Однак, жодна ініціатива у галузі етизації державної служби приречена на невдачу без волі та бажання політичного керівництва держави реалізувати її на практиці.

Нормативно-правий вимір етики діяльності державних службовців представлений сукупністю нормативно-правових актів, що встановлюють принципи та правила поведінки, визначають санкції за їх порушення, а також регламентують систему управління, що забезпечує їх практичну реалізацію в процесі професійної діяльності державних службовців. нормотворчої діяльності в сфері етики державних службовців.

На національному рівні етичний вимір діяльності державних службовців і посадовців регламентується положеннями Конституції України, Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», Етичними кодексами посадових осіб місцевого самоврядування (затверджених рішеннями місцевої влади), Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також нормативними документами, що регулюють діяльність етичних комісій тощо.

Практика стандартизації моральних вимог до чиновників, продиктована, на наш погляд, перш за все необхідністю підтримати їх (морально-етичні вимоги) за допомогою дієвих механізмів. Дисциплінарна, адміністративна та навіть кримінальна відповідальність за порушення вимог до службового поведіння посадових осіб, органів управління і службовців сьогодні широко поширена та підтверджена законами ряду країн.

Аксіомою сучасного демократичного суспільства є положення про те, що моральну поведінку державного службовця, крім його власної самосвідомості й сумління, забезпечують спеціальні етичні інститути державного і громадського характеру. Їх взаємодія утворює етичну інфраструктуру, яка займає важливе місце у політичній системі сучасного демократичного суспільства. Підтримка етики державного службовця може здійснюватися: 1) через особистісну моральнісну саморегуляцію державних службовців. 2) через інституційні впливи, зміни в організаційному середовищі, які максимально унеможливають порушення етичних засад професії. Саме другий напрямок професійно-етичних впливів передбачає створення інституційного механізму дотримання етичних стандартів на державній службі та впровадження інституційного контролю за поведінкою працівника.

Інституційний механізм дотримання етичних стандартів на державній службі являє собою сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців. Елементами інституційного механізму дотримання етичних стандартів на державній службі є: координуючі органи – органи державної влади, які відповідають за проведення етичної реформи держслужби і за управління адміністративною етикою; механізми звітності та нагляду – процедури звітності, проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту діяльності державних органів, парламентського нагляду і т. д. та органи, що здійснюють нагляд.

Для забезпечення ефективного здійснення професійної діяльності державних службовців система публічного управління опирається на певні стандарти, що закріплені у відповідних законодавчих документах та нормативних актах. Ці закріплені стандарти діяльності державних службовців, є найважливішою складовою етичної інфраструктури системи публічного управління, яка в умовах європейської інтеграції України формується на основі практики зарубіжних країн у сфері впровадження етичних кодексів. Головною перевагою етичних кодексів в публічному управлінні є те, що така модель

здійснення професійної управлінської діяльності дозволяє враховувати специфіку органів управління, зберігаючи єдність етичних стандартів системи державної служби. Процес розробки та впровадження етичних кодексів має і певні застереження, оскільки орган публічного управління може свідомо розробити неефективний кодекс поведінки державних службовців саме під себе, тому на практиці етичні стандарти, характерні для всієї системи публічного управління, можуть бути порушені.

Конфлікт інтересів в системі державної служби є одним з основних предметів етичного регулювання в сфері державного управління. Присутність конфлікту інтересів в професійній діяльності державних службовців зумовлена низкою чинників: по-перше, доступ до влади; по-друге, поєднання публічних, відомчих, приватних соціальних ролей; по-третє, нормативно-правовими та організаційними колізіями. Під конфліктом інтересів розуміють конфлікт між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами державного службовця та посадової особи органу місцевого самоврядування, за якого приватні інтереси, що впливають з її ролі як приватної особи, здатні неправомірно вплинути на виконання цим державним службовцем та посадової особи органу місцевого самоврядування її офіційних обов'язків та функцій.

Здійснений аналіз співвідношення європейських та українських практик регулювання та запобігання конфлікту інтересів в системі публічного управління засвідчує, що найбільш ефективною є процедура, що базується на принципах дотримання професійної етики державних службовців на етапах попередження конфлікту, виявлення конфлікту та ліквідації його наслідків. Основою тут є налагоджена діяльність та взаємодія законодавчої влади в застосуванні норм чинного законодавства та імплементації європейського досвіду; виконавчої влади із забезпечення організації контролю й моніторингу діяльності антикорупційних інститутів; судової влади з забезпечення ефективної роботи антикорупційного суду, вдосконалення правозастосовної практики вирішення конфлікту інтересів та скасування неправомірних рішень, прийнятих за умови конфлікту інтересів.

Послідовне вивчення формування та розвитку етичної інфраструктури державної служби України та особливостей екстраполяції європейських принципів етики діяльності державних службовців на управлінські практики довело, що найбільш важливими завданнями на сьогодні є посилення інституційних механізмів дотримання етичних стандартів на державній службі, впровадження в управлінські практики етичних кодексів, вироблення етичних принципів подолання конфлікту інтересів в системі державної служби.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Міжнародна організація / Країна	Документ, який регулює правила етичної поведінки	Кількість положень	Основні положення
Рада Європи	Модельний кодекс поведінки для державних службовців	28	<ul style="list-style-type: none"> ✓ державні службовці повинні повідомляти про порушення іншими державними службовцями норм кодексу (ст. 12) ✓ захист приватного життя держслужбовця (ст. 17) ✓ після завершення роботи державному службовцю забороняється використовувати свою приналежність до держслужби (ст. 26)
Рада Європи	Конвенція про цивільно-правову відповідальність за корупцію	23	<ul style="list-style-type: none"> ✓ контракти державних службовців, положення яких допускають вчинення акту корупції, повинні визнаватися недійсними (ст. 8) ✓ необхідність заохочення антикорупційної поведінки тих державних службовців, які мають серйозні підстави підозрювати корупцію та сумлінно повідомляють про свої підозри відповідальним особам (ст. 9)
ООН	Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб	11	<ul style="list-style-type: none"> ✓ попередження конфлікту інтересів (ст. 4-7) ✓ декларування відомостей про доходи (ст. 8) ✓ прийняття подарунків (ст. 9) ✓ робота з конфіденційною інформацією (ст.10)
Великобританія	Кодекс державного службовця	6	<ul style="list-style-type: none"> ✓ основними принципами діяльності державних службовців є: порядність, чесність, об'єктивність та неупередженість ✓ неупередженість
Литва	Етичні правила для державних службовців	12	<ul style="list-style-type: none"> ✓ повага до людей та закону (ст. 2) ✓ державний службовець повинен бути справедливим (ст. 3) ✓ керуватися лише суспільними інтересами (ст. 4) ✓ не приймати подарунки чи гроші (ст. 5) ✓ бути об'єктивними, діяти неупереджено (ст. 6) ✓ бути відповідальним (ст. 7) ✓ виконувати обов'язки вчасно, професійно (ст. 9)

Німеччина	Федеральний закон про державних службовців	147	<ul style="list-style-type: none"> ✓ державний службовець служить народу, а не партії (ст. 60) ✓ нерозголошення конфіденційної інформації (ст.67) ✓ заборона приймати нагороди, подарунки (ст. 71)
Норвегія	Етичні принципи державних службовців	5	<ul style="list-style-type: none"> ✓ принцип лояльності (ст. 2) ✓ принцип відкритості (ст. 3) ✓ неупередженість (ст. 4) ✓ принцип професійної незалежності та об'єктивності (ст. 5)
США	Кодекс етичної поведінки членів Сенату Конгресу/ Кодекс етичної поведінки членів Палати представників/ Закон «Про реформу закону про етику»	—	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ставити відданість моральним принципам і державі вище відданості окремим особам, партіям ✓ застосовувати найбільш ефективні і економічні способи вирішення поставлених завдань ✓ не вступати у комерційні відносини, якщо це суперечить виконанню посадових обов'язків ✓ не використовувати конфіденційну та службову інформацію для отримання особистої вигоди ✓ повідомити випадки корупції при їх виявленні ✓ державний службовець ні під яким приводом не може випрошувати або приймати подарунки
Франція	Закон «Про етику, права та обов'язки державних службовців»	90	<ul style="list-style-type: none"> ✓ запобігання конфлікту інтересів (ст. 1-5) ✓ державний службовець не може займатися іншими видами діяльності (ст. 7) ✓ положення щодо Комітету з етики державної служби (ст. 8-9)
Чехія	Кодекс етики посадових осіб та державних службовців	14	<ul style="list-style-type: none"> ✓ законність діяльності (ст. 1) ✓ при прийнятті рішень необхідно зважати на суспільні інтереси (ст. 2) ✓ рішення державних службовців повинні бути об'єктивними та неупередженими (ст. 4) ✓ поставлені завдання державні службовці повинні виконувати швидко та ефективно (ст. 5) ✓ конфлікт інтересів (ст. 6)

Хорватія	Етичний кодекс державних службовців	40	<p>державний службовець повинен поважати громадян та інших державних службовців (ст. 6)</p> <p>державний службовець на офіційних заходах та під час публічних виступів повинен чітко розмежовувати свою власну думку від позиції установи, в якій він працює (ст. 8)</p> <p>по відношенню до громадян державні службовці повинні діяти професійно та неупереджено (ст. 10)</p> <p>спілкування службовців між собою повинно відбуватися на основі взаємної поваги (ст. 12)</p>
----------	-------------------------------------	----	---

ДОДАТОК Б

ХАРАКТЕРИСТИКА УМОВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ
ЕТИЧНИХ КОДЕКСІВ

Умова	Характеристика
Розробка та прийняття кодексу	Враховувати позитивну (а не каральну) соціальну роль кодексу. залучати державних управлінців до його розробки, що зменшить вірогідність того, що він буде надто специфічним чи нездійсненним
Широке оприлюднення кодексу та його доступність	Для створення атмосфери довіри між владою і громадянами етичні стандарти поведінки мають бути широко оприлюднені (преса, бібліотечний фонд, соціальна реклама тощо)
Широкомасштабне визнання кодексу	Положення кодексу мають позитивно сприйматися громадськістю і державними управлінцями
Демонстрація використання кодексу у щоденній практиці державного управління	Для дієвого функціонування кодексу його тези потребують свого тлумачення та вивчення можливостей застосовувати їх у різних ситуаціях, під час розв'язання складних проблем державно-управлінської діяльності
Набуття управлінцями навичок етичної поведінки та відносин	Державні управлінці мають володіти навичками коректного спілкування, виходу з конфліктних ситуацій, реалізації етикетних вимог. Формувати ці навички можна на семінарах, тренінгах, ділових іграх тощо. У процесі такого навчання задаються та відпрацьовуються алгоритми поведінки в типових ситуаціях
Укладання «Карт етики»	Тут прописаний зведений набір етичних правил і рекомендацій, що конкретизують вимоги кодексу для кожного державного управлінця залежно від його позиції, посади (рідше – досвіду роботи)
Пропагування позитивних зразків поведінки	Приклади мають бути вивіреними за змістом, тобто мають бути зразками справді достойної поведінки, важливо, щоб форма подання таких прикладів була коректною та професійною
Створення умов для суспільного контролю	Для реалізації суспільного контролю за дотриманням державними управлінцями

	положень кодексу необхідно створити умови для здійснення зворотного зв'язку (опитування, книга скарг тощо)
Установлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог	Для контролю за дотриманням етики державного управління необхідно виробити алгоритми розгляду пропозицій і скарг, процедури моніторингу морально-психологічного клімату в колективі, механізми проходження службових викриттів і вирішення конфліктних ситуацій, виявити або створити орган, який здійснюватиме цей контроль
Створення умов для суспільного контролю	Для реалізації суспільного контролю за дотриманням державними управліннями положень кодексу необхідно створити умови для здійснення зворотного зв'язку (опитування, книга скарг тощо)
Застосування санкцій проти порушників кодексу	До державних службовців у світі застосовуються такі санкції, як попередження, догана, штраф, зниження заробітної плати, тимчасове відсторонення від служби, призупинення кар'єрного просування, пониження в посаді, звільнення, судове переслідування тощо
Заохочення державних управлінців за етичну поведінку	Заохочення представників органів державного управління здатне позитивно мотивувати їх у подальшому й стати підтримкою належної поведінки
Звіти щодо дотримання кодексів	Органи державного управління мають демонструвати громадянам, яким чином кодекси впроваджуються в життя

ДОДАТОК В

ЕТИЧНІ ВИМІРИ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ



ДОДАТОК Г

Статистика записів в реєстрі НАЗК, Чернівецька область

Всього записів в реєстрі: 996

З них за судовими рішеннями: 991

Кримінальний кодекс України: 337

За статтею ч. 1 ст. 369 ККУ Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі: 244

За статтею ч. 2 ст. 369-2 ККУ Зловживання впливом: 30

За статтею ч. 2 ст. 369 ККУ Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі: 1

За статтею ч. 1 ст. 368 ККУ Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою: 37

За статтею ч. 2 ст. 191 ККУ Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем: 8

За статтею ч. 3 ст. 191 ККУ Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем: 5

За статтею ч. 4 ст. 354 ККУ Підкуп працівника підприємства, установи чи організації: 3

За статтею ч. 3 ст. 369 ККУ Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі: 1

За статтею ст. 364-1 ККУ Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми: 1

За статтею ч. 5 ст. 191 ККУ Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем: 1

За статтею ч. 3 ст. 368 ККУ Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою: 3

За статтею ч. 1 ст. 369-2 ККУ Зловживання впливом: 4

За статтею ст. 366-1 ККУ Декларування недостовірної інформації: 2

За статтею ч.1 ст. 210 ККУ Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням: 1

За статтею ч. 3 ст. 369-2 ККУ Зловживання впливом: 1

За статтею ч. 3 ст. 368-3 ККУ Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми: 2

За статтею ч. 4 ст. 369 ККУ Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі: 1

Кодекс України про адміністративні правопорушення:654

За статтею ч. 1 ст. 172-6 КУпАП Порухення вимог фінансового контролю: 602

За статтею ч. 2 ст. 172-6 КУпАП Порухення вимог фінансового контролю: 7

За статтею ч. 3 ст. 172-6 КУпАП Порухення вимог фінансового контролю: 7

За статтею ст. 188-46 КУпАП Невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції: 1

За статтею ч. 1 ст. 172-5 КУпАП Порухення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків: 3

За статтею ч. 1 ст. 172-7 КУпАП Порухення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: 35

За статтею ч. 2 ст. 172-7 КУпАП Порухення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: 33

За статтею ст. 172-5 КУпАП Порухення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви): 1

За дисциплінарними стягненнями: 5

П.І.Б. на час скоєння правопорушення: **Глушко Віктор Михайлович**

Місце роботи на час вчинення корупційного правопорушення: *****

Посада на час вчинення корупційного правопорушення:*****

Спосіб вчинення дисциплінарного корупційного проступку:

Порухення вимог ч. 1 ст. 28 Закону України "Про запобігання корупції"

П.І.Б. на час скоєння правопорушення: **Попадюк Микола Васильович**

Місце роботи на час вчинення корупційного правопорушення: *****

Посада на час вчинення корупційного правопорушення: *****

Спосіб вчинення дисциплінарного корупційного проступку: недотримання приписів ст. 28 Закону України Про запобігання корупції щодо наявності потенційного конфлікту інтересів

П.І.Б. на час скоєння правопорушення: **Горбан Микола Костянтиневич**

Місце роботи на час вчинення корупційного правопорушення: *****

Посада на час вчинення корупційного правопорушення: *****

Спосіб вчинення дисциплінарного корупційного проступку: Не вжиття заходів щодо врегулювання потенційного або реального конфлікт інтересів, порухення вимог ст. 28 Закону України Про запобігання корупції

П.І.Б. на час скоєння правопорушення: **Шкробанець Мірча Дмитрович**

Місце роботи на час вчинення корупційного правопорушення: *****

Посада на час вчинення корупційного правопорушення: *****

Спосіб вчинення дисциплінарного корупційного проступку: Порухення правил етичної поведінки державним службовцем, правил внутрішнього трудового розпорядку, що проявилось у неналежному поведженні/зберіганні майна третіх осіб, право розпорядження іким отримано завдяки виконанню посадових обов'язків, використанні громадського транспорту під час виконання службових обов'язків

П.І.Б. на час скоєння правопорушення: **Іванюк Олексій Флорович**

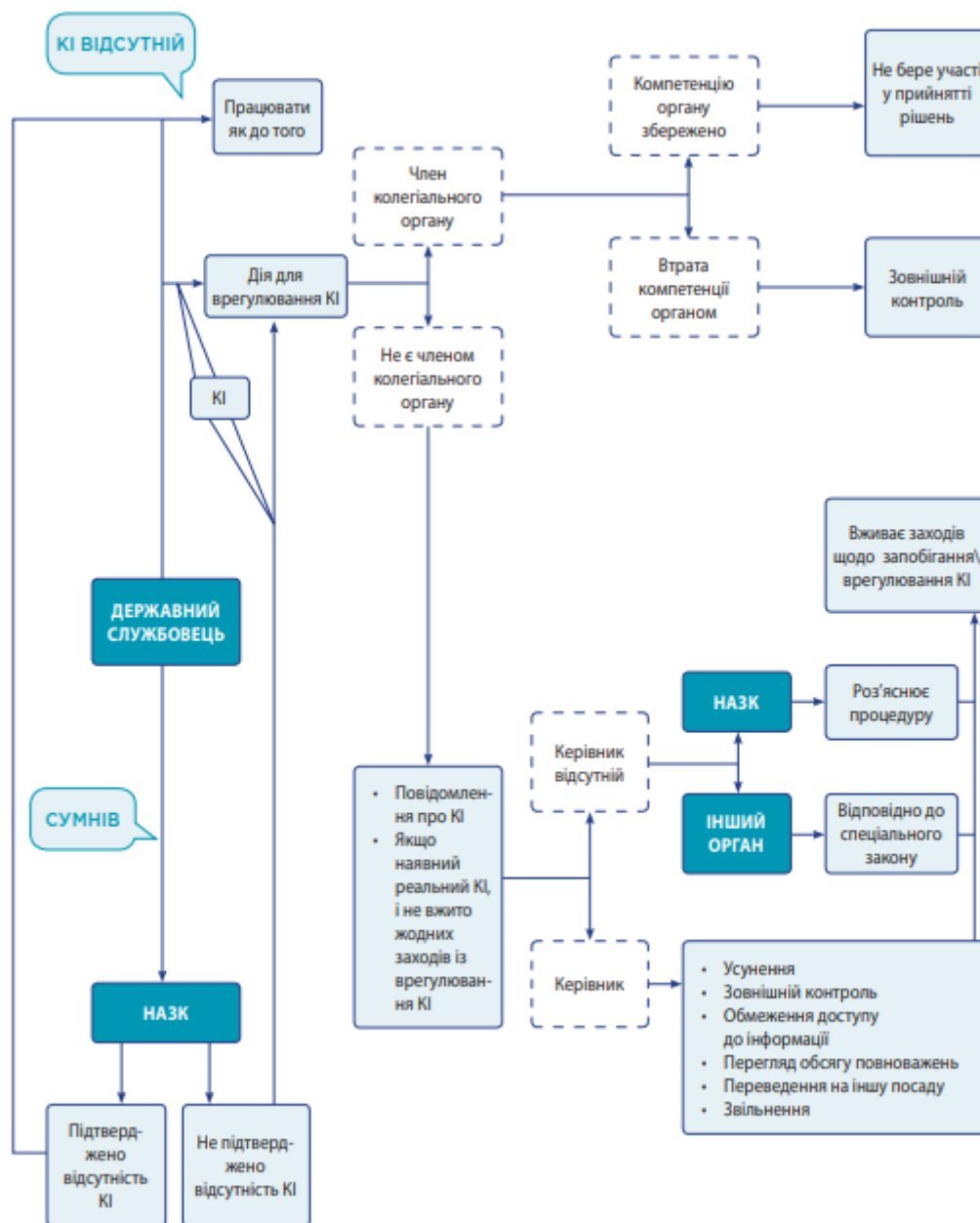
Місце роботи на час вчинення корупційного правопорушення: *****

Посада на час вчинення корупційного правопорушення: *****

Спосіб вчинення дисциплінарного корупційного проступку: Порухення вимог ч. 1 ст. 22, 24 Закону України "Про запобігання корупції" шляхом отримання неправомірної вигоди.

ДОДАТОК Д

ПРОЦЕДУРА ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ



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.
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. 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.
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.
11. Волковицька Н.О. Медіація: альтернативний чи ефективний спосіб вирішення спорів. *Юридична газета*: URL: http://www.vru.gov.ua/mass_media/1013.
12. Гальтунг Й. Трансформація конфлікту мирними засобами. Трансценд метод. Діалог різноманітностей, № 12 (50), грудень 1999. URL: <http://empedu.org.ua/content/transformatiya-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](https://doi.org/10.32702/2306-6814.2019.4.125)
17. Дзюбо 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. 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) .
22. 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.
23. Кодекс етики медіатора. URL: <http://namu.com.ua/ua/info/mediators/nseyenf-yekhnyu-ryeekakhsua/>
24. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. No 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>.
25. Комунікативна компетентність державних службовців як елемент модернізації сис-теми державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 154 с.
26. 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>
27. 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>
28. 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 Президентіві України, Одеса, 2017. 20 с.

- 29.Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
- 30.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>.
- 31.Линдюк О. А. Гуманізація державної служби в контексті європейської інтеграції України. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 37 – 38(11 – 12). С. 50 – 56.
- 32.Малімон В. І. Актуалізація етичних кодексів в контексті модернізації системи державного управління. *Науково-інформаційний вісник*. 2015. №11. С. 79–85.
- 33.Мельник М. І. Розвиток людського ресурсу – основа національної безпеки України. Київ: Політконсалтинг, 2019.
- 34.Мельников В. П. Державна служба в Україні: Історичний досвід. Київ : РАГС, 2010. 389 с.
- 35.Методичні рекомендації щодо роботи з конфліктами в органах місцевого самоврядування. URL:<https://ips.ligazakon.net/document/FN074019>
- 36.Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text
- 37.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.
- 38.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>
- 39.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.
- 40.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.
- 41.Мошенський С. Правовий механізм регулювання професійної етики в системі державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 6. С. 116–121.
- 42.Музиченко А. Порушення правил суддівської етики – підстава дисциплінарної відповідальності судді: межі застосування. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2011. № 87. С. 84–87.
- 43.НАДС. Аналітичний звіт щодо дослідження організаційної культури «Публічна служба в Україні: ваша точка зору», 2023. <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/UPRAVLINJA%20PERSON>

- ALOM/Analitika%20ta%20doslidgenja/analitichniizvitorganizatsiinakultura2023.pdf
44. НАЗК. Записи реєстру в розрізі статей. Чернівецька 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_povedinka.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 ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020 С. 59–61.
49. Пастух І. Д. Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження: монографія. Київ, 2020. 432 с.
50. Пашкова М. Адміністративна етика в органах виконавчої влади: результати експертного опитування державних службовців. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2014. Вип. 14. С. 220–231.
51. Підвищення ефективності публічного управління. Стан, перспективи та світовий досвід: зб. наук. праць. Київ: УАДУ. 2019. С. 213–218.
52. Плаксієв Л. Вивчення реальних потреб у професійній майстерності державних службовців – визначальний етап у підвищенні їх кваліфікації. *Вісн. УАДУ*. 1999. № 3. С. 206 – 212.
53. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. Шемшученка, В. Бабкіна. Київ: Генеза, 1997. 400 с.
54. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106140.pdf>
55. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційнодослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf>
56. 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>
57. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
58. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.

59. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ НАДС від 05 серпня 2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>
60. 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>
61. 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.
62. 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>
63. 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>
64. 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>
65. Про медіацію. Закон України від 16 листопада 2021 року № 1875-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text>
66. Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають 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>
67. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 07 червня 2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/249314>
68. 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=&pf3511=32266
69. Професійна етика. Норми професійних ділових відносин. URL: http://pidruchniki.com/10280405/menedzhment/profesiyna_etika_normi_profesiynih_dilovih_vidnosin
70. 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. Тимошук, М.В. Фігель та ін.; за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 713–735
71. Реформування структури Уряду у Сполученому Королівстві: Стислі нотатки = *Reforming UK Government's Structure*. Британська Рада. Київ, 2001. 19 с.

- 72.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.
- 73.Рудакевич М. І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського союзу. *Державне управління теорія та практика*. Київ, 2010. № 1. С. 73–79.
- 74.Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія. Тернопіль: Вид-во АСТОН, 2007. 400 с.
- 75.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.
- 76.Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1 (1). Вересень. С. 58–65.
- 77.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.
- 78.Ситюк В. Медіація та правові перспективи її розвитку в Україні. Рада адвокатів Київської області: веб-сайт. URL: <https://radako.com.ua/news/mediaciya-ta-pravovi-perspektivi-yiyi-rozvitku-vukrayini>
- 79.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.
- 80.Соколов В., Турчинов А. Державна служба: моральні основи, професійна етика. Харків: РАГС, 2010. 367 с.
- 81.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.
- 82.Сорокіна Н., Серьогіна Т. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: зарубіжний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2 (21). С. 246–258.
- 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. Требенець Н. І. Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів. *Сайт спільноти кращих державних службовців*. URL: <http://www.kds.org.ua/presentation/trebenets-ni-publichni-j-vistup-profesijna-etika-publichnogo-sluzhbovt-sya-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
90. Шпекторенко І. В. Професійна мобільність державного службовця: монографія. Дніпропетровськ: Моноліт, 2009. 242 с.
91. Щербак Н. В. Про актуальні питання розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління. 2011. URL: <http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:FL9I38LK50oJ:scholar.-google.com>
92. Янюк Н. В. Актуальні проблеми у регулюванні питань професійної етики публічних службовців. *Вісник Львівського університету: сер.: Юридична*. Львів, 2014. Вип. 59. С. 194–199.
93. Яремич І. І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців. Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. 68 с.
94. BIOS. URL: <http://www.integriteitoverheid.nl/>
95. Bundesbeamtengesetz. URL: <https://dejure.org/gesetze/BBG>
96. Ethics in Public Office Act, 1995. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/1995/en/act/pub/0022/index.html> Режим доступу:
97. 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.
98. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. URL: https://cs.wikipedia.org/wiki/Etick%C3%BD_kodex_%C3%BA%C5%99edn%C3%ADka
99. Etiske retningslinjer for statstjenesten. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etiske-retningslinjer-for-statstjenesten/id88164/>
100. Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. URL: <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl15-041.html>
101. 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.
102. Parliamentary Ethics. A Question of Trust. European Parliament – OPPD. 2011. URL: <http://www.parlament.cat/document/intrade/59368>

103. Public service principles for the EU civil service URL: https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/publicserviceprinciples.faces#_ftn1
104. Recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in public service. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>
105. 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>
106. Serwis Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. URL: <http://www.dsc.kprm.gov.pl>
107. 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>
108. 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.
109. The Committee on Standards in Public Life. URL: <http://www.publicstandards.gov.uk>
110. The European Code of Good Administrative Behaviour. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>
111. US Office of Government Ethics. URL: <http://www.usoge.gov>
112. Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.59D1FFDA35ED>