

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ  
ім. Ю. М. ПОТЕБНІ**

**МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА УПРАВЛІННЯ ПРОЄКТАМИ**

---

(повна назва кафедри)

**Кваліфікаційна робота (проєкт)**

**магістр**

(рівень вищої освіти)

**НА ТЕМУ: РОЗРОБКА ЗАХОДІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИКИ  
ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА  
ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

Виконала: студентка другого курсу, групи 8.2810- 3з

Спеціальності 281 Публічне управління  
та адміністрування

(код і назва спеціальності)

освітньої програми Публічне управління  
та адміністрування

(назва освітньої програми)

Ю. О. Романова

(ініціали та прізвище)

Керівник: доцент кафедри менеджменту  
організацій та управління проєктами, д. ю. н.

Капітаненко Н. П.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент доц., к.е.н. Мороз О.С.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя

2021

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю. М. Потебні**

**Кафедра менеджменту організацій та управління проєктами**

Рівень вищої освіти \_\_\_\_\_ магістр \_\_\_\_\_

**Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування**

(код та назва)

Освітня програма Публічне управління та адміністрування

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри д.філос.н.,  
проф.Воронкова В.Г.

\_\_\_\_\_

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 року

**З А В Д А Н Н Я  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ (ПРОЄКТ) СТУДЕНТЦІ**

**Романовій Юлії Олексіївні**

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи (проєкту) Розробка заходів удосконалення етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції керівник роботи \_\_\_\_\_  
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «30» 06.2021 року № 975-С

2.Строк подання студентом роботи 01 грудня 2021 р.

3.Вихідні дані до роботи: 1. Формування плану. 2. Формування гіпотези дослідження. 3. Аналіз літературних джерел за останні п'ять років. 4. Методологія дослідження

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити): 1.Теоретичні засади етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції. 2.Місія та цінності державно-управлінської діяльності. 3.Професійно-етичні риси публічного службовця та їх вплив на запобігання та протидію корупції. 4.Правові засади регулювання етики публічного службовця в Україні. 5.Етичні кодекси в системі державного управління. 6. Напрями антикорупційної політики у морально-етичній сфері.7. Сучасний стан етики публічних службовців щодо запобігання корупції у США. 8. Теоретичні засади і механізми функціонування етики державного службовця в антикорупційній політиці в країнах Європи. 9.

Заходи з удосконалення етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції в Україні.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Капітаненко Н.П. , доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами, к. ю. н.	01.08.21	
Розділ 2	Капітаненко Н.П. , доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами, к. ю. н.	15.09.21	
Розділ 3	Капітаненко Н.П. , доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами, к. ю. н.	15.10.21	
Нормоконтроль	Венгер О.М., к.п.н., доц. кафедри менеджменту організацій та управління проектами		

7.Дата видачі завдання 30 червня 2021 року

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Теоретичні засади етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції	30.07.21	виконано
2.	Місія та цінності державно-управлінської діяльності	15.08.21	виконано
3.	Професійно-етичні риси публічного службовця та їх вплив на запобігання та протидію корупції	15.08.21	виконано
4.	Правові засади регулювання етики публічного службовця в Україні	31..08.21	виконано
5.	Етичні кодекси в системі державного управління	30.09.21	виконано
6.	Напрями антикорупційної політики у морально-етичній сфері	01.10.21	виконано
7.	Сучасний стан етики публічних службовців щодо запобігання корупції у США	30.10.21	виконано
8.	Теоретичні засади і механізми функціонування етики державного службовця в антикорупційній політиці в країнах Європи	01.11.21	виконано
09.	Заходи з удосконалення етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції в Україні	25.11.21	виконано

Студент \_\_\_\_\_  
(підпис)

Ю.О. Романова \_\_\_\_\_  
(ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проект) \_\_\_\_\_  
(підпис)

Н. П. Капітаненко \_\_\_\_\_  
(ініціали та прізвище)

**Нормоконтроль пройдено**  
Нормоконтролер \_\_\_\_\_  
(підпис)

О.М. Венгер \_\_\_\_\_  
(ініціали та прізвище)

## АНОТАЦІЯ

Романова Ю.О. Розробка заходів удосконалення етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції. Кваліфікаційна робота для здобуття ступеня вищої освіти магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування, науковий керівник Н. П. Капітаненко. Запорізький національний університет. Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю. М. Потебні . Кафедра менеджменту організацій та управління проєктами, 2021.

В кваліфікаційній роботі розглянуто теоретико-методологічні засади етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції. Встановлено організаційно-правове забезпечення етики публічного службовця як складової антикорупційної політики. Охарактеризовано етичні кодекси як один з елементів етичної інфраструктури. Вивчено та проаналізовано зарубіжний досвід функціонування етики публічного службовця (США, Великобританія, Франція, Литва, Норвегія). Приділено увагу виявленню можливостей для удосконалення публічної етики як засобу запобігання та протидії корупції в Україні.

Ключові слова: ЕТИКА, ПУБЛІЧНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ, ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ, ЕТИЧНИЙ КОДЕКС, КОРУПЦІЯ

## ABSTRACT

Romanova Y. Developing Measures to Improve the Ethics of Public Servants as a Tool of Preventing and Combating Corruption. Qualification work for obtaining a master's degree in the specialty 281 Public administration and administration, supervisor N. Kapitanenko. Engineering Educational and Scientific Institute named after Y. Potebnya. Department of Organizational Management and Project Management, 2021.

The theoretical and methodological principles of ethics of a public servant as a means of preventing and combating corruption are considered in the qualification work. The organizational and legal support of the ethics of public servants as a component of anti-corruption policy has been established. Codes of ethics are described as one of the elements of ethical infrastructure. The foreign experience of functioning of ethics of the public servant (the USA, the Great Britain, France, Lithuania, Norway) is studied and analyzed. Attention is paid to identifying opportunities for improving public ethics as a means of preventing and combating corruption in Ukraine.

Keywords: ETHICS, PUBLIC OFFICER, CIVIL SERVANTS, CODE OF ETHICS, CORRUPTION

## АННОТАЦИЯ

Романова Ю.А. Разработка мер совершенствования этики публичного служащего как средство предотвращения и противодействия коррупции. Квалификационная работа по получению степени высшего образования магистра по специальности 281 Публичное управление и администрирование, научный руководитель Н. П. Капитаненко. Запорожский Национальный университет. Инженерный учебно-научный институт им. Ю. М. Потемкина Кафедра менеджмента организаций и управления проектами, 2021.

В квалификационной работе рассмотрены теоретико-методологические основы этики публичного служащего как средства предотвращения и противодействия коррупции. Установлено организационно правовое обеспечение этики публичного служащего как составляющей антикоррупционной политики. Охарактеризованы этические кодексы как один из элементов нравственной инфраструктуры. Изучены и проанализированы зарубежный опыт функционирования этики публичного служащего (США, Великобритания, Франция, Литва, Норвегия). Уделено внимание выявлению возможностей для усовершенствования публичной этики как средства предотвращения и противодействия коррупции в Украине.

Ключевые слова: ЭТИКА, ПУБЛИЧНЫЙ СЛУЖАЩИЙ, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ, ЭТИЧЕСКИЙ КОДЕКС, КОРРУПЦИЯ

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	9
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСОБУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ .....	14
1.1 Теоретичні засади етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції.....	14
1.2. Місія та цінності державно-управлінської діяльності.....	22
1.3. Професійно-етичні риси публічного службовця та їх вплив на запобігання та протидію корупції.....	32
Висновки до розділу 1.....	43
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСОБУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	46
2.1 Правові засади регулювання етики публічного службовця в Україні.....	46
2.2 Етичні кодекси в системі державного управління.....	52
2.3 Напрями антикорупційної політики у морально-етичній сфері.....	60
Висновки до розділу 2.....	72
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В ОРГАНІЗАЦІЇ В УМОВАХ ЦИФРОВОГО СУСПІЛЬСТВА.....	74
3.1 Сучасний стан етики публічних службовців щодо запобігання корупції у США.....	74
3.2 Теоретичні засади і механізми функціонування етики державного службовця в антикорупційній політиці в країнах Європи.....	83
3.3 Заходи з удосконалення етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції в Україні.....	93

Висновки до розділу 3.....	101
ВИСНОВКИ.....	106
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	110



## ВСТУП

Актуальність теми. В умовах реформування публічної служби в Україні актуальності набуває проблема етизації публічної служби, важливості етики публічних службовців як засобу підвищення якості надання державних послуг та протидії корупції. Українська держава на сучасному етапі потребує діяльності публічних службовців, які мають відповідний рівень освіти та володіють належними професійними якостями, в той же час вони мають бути фахівцями з високим морально-етичним рівнем розвитку, що дозволить підвищити рівень авторитету та поваги суспільства до органів влади. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні не допускати упередженості чи перевищення службових повноважень, що можливо лише за умови постійного дотримання правил етичної поведінки, наявності у службовців стійких етичних переконань, розуміння етичних принципів, вимог і здатності до доброчесної службової поведінки. За таких умов, проблематика етики публічної служби є надзвичайно важливою для справжнього недеklarативного формування системи державного управління.

У наукових джерелах щодо професійної етики державних (публічних службовців) вживаються такі поняття, як: «адміністративна етика», «службова етика», «етика поведінки державного службовця», «професійна мораль державних службовців», «етика державного службовця», «етика державної служби». Відсутність єдиного підходу щодо визначення поняття професійної етики публічного службовця актуалізує тематику дослідження.

Проблемами професійної етики, дослідженням її специфіки в окремих видах професійної діяльності займалися такі вчені, як: Т.Г. Аболіна, О.М. Бандурка, В.П. Бралатан, А.Б. Войтенко, Г.В. Гребеньков, Л.В. Гуцаленко, О.І. Денишик, С.Д. Дубенко, Н.Г. Зdirko, Б.К.

Левківський, В.О. Лозовой, К.Ф. Луганський, В.А. Малахов, В.І. Мельниченко, Н.Р. Нижник, О.В. Петришин, Д.П. Фіолевський та ін.

Проблеми професійної етики публічних (державних) службовців розглядали у своїх працях В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Т.Е. Василевська, І.П. Греков Ю.С. Даниленко, Ю.В. Ковбасюк, А.В Півень, М. І. Рудакевич, Н.В. Янюк, І.І. Яремін та інші вчені.

Аналіз етичних основ публічної служби представлений в роботах А. І. Іонової, П. П. Степнова, С. С. Літова, В. В. Черепанова та ін. Історичним аспектам еволюції державної служби присвячені роботи Л. Є. Шепелєва, Т. Г. Архипова, В. В. Ільїна, А. С. Богомолова, О. В. Гаман-Голутвіна та ін.

Проблема професійно-етичного кодексу державного службовця досить детально розроблялася західними науковцями: У. М. Брюс, П. Доубелем, Д. Лей, Д. Плантом, Р. Чандлером та іншими. На пострадянському просторі теоретичний аналіз кодексів у державному управлінні здійснювали В. І. Бакштановський, Д. У. Васильєв, С. В. Васильєв, П. Ю. Дробишев, О. В. Конєв, С. І. Малишев, М. І. Рудакевич, В.У. Квіток та інші. Однак треба зауважити, що проблема створення етичної інфраструктури публічної служби в Україні є недостатньо розробленою та малодослідженою. Правовому регулюванню етики публічного (державного) службовця присвячено роботи Н.М. Казанцева, В. С. Нерсисянца, М. М. Миронова, А. П. Суркова, С. А. Попова та ін.

Недостатній розгляд теоретичних і методичних питань впровадження заходів удосконалення етики публічного службовця, а також науково-теоретична і практична значимість вказаних проблем зумовили вибір теми магістерської роботи.

Метою кваліфікаційної роботи є обґрунтування теоретичних положень та розробка практичних рекомендацій щодо впровадження заходів з удосконалення етики публічних службовців як одного із засобів запобігання та протидії корупції.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні

завдання:

- встановити сутність професійної етики, особливості професійної етики публічних службовців, кореляцію понять «державна служба» - «публічна служба», «державний службовець»-«публічний службовець»;
- розглянути місію та цінності державно-управлінської діяльності як один чинників формування особистості публічного службовця;
- визначити професійно-етичні риси особистості та їх вплив на запобігання та протидію корупції;
- розглянути етичні кодекси як елемент етичної інфраструктури в системі державного управління;
- охарактеризувати організаційно-правове забезпечення етики публічного службовця;
- проаналізувати засади антикорупційної політики в морально-етичній сфері діяльності публічного службовця;
- узагальнити досвід сучасного стану етики публічного службовця щодо запобігання корупції У США;
- вивчити європейський досвід у питаннях функціонування етики державних службовців;
- виокремити напрями удосконалення етики публічного службовця та запропонувати заходи щодо його запровадження.

Об'єктом дослідження є морально-етичні засоби боротьби та протидії корупції.

Предмет дослідження – етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції..

Для досягнення поставленої мети був застосований комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, а саме: методи наукового узагальнення, історичний і системний підходи, методи індукції та дедукції, класифікації, порівняння, наукової абстракції, системного та комплексного аналізу. Методологічною основою кваліфікаційної роботи магістра є фундаментальні і загальнонаукові методи пізнання досліджуваних явищ і

процесів. Для досягнення поставленої мети в роботі застосовано: системний, абстрактно-логічний метод (визначення сутності основних категорій в дослідженні та встановлення теоретичних положень), структурно-функціональний (відповідні органи, що регулюють морально-етичні питання публічної служби, виконують певні функції, методи аналізу та синтезу (для встановлення основних напрямів вдосконалення етики публічних службовців як засобу боротьби та протидії корупції), метод узагальнення (для визначення основних напрямів удосконалення етики публічного службовця). Також було використано такі методи дослідження, як: опис, порівняння, дедукції, аналогії, спостереження, структурно-логічного моделювання.

Нормативну у базу дослідження становлять Конституція України, Закони України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інші підзаконні нормативно-правові акти України, що визначають морально-етичні засади діяльності публічних службовців. Інформаційною базою роботи є наукові публікації вітчизняних та зарубіжних дослідників і провідних фахівців за темою дослідження, періодичні наукові фахові видання, статистичні та соціологічні дані, ресурси мережі Інтернет, аналітичні розробки автора тощо.

Наукова новизна одержаних результатів. Відповідно до мети кваліфікаційної роботи магістра, наукові результати, що одержані автором і складають предмет захисту, полягають в наступному:

у перше:

– запропоновано дефініцію етики публічного службовця як сукупності принципів, правил та норм, які пред'являються до моральних якостей особистості державного службовця та службовця органів місцевого самоврядування, які сприятимуть ефективному виконанню покладених на них функцій;

удосконалено:

– заходи підвищення морально-етичного рівня державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

отримало подальший розвиток:

- узагальнення зарубіжного та вітчизняного досвіду регулювання морально-етичного аспекту поведінки публічних службовців в сучасних умовах, що дало змогу запропонувати заходи з удосконалення етики публічного службовця;

- розкриття правових засад регулювання поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Застосування на практиці запропонованих автором рекомендацій дозволить шляхом впровадження заходів удосконалення етики публічного службовців знизити корупційні прояви в системі публічної служби України.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні та методологічні положення роботи представлені у статтях:

1. Капітаненко Н. П., Романова Ю. О. Боротьба з корупцією як чинник підвищення ефективності державного регулювання підприємницької діяльності в Україні. *Європейський вектор модернізації інженерної та економіко-управлінської освіти в умовах сталого розвитку промислового регіону*. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (27-28 травня 2021 року, м. Запоріжжя) / Наук. ред. Н.Г. Метеленко. Запоріжжя: ЗНУ Інженерний навчально-науковий інститут, 2021. – С.421-424

2. Капітаненко Н. П., Романова Ю. О. Цифровізація як засіб запобігання корупції у сфері публічної служби. *«Формування сучасних концепцій менеджменту організацій та адміністрування в умовах цифровізації»*. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 25-річчю створення кафедри менеджменту організацій та управління проектами 23-24 вересня 2021 року / Ред.-упорядник д.філософ.н., проф. В. Г. Воронкова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 165-169.

Структура дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 121 сторінка, основний текст - 97 сторінок. Список використаних джерел містить 99 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

#### 1.1 Теоретичні засади етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції

Сучасний етап у розвитку етичної науки пов'язаний з питаннями, від характеру вирішення яких багато в чому залежить становище людини у світі. Етика – наука про мораль. Дане твердження – одне з небагатьох, щодо якого збігаються теорія і практика, історичний досвід морального розвитку в цілому і його конкретні періоди. Термін «етика» в значенні вчення про моральність ввів Арістотель (давньогрецький вчений-енциклопедист, філософ і логік, засновник класичної (формальної) логіки). Цій проблематиці присвячені його праці «Велика етика», «Нікомахова етика», «Евдемова етика» [46].

Предметом етики є мораль. Вона вивчає особливу сферу людської діяльності, її закономірності та прояви в історичній практиці людей, у моральних поглядах, у структурі моральної свідомості. Зі слова *mos* (*mores*), яке означало у римлян темперамент, звичай, характер, утворився у IV столітті н.е. термін *moralitas* – мораль. Мораль – один із способів освоєння людиною дійсності, духовно-практичне відношення, в процесі якого виникають спільність, людяність в своїй безпосередності, що втілені в моральні цінності. Етика не створює моралі. Мораль виникає й розвивається у співжитті людей як спосіб міжлюдських відносин. Етика розвивається в напрямі пошуку наукової мови, якою говорив би предмет, прагне відтворити в теоретичних знаннях своєрідність моральності. Розуміння моралі, і

відповідно, підхід до неї відкривають різні можливості для її вивчення етикою, а також різне тлумачення етики як науки [ 84, с. 7]

Професійна етика – сформована система конкретних моральних норм із супутніми їм практичними правилами, які «обслуговують» ту чи іншу галузь людської діяльності [78].

Поняття «професійна етика» може викликати запитання, чим вона відрізняється від етики як такої? В даному випадку слід зазначити, що мораль впливає зримо на людей тоді, коли вона доходить до глибинних духовних структур кожної окремо взятої особистості. Мораль є суттєвий чинник життєдіяльності народів, але вона звертається передусім до кожної окремої особистості. Тому професійна мораль не може виступати як така, що протистоїть загальнолюдській моралі, а існує поряд з нею, при цьому стосується конкретних видів діяльності та формує стандарти професійної поведінки, що відображаються у відповідних документах [84, с. 7].

Значна кількість наукових праць з професійної етики управлінської діяльності присвячені не етиці публічних службовців та публічної служби загалом, а конкретно етиці державного службовця та етиці державної служби, оскільки досить часто такі поняття, як публічна служба та державна служба ототожнюються. Зупинимось на співвідношенні понять публічна служба та державна служба.

О.Ю. Оболенський визначив державну службу як один із основних видів діяльності держави, пов'язаної з правовим регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою [59, с. 61].

М.І. Іншин державну службу розглядає крізь призму трудового права як важливий чинник регулювання суспільного життя та виконання державних завдань і функцій. Державна служба розуміється як особливий вид професійної діяльності і форма реалізації конституційного права на працю [25, с. 7].

В. С. Журавський та В. О. Серьогін розглядають публічну службу як службу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, спрямовану на вирішення суспільних справ [19].

О. С. Петренко визначила два підходи до формулювання поняття публічна служба: як служби в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади, служби в апараті органів прокуратури, діяльність неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ та військових формувань; діяльність з надання публічних послуг населенню в публічних корпораціях, місцевих органах влади [63 , с. 14].

Визначення державної служби в Україні на законодавчому рівні знайшло своє відображення в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. [68] відповідно до якого державна служба – це «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [25].

Терміни «публічна служба» та «публічний службовець» вживаються в науковій літературі із застереженнями, побіжно, уривками і фрагментарно, тобто в загальному плані. Однією з об'єктивних причин цього є те, що сучасна українська система державної служби не є системою публічної служби, а сформована як служба державна, тобто має набагато вужчі межі.



На основі зарубіжного досвіду можна сказати, що поняття «публічна служба» в більшості країн трактується однозначно: до неї включають всіх чиновників державного адміністративного апарату (державних службовців), співробітників муніципальних органів управління (муніципальних службовців), а також працівників бюджетної сфери і різних неурядових та неприбуткових організацій. Цієї думки дотримуються і низка українських фахівців [83, с. 19].

Щодо поняття «публічна служба», то варто зазначити, що вперше на законодавчому рівні його визначення «публічна служба» було закріплено в п. 15 ст. 3. Кодексу адміністративного судочинства України [28], згідно з яким публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [8]. В українському законодавстві відсутнє визначення поняття «публічний службовець».

Термін «публічний» (від лат. *Publicus* – «громадський») означає відкритий, гласний; громадський, не окремий. Оскільки служба – одна з різновидів суспільно-політичної діяльності в суспільстві, вона носить публічний характер. Відповідно, вона повинна бути доступна будь-якому громадянину, зрозуміло, при дотриманні тих умов і вимог, які диктуються принципами служби, як і будь-якої іншої професійної діяльності [83, с. 19].

Поняття публічна служба є більш широким і включає до свого складу державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. До основних елементів публічної служби можна віднести службу на політичних посадах, адміністративну, спеціалізовану та громадську служби, тоді як державна служба об'єднує адміністративну та спеціалізовану без урахування органів місцевого самоврядування.

Етика державної служби на сучасному етапі розвитку є об'єктом дослідження в Україні цілої низки наук: філософії, соціології, психології,

правознавства, політології, менеджменту, педагогіки та ін. З появою окремої галузі наукових знань – теорії державного управління – етика державної служби все більше локалізується в цій науці, до неї посилюється увага дослідників.

У теорії державного управління та в інших галузях знань етика державних службовців пов'язана з багатьма науковими і практичними проблемами: суспільною сутністю державного управління, внутрішнім державним менеджментом, державним управлінням основними сферами суспільного життя, взаємовідносинами державних органів з інститутами громадянського суспільства, організацією діяльності державного апарату, добором, підготовкою і підвищенням кваліфікації кадрів державних службовців тощо. Труднощі дослідження даної теми та її аналіз у науковій літературі зумовлені складністю і професійної етики як соціального феномена, і державного управління як суспільного процесу [84] .

Перші вітчизняні дослідження проблем професійної етики державних службовців розпочались у 70-х роках ХІХ століття. Одним із найбільш ґрунтовних досліджень питання етики державних службовців є монографія Василя Попкова «Этика советской государственной службы» (1970).

Щодо дослідження окресленої проблематики у незалежній Україні, то перші роботи з'явилися у середині 90-х років (О. Воронько, Н. Нижник, В. Плішкіна, В. Поваляєва, Г. Сагач, В. Цветкова та ін).

С. Д. Дубенко у навчально-методичному посібнику «Державна служба і державні службовці в Україні» значну увагу приділяє питанню етики поведінки державного службовця. Авторка вищенаведеної роботи акцентує свою увагу на тому, що етичні норми існують поза межами поведінки, яку можна оцінити з правової точки зору. Таким чином, до системи вимог в цілому не можна підходити лише з правової точки зору. Паралельно необхідно сформулювати і такі вимоги, які визначають загальні орієнтири поведінки державних службовців. Практика, що склалася за попередньою системою, вважала людину простим «гвинтиком» і тим самим звільнила

службовця від дотримання будь-яких норм поведінки. Від службовця вимагали «єдинообразного» підходу, який не враховував специфіки особливих випадків. В бюрократичній машині було порушено зв'язок з безпосередньою діяльністю: бюрократ відслідковував лише хід і етапи справи (моральний бік проблеми його не цікавив), він задовольнявся відповідністю зовнішнім формам і не відчував необхідності, важливості змін і вдосконалення своєї поведінки [15].

Мотиви неетичної поведінки службовців обумовлені як особистісними якостями службовців, так і самою організацією. У службовців різний освітній рівень, соціальний і економічний стан, у них різні погляди і життєві цінності. Одні розглядають службу з урахуванням можливої кар'єри, для інших це дещо тимчасове, треті вбачають в держслужбі засіб для отримання незаконних грошей. Конфлікти і суперечності викликані також умовами діяльності державних організацій [15].

Розглядаючи питання етичної поведінки державних службовців не можна не спинитися на проблемах, пов'язаних з конфліктом інтересів у державній службі. Загальний підхід полягає в тому, що моральним обов'язком державного службовця є забезпечення «державного інституту», тобто задоволення потреб і забезпечення благополуччя громадян. Власне інтереси службовців і приватні інтереси групи громадян, до яких ці службовці належать, повинні мати підпорядкований характер. Конфлікт інтересів також входить у категорію етичних проблем, пов'язаних з обов'язком поважати власність інших людей і дотримуватись закону. Привласнення державних коштів, хабарництво, розтрата, виплата відсотків у вигляді нагороди за укладання конфліктів – все це дії, в яких порушники переслідують власні інтереси, а також порушують закон. Вказані дії об'єднуються поняттям корупції [15].

О. Ю. Оболенський у підручнику «Державна служба» звертає увагу на те, що дотримання службовцем норм службової етики є суттєвою ознакою та складовою професійної діяльності. Передбачається, що громадянин,

вступаючи на державну службу, суб'єктивно має моральне право зайняти цю посаду, тобто він не лише має професійні якості, а й позитивно характеризується з морального боку, має розвинене почуття чесності, обов'язку, совісті, відповідальності тощо. Тому дуже важливою є вимога щодо дотримання державним службовцем норм службової етики та встановленого в державному органі службового розпорядку [59, с. 261].

Науковець визначає поняття етики державного службовця як систему норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що являють собою сукупність найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих, які належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі [59, с. 286].

Етика державної служби тісно пов'язана із соціальною структурою конкретного суспільства і чітко визначається нею. У цьому, як правило, відображаються традиційні уявлення суб'єктів того або іншого суспільства про статус свого суспільства в цілому, про перевагу своєї цивілізації тощо. Разом з тим етика державної служби являє собою об'єднання універсальних правил, що застосовуються в усьому цивілізованому світі [59, 284].

Якщо дані моральні норми у відносинах відсутні, то цілком можна говорити про невідповідність етики розвитку суспільства або його норми підмінені ідеологією [59, с. 284].

Етика державно-службових відносин у широкому розумінні являє собою практично-виховну і регульовану чинність. Через критичний аналіз моральної свідомості учасників цих відносин, яка реально функціонує, виявляється ступінь відповідності існуючих правових і моральних взаємин.

Проблема професійної етики державного службовця пов'язана з тим, що його діяльність має відповідати не тільки положенням Конституції і чинного законодавства, а й моральним принципам і нормам. При цьому етичний кодекс, яким державні службовці повинні керуватися, не просто спирається на загальноприйнятую мораль, а й конкретизує її вимоги відповідно до специфіки службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень,

що покладаються на них. У цьому і полягає сутність етики державного службовця [59, с. 284].

Ю.В. Ковбасюк акцентує увагу на тому, що від ціннісних основ державно-управлінської діяльності, етичної обґрунтованості прийняття управлінських рішень, моральних якостей державних службовців, рівня їх етичної культури залежить ступінь довіри до владних структур, націленість діяльності органів державного управління на побудову демократичної держави, реалізацію принципів гуманізму, соціальної справедливості, прозорості, дотримання прав людини. Етика державного службовця має вагому антикорупційну спрямованість.

Науковець дає наступну дефініцію етиці державного службовця - основана на усвідомленні професійного призначення система: професійно-етичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у свідомості державних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини, діяльність у сфері державної служби; механізмів підтримки професійно-етичної складової державної служби [12, с. 320].

Для точнішого відображення походження професії та організації цілеспрямованої роботи з етизації державної служби розрізняється [12, с. 320]:

- етика державної служби, яка є інституціональною, організаційною етикою;
- етика державного службовця, що представляє професійно-етичні цінності та норми на рівні особи.

Ключовим моментом для побудови професійної етики є усвідомлення призначення професії в суспільстві, соціальних функцій, які мають виконувати професіонали, інакше кажучи, усвідомлення місії професії. Професійне призначення державних службовців у демократичних країнах - служіння своєму народу та кожному його громадянину. При цьому державний службовець здійснює місію служіння через державну організацію [12, с. 321].

Важливу роль у формуванні складових професійної етики публічної служби зробили історичні реалії формування публічної служби в тій або іншій країні. Вони робили етичні вимоги конкретнішими, обумовленими історичними реаліями цієї країни. Проте «батьківщиною» етики державної служби прийнято вважати Давню Грецію та Імператорський Рим. Саме там були піддані аналізу природа влади, у філософії почали формуватися поняття «влада», «взаємодія з суспільством», «роль права» (Арістотель, Платон, Птоломей молодший, Юлій Цезар, Гераклід тощо) [80].

З огляду на вищезазначене пропонуємо вважати етикою публічного службовця сукупність принципів, правил та норм, які пред'являються до моральних якостей особистості державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, які сприятимуть ефективному виконанню покладених на них функцій.

## 1.2 Місія та цінності державно-управлінської діяльності

Формування будь-якого професіонала починається не із засвоєння спеціальних знань, а, насамперед, з усвідомлення статусу професії у суспільстві. Специфіка державно-управлінської діяльності, пов'язаної з виконанням суспільних функцій держави, визначає особливе розуміння сутності публічної служби, її професійного призначення, що, у свою чергу, є важливою складовою становлення особистості державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування.

Смисловим ядром державної служби є принцип служіння народів. Саме він закріплений у Законі України «Про державну службу» [68]. Професійна місія представників публічного адміністрування розкривається через розуміння й усвідомлення суспільством сутності та призначення державної служби. Традиційно пов'язана з реалізацією державної влади, вона

є важливим елементом «державного механізму», а державний службовець у відносинах з населенням є професійним управлінським працівником, безпосереднім представником державної влади, носієм державно-владних повноважень [64].

Враховуючи, що природа сучасної держави визначається ускладненням та диференціацією людських відносин і зближує її із суспільством (оскільки держава бере на себе ряд важливих суспільних функцій, перетворюючись з апарату насилля на механізм громадянської консолідації та координації суспільного життя), професійна місія державних службовців полягає в їх забезпеченні та реалізується через захист національних інтересів і задоволення суспільних потреб [48].

Ключовим моментом для побудови етики в державному управлінні є усвідомлення призначення державно-управлінської діяльності в суспільстві, соціальних функцій, які повинні виконувати представники державного управління, інакше кажучи, усвідомлення місії державного управління. Основне завдання державного управлінця: якісне та сумлінне виконання ним цього призначення [4, с. 23].

Професійне призначення державних управлінців у демократичних країнах – служіння своєму народу та кожному його громадянину. Принцип служіння народові України в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. проголошується одним з основних принципів державної служби нашої країни. У «Загальних правилах поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» формулюється суспільне призначення державних службовців України: суспільне призначення державної служби полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових обов'язків; поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної

служби, сприяти реалізації прав і свобод людини та громадянина, визначених Конституцією України і законами України [19].

Сьогодні існують різні стратегії діяльності держави, різні розуміння професійної місії державної служби та державних службовців, зокрема «традиційна», орієнтована на служіння народу, та «модернова», що має на меті надання послуг громадянам [4, с. 24].

Відповідно до традиційного підходу, державна служба сприймається як священний обов'язок, тоді як за сучасного модернового підходу держава та державна служба зокрема є виробником послуг. Домінуючими цінностями для першого погляду оголошуються громадянськість, рівність, представництво, відповідальність, нейтральність. Зазначений підхід до визначення місії державної служби має переваги і недоліки. Серед переваг можна назвати: орієнтацію на справедливість, усталені стандарти професійної етики, націленість на рівне ставлення до всіх громадян. Поряд з перевагами можна зазначити недоліки, до яких належать такі: відсутність критеріїв ефективності роботи державних службовців, труднощі з оптимізацією роботи державної служби.

Другий, модерновий, підхід розуміє державну службу як виробника державних послуг. Домінуючими цінностями зазначеного підходу є: орієнтація на користувача, ефективність, змагальність, менеджеризм, гнучкість, ініціативність, партнерство. Перевагами підходу є: чітко сформульовані вимоги, кількісні критерії ефективності, усвідомлена оптимізація структури й параметрів органів державного управління. Серед недоліків виділяють такі: втрата довіри громадян до державної служби як до представницького органу, руйнація традиційної міцної корпоративної етики, бізнес-імідж державної служби та підрив принципу службової лояльності службовця державі.

Як перший, так і другий підходи мають свої переваги та недоліки. Найбільш продуктивним було б поєднання двох представлених підходів. У такому випадку моральне призначення державної служби виражалось б у



формулі: «Державні службовці служать народу України, задовольняючи його потреби в послугах держави» [4, с. 24].

Нині в демократичних країнах все більшої популярності набуває концепція належного (доброго) управління («good governance»).

Концепція Good Governance передбачає насамперед співпрацю влади, громадськості, бізнесу, інших зацікавлених сторін у створенні системи, яка б сприяла максимальному вивченню і задоволенню потреб громадян у короткостроковій і довгостроковій перспективах. Концепція «належного (доброго) врядування» (Good Governance) зародилася на основі ключових для західної правової доктрини понять демократії та верховенства права. Вона є причетною до формування системи цінностей, політик та інституцій, за допомогою яких здійснюється ефективне управління суспільством шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та комерційних структур.

Існують різні підходи до трактування поняття «належне (добре) врядування». У загальному сенсі поняття «врядування» слід розуміти як «вироблення у колегіальний спосіб із залученням максимально можливої чи доцільної кількості членів конкретної громади життєво важливих рішень щодо впорядкування суспільного життя та делегування для їх реалізації обраним для цього особам певних повноважень» [59, с. 50].

Крім того, врядування визначають як взаємодію органів державної влади у процесі прийняття рішень із суспільними інститутами та громадянами. Експерти Світового банку визначають «врядування» як систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в державі, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги. Так, у 1997 р. Світовий банк окреслив Governance як засіб реалізації владних повноважень у процесі розпорядження політичними, економічними, соціальними ресурсами країни з метою її розвитку. Як окрема управлінська модель «належне (добре) врядування» отримало формальне закріплення у 1997 р. у Програмі розвитку Організації Об'єднаних націй «Governance» для стійкого розвитку людських ресурсів. Програма розвитку ООН окреслює врядування

як «здійснення економічної, політичної та адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях» [36].

У нормах чинного законодавства України «належне (добре) врядування» чітко не визначене, але частіше розуміється як особлива форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади й органів місцевого самоврядування із суспільством, людиною, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій [87, с. 127].

Концепція «належного (доброго) врядування» (Good Governance) має динамічний характер, але також означає менеджмент сталого розвитку, що характеризується певними індикаторами, визначеними у Програмі ООН, і базується на європейських принципах державного управління і Європейського адміністративного простору. Так наприклад, програма ООН сформулювала ряд принципів, направлених на сприяння запровадження та поширення практики належного (доброго) врядування: сталий розвиток, субсидіарність, безособовість, прозорість, залучення громадян до управління, безпеку громадян у всіх вимірах [46, с. 98].

Крім того, у програмі ООН «Врядування та стійкий розвиток людського потенціалу» стверджується, що «належне врядування є учасницьким, прозорим і підзвітним, ефективним і неупередженим, сприяє забезпеченню законності та гарантує визначення політичних, соціальних й економічних пріоритетів на основі широкого суспільного консенсусу, а також врахування думки найбідніших і найуразливіших верств населення при ухваленні рішень щодо розподілу ресурсів на цілі розвитку» [20, с. 144].

Як зазначає А.А. Пухтецька: «В останніх дослідженнях переважно використовують шість основних показників урядування: 1) участь [врахування голосу) та відповідальність; 2) політична стабільність і відсутність злочинності / тероризму; 3) ефективність уряду; 4) якість регуляторної політики; 5) верховенство права; 6) контроль за корупцією» [78, с. 38].

Г.М. Шаульська звертає увагу на такі основні принципи, окреслені ООН, «як: 1) участь у прийнятті державних управлінських рішень; 2) консенсус під час прийняття рішень; 3) зворотний зв'язок; 4) ефективність у проведенні державної політики; 5) відповідальність усіх учасників процесу; 6) прозорість; 7) рівноправність; 8) верховенство закону; 9) стратегічне бачення» [90, с. 113].

Д. Г. Красильников, О. В. Сивинцева, Є.А. Троїцька об'єднують індикатори (принципи) належного (доброго) врядування у декілька груп: легітимація та право голосу (участь і консенсус); стратегічна лінія (стратегічне бачення); результативність (зворотний зв'язок та ефективність); відповідальність (відповідальність і прозорість); справедливість (рівність і сила закону) [38, с. 51].

Отже, серед вагомих принципів (індикаторів) «належного (доброго) врядування» (Good Governance) слід виділити:

1) показник участі (врахування голосів) громадян у прямій (виборах, референдумах, загальних зборах громад) та опосередкованій (через легітимізовані посередницькі інститути та представників) формах. Участь повинна бути інформаційно забезпеченою й організованою, тобто має бути свобода волевиявлення, асоціацій та організоване громадянське суспільство. Крім того, слід відзначити пов'язані з цим принципи політичної свободи (здатність громадян впливати на якість урядування, що ними утримується) та політичної стабільності (здатність громадян брати участь у прийнятті управлінських рішень і неперервність участі);

2) верховенство права – правова система поставлена за захист прав людини, є справедливою і діє для всіх однаково. Для цього принципу суттєвим є також принцип справедливості, оскільки добробут суспільства залежить від урахування інтересів кожного члена суспільства, добробут кожного сприяє процесам державотворення, формує громадянське суспільство та робить урядування ефективним. Також органи державного управління повинні виконувати свої функції та повноваження відповідно до

законодавства, всі завдання та процедури прийняття управлінських рішень визначаються законодавством. Із цим принципом тісно пов'язані принципи законності та належного законодавства;

3) прозорість, тобто всі інститути повинні працювати відкрито, що досягається через свободу інформації, її повноту і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений, активний обмін інформацією між державними інституціями. Прозорості можна досягти через залучення громадян до формування бюджету та контролю за видатками, прозоре проведення тендерів, нагляд за дотриманням принципів професійної етики службовцями тощо. Це дозволяє полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ, зменшити ризики зловживання владою, прийняття помилкових рішень і вчинення корупційних діянь;

4) ефективності та результативності, тобто отримання максимально можливого позитивного реального результату, запланованих цілей відповідно до потреб суспільства та людини за найкращого використання ресурсів. Це також пов'язано із принципом дієвості – розумного використання природних ресурсів і захисту навколишнього природного середовища. Нераціональне використання бюджетних, кадрових, інформаційних та інших ресурсів призводить до зниження результатів діяльності всієї управлінської системи;

5) відповідальність. Оскільки інституції публічного адміністрування та процеси служать усім членам суспільства, вони повинні брати на себе відповідальність за всі рішення, дії та бездіяльність, за всю розроблену і впроваджену політику на будь-якому рівні;

6) підзвітність означає можливість перевірки діяльності всіх без винятку органів публічного адміністрування з метою захисту суспільних інтересів. Крім того, державні інституції, приватний сектор, структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям права. Для забезпечення цього принципу важливим є ефективний нагляд і

контроль. Підзвітність повинна базуватися на принципах відкритості та прозорості, влади закону;

7) орієнтація на консенсус полягає в дотриманні балансу різних інтересів із метою досягнення широкої узгодженості в суспільстві з локальних і загальних питань і процедур для запровадження і досягнення сталого людського розвитку. Консенсус передбачає прийняття рішення, заснованого на згоді, відсутності заперечень, максимальній кількості переваг;

8) субсидіарність і пропорційність. Пропорційність передбачає адекватність заходів адміністративних органів досягненню мети цих заходів і загальним принципам. Субсидіарність означає узгодженість власних і делегованих повноважень із ресурсами для їх реалізації, зменшення контролю центру над громадами і регіонами. Все це зумовлюється визначеністю належних повноважень кожного рівня влади відповідно до загальних компетенцій, урівноваження повноважень із можливостями місцевих і регіональних влад, розподілу відповідальності місцевих і регіональних влад, дотримання принципів децентралізації та деконцентрації. Децентралізація владних відносин – це своєрідна автономність місцевого самоврядування, центральні органи контролюють децентралізовані органи лише стосовно способів і механізмів здійснення діяльності, а деконцентрація владних повноважень забезпечує спеціалізацію і є механізмом ефективного управління;

9) стратегічне бачення – це орієнтир на довготермінові результати з урахуванням інтересів майбутніх поколінь, передбачає здатність лідерів і громадськості мати довготермінову перспективу щодо «належного (доброго) врядування» і подальшого розвитку суспільства з розумінням необхідних заходів для їх реалізації. Для цього значимим є індикатор сталого розвитку, який передбачає баланс між економічними, соціальними й екологічними критеріями розвитку через узгодження інтересів різних рівнів управління, влади та громадськості, участі громадян в управлінні [88, с. 127].

Сьогодні, окрім вищезначених, деякі вчені виділяють ще принципи «належного (доброго) врядування» (Good Governance), а саме:

- чутливості – інституції та процеси повинні обслуговувати зацікавлені сторони в розумні строки в межах відповідності та спроможності;
- рівності та інклюзивності – залучення до здійснення державної політики всіх груп суспільства, в т. ч. найбільш уразливих [43, с. 80];
- відповідності (узгодженості), послідовності – політика та всі заходи повинні відповідати один одному та бути добре зрозумілими [79, с. 39];
- передбачуваності – діяльність органів публічного управління передбачає планування, можливість населення брати участь у формуванні завдань для органів місцевого управління [32, с. 101];
- принцип нетерпимості до корупції; – надійного фінансового менеджменту тощо.

Всі ці принципи тією чи іншою мірою застосовуються на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, регіональному, національному, місцевому [88, с.128].

На мікрорівні етика державного управлінця, що орієнтована на служіння, виражається в ефективній праці, вияві етичної чутливості у взаємодіях із громадянами, у реалізації базових етичних принципів діяльності та комунікації. Навколо місії професії будується вся професійно-етична система державного управління [4, с. 25].

Цінності відображають те, що є важливим, цінується. Цінностями демократично орієнтованого державного управління є життя та гідність людини, повага до неї, справедливість, солідарність тощо. Специфічною ознакою сучасного державного управління є його орієнтація на демократичні та бюрократичні цінності.

У сучасних умовах в етиці державного управління взаємодоповнюються цінності: демократичні – орієнтовані на відстоювання демократії – служіння суспільному благу, захист прав людини, громадянськість, соціальна справедливість, рівність тощо; бюрократичні –

орієнтовані на раціоналізм та якісне виконання службових обов'язків – відповідальність, професіоналізм, лояльність, ретельність, точність тощо. Довгий час у суспільстві існували суттєві розбіжності між бюрократичною та демократичною культурами. «Якщо бюрократична культура – це інструмент для поширення «згори донизу» вже готової та завізованої істини, то культуру демократії слід уподібнити свого роду... пристрою, за допомогою якого підсумовуються сигнали тисяч і тисяч мислячих датчиків» (Е.Соловйов). Нині державне управління приречене на стагнацію, якщо воно не «тримає руку на пульсі» суспільних потреб, не практикує, крім бюрократичних, і демократичні цінності у взаємодіях із суспільством або нехтує методами демократизації у внутрішньопрофесійному середовищі [4, с. 25] .

Ціннісні основи державної влади, її етичні зобов'язання мають системоутворюючий характер. На це вказував відомий мислитель-гуманіст Альберт Швейцер (1875–1965), який стверджував: «Культура, в якій деградують засади етики, приречена на занепад», і відповідно: держава, в якій деградують засади етики державних управлінців, приречена на занепад [4, с. 26].

Національні інтереси кожної країни виступають як фундаментальні елементи системи державного управління. Вони впливають з об'єктивних суспільних і національних потреб (становлять їх найбільш загальний інтегрований показник) і цінностей. Національні інтереси є інтегруючим, єднальним фактором співіснування людей і народів у державі, який направляє націю на поліпшення умов соціального та політичного буття, і є основою (домінантним орієнтиром) загальногромадянських устремлінь. Національні інтереси дають змогу реалізуватися політичному суб'єкту в якості єдиного цілого, тому національні інтереси мають глобальний характер. Однак глобальність при цьому не суперечить локальності, оскільки здійснення національних інтересів зумовлено інтересами конкретних індивідів, а улаштованість у глобальному масштабі проектується на

локальний масштаб. Чим успішніше здійснюються національні інтереси, тим більше можливостей має відкриватися для громадян нації [4, с. 27].

Ключем до поведінки і діяльності систем, що саморегулюються є цінності, з орієнтацією на які функціонують ці системи і які наслідують суб'єкти управління таких систем. Саме ціннісноорієнтована управлінська доктрина складає теоретичне підґрунтя державно-управлінської діяльності в умовах демократичного врядування. Цінності суб'єктів управління представляють їх вихідні настанови і водночас працюючі [а не тільки ті, що декларуються] критерії оцінювання результатів управлінської діяльності. Система управлінських цінностей має багаторівневу структуру. Так, наприклад, виділяють три взаємопов'язані рівні в системі цінностей державного управління: мега-, макро- і мікрорівень [4, с. 28].

На мікрорівні розташовуються принципи найпоширеніших зразків поведінки: єдність інтересів, субсидіарність, пропорційність, згуртованість, адекватність, інновативність, поєднання позитивного і негативного зворотного зв'язку, самоуправління. Макрорівень складають функціонально-операційні цінності, такі як: законність, прозорість та відкритість, підзвітність, ефективність, відповідальність. Мегарівень утворюють універсальні цінності: повага людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права, права людини, духовність, патріотизм [4, с. 28].

### 1.3 Професійно-етичні риси особистості публічного службовця та їх вплив на запобігання та протидію корупції

В умовах упроваджуваних сьогодні в Україні реформ, особливо у сфері державної служби, одним із найбільш пріоритетних завдань постає професійний розвиток кадрів, оскільки саме від високої кваліфікації,



професіоналізму та компетентності державних службовців залежить результативність та ефективність роботи всього державного апарату. Важливу роль у цьому процесі відіграє визначення професійно важливих якостей особистості публічного службовця.

Особа, яка професійно долучається до державної служби, на момент входження в систему службових відносин є цілісною індивідуальністю, яка має певні соціокультурні ознаки, набуті в процесі виховання та професійного навчання. Загальний культурний досвід та навички є складовими професійної компетентності державного службовця і визначають психологічні особливості його поведінки в службових обставинах, а отже, - врахування культурної основи діяльності посадової особи є обов'язковим елементом успішності кадрового менеджменту на державній службі. При цьому слід зважати на різницю в критеріях оцінки загальної культурної компетентності у службових відносинах і особистісної загальної культури в побудові приватного життя. У процесі обрання стратегій кадрового менеджменту на державній службі потрібно зважати на те, що людина в культурі є одночасно і виробником, і споживачем, і «продуктом» культурних відносин, що віддзеркалюють ціннісні настанови суспільства. Соціальне середовище вибудовується як виявлення культурних технологій діяльності та комунікації, і тому будь-які дії людини зумовлені культурним фоном її існування як сукупності традицій, норм та правил поведінки і суджень. Жодна дія людини не відбувається за межами і поза впливом культури [12, с. 237].

Отже, загальні характеристики культури суспільного оточення, в якому сформована особистість державного службовця, є впливовим фактором формування здатності до належного виконання службових обов'язків, а загальні характеристики культури соціуму, в якому здійснюється його службова діяльність, визначають зміст ціннісної орієнтації в процесі виконання професійних обов'язків та загальні моральні орієнтири [12, с. 237].

Культура - це суто людське явище, що є додатковою умовою успішного функціонування людини як її надбіологічної характеристики. Культура

закріплюється в практиці та технології мислення, принципово зумовлюючи діяльність людини. Результатом культурно обумовленої діяльності стають процеси і явища як матеріального, так і нематеріального ґатунку, які ми називаємо надбаннями культури. Як сфера людської діяльності культурно зумовленою є і державно-управлінська діяльність у цілому, і функціонування державної служби на сучасному етапі її розвитку [12, с. 237].

У сучасній світоглядній парадигмі, яка визначається як світогляд постмодерну, прийнято вважати культуру однією з невід'ємних умов існування людини у вимірах людяності на рівні з природними (фізичними) та біо-психологічними (суб'єктивними) факторами її існування. Життя людини бачиться як результат взаємодії цих трьох елементів її біосоціальної цілісності [12, с. 237].

Людський потенціал державного службовця розкривається у культурних характеристиках його особистості, що виявляються як властиві йому світоглядні настанови і технології обробки інформації (способи мислення). Загальнокультурні компетенції державного службовця формуються під впливом багатьох факторів, які супроводжують його особистісне становлення, починаючи з раннього дитячого віку і багато з яких закарбовується у його свідомості без застережень та критичного осмислення. У подальшому ці культурні шаблони і стереотипи впливають на систему дій у професійних і приватних обставинах на підсвідомому рівні, визначаючи особистісні застереження і схематичні матриці сприйняття життєвих ситуацій. Власний життєвий досвід і культуру соціальної комунікації особа привносить у професійну діяльність як результат індивідуальної професіоналізації. Тому налагодження процесу загального культурного виховання є одним із факторів успішного виконання службових обов'язків державним службовцем у його професійній діяльності [12, с. 237-238].

Під час виконання службових обов'язків виявленням загальної культури державного службовця слід вважати дотримання таких вимог: - діловий етикет, дрес-код, ділова етика [12, с. 240].

Етикет службовий (діловий)- це сукупність норм і правил, які організують ритуали спілкування та поведінки в робочих ситуаціях і стосуються правил побудови ділової співбесіди, ведення ділового листування, публічного виступу, службової субординації, дрес-коду[12, с. 240].

Дрес-код - етикетні правила зовнішнього вигляду, що стосуються норм одягу в різних ситуаціях і організаціях. Приписи щодо одягу співробітників є вагомим елементом естетики внутрішнього середовища і візуальним виявленням загальної культури особи. Діловий дрескод державного службовця є проявом поваги до службового статусу, службових обов'язків і естетичних очікувань колег та сторонніх відвідувачів [12, с. 240].

Етика державного службовця - це моральні і правові [юридичні] вимоги, які ставляться до особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця, у процесі виконання нею професійних завдань. Етика державного службовця формується під впливом вимог, які визначає суспільство на певному етапі розвитку культури [12, с. 240].

Сучасне суспільство формують особи, які мають право і можливість створювати власний життєвий світ за всіма елементами культурної цілісності - етнічними, релігійними, світоглядними, естетичними, етичними, етикетними. Тому однією з провідних загальнокультурних настанов у професійній діяльності державного службовця слід вважати спрямованість на впровадження ідеології толерантності в усій повноті її виявлення. Корпоративне соціальне середовище державної служби - це спільне середовище соціальної комунікації для представників різноманітних суспільних спільнот. Як загальнокультурна цінність ця ідеологія закріплена в офіційних документах ООН, що базуються на визнанні основних положень Загальної декларації прав людини. У процесі індивідуальної професіоналізації державний службовець має усвідомити різницю між особистісною поведінкою під час виконання службових обов'язків та у

приватному житті, тобто поза часом виконання службових обов'язків [12, с. 238].

Професійна діяльність державних управлінців налаштована на виконання визначених професійних функцій, тому потребує від індивіда наявності певних якостей, які необхідні для продуктивної діяльності державного управління. До таких якостей та характеристик морального та професійно-етичного характеру належать бажання приносити користь суспільству, громадянськість, відданість ідеалам демократії, законслухняність, патріотизм, політична неупередженість, професіоналізм, повага та чуйність до людей, доброзичливість, схильність до взаємодопомоги та співробітництва, толерантність, працелюбність, відповідальність, сумлінне ставлення до своїх обов'язків, непідкупність, принциповість, вимогливість, справедливість, чесність, стриманість, урівноваженість, коректність і ввічливість, скромність в особистому житті, відчуття професійної честі та професійної гідності тощо.

Деякі дослідники вважають толерантність однією з базових якостей особистості публічного службовця. Високі вимоги висуваються професійною етикою до громадянських чеснот представників державного управління. Існують різні бачення «векторності» демократичних процесів. Деякі науковці пов'язують ці процеси з активними діями держави, інші вважають, що демократизація громадянина передуює демократизації держави та уряду. Нині в дослідницькій літературі все більшої прихильності здобуває погляд щодо зустрічного руху громадськості та державних інституцій до ствердження демократичних засад соціуму. У будь-якому разі на посилення демократичних процесів у державі, державному управлінні впливає демократизація державного управлінця як громадянина. Культивування та підтримка у представників державного управління громадянських чеснот стає одним із шляхів демократизації та підвищення здатності влади співпрацювати з громадянським суспільством [4, с. 94].

Нині в державному управлінні нагальним є визнання моральності, професійно-етичних чеснот як виміру професіоналізму державних управлінців. Моральність має стати необхідним атрибутом ефективної влади і водночас – запорукою її ефективності [4, с. 99].

Професіоналізм діяльності – якісна характеристика суб'єкта праці, що відображає високу професійну кваліфікацію і компетентність, розмаїття ефективних професійних навичок і умінь, зокрема тих, що базуються на творчих рішеннях, володіння сучасними алгоритмами і способами розв'язання професійних завдань. Це дає змогу йому здійснювати діяльність із високою стабільною продуктивністю [77].

Стосовно державної служби професіоналізм – це передусім здатність державного службовця, колективу державних службовців визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними завдань у межах нормативно визначених повноважень [7].

Професіонал – це спеціаліст, який опанував високим рівнем професійної діяльності, свідомо змінює і розвиває себе в процесі праці, робить свій індивідуальний, творчий внесок у професію, знайшов своє індивідуальне призначення, стимулює в суспільстві інтерес до результатів своєї професійної діяльності та підвищує престиж своєї професії у суспільстві [81, с.21].

Професіонал - це людина ініціативна, віддана справі, чесна у ставленні до своєї роботи, яка не лише знає технології та вміє їх застосовувати, але й наповнює свою працю певним моральним змістом.

На особистісному рівні здійснюється взаємовплив професіоналізму та моральності: професіоналізм впливає на формування ціннісного світу, моральності особи, водночас мораль та професійна етика відіграють значну роль у становленні професійності працівника. Так, професіоналізм, ставлення до праці є важливими якісними характеристиками моральності особистості. Ефективність праці в певному сенсі є моральнісним виміром людини. У

сучасному світі особа виявляє власну моральну позицію значною мірою через високий професіоналізм, через такі результати своєї праці, які мають суспільну цінність – неефективність завжди аморальна. При цьому професіонал, оскільки він виробляє продукти та надає послуги, що є суспільно значимими, стверджує моральні цінності навіть тоді, коли його в особистісному плані не можна назвати людиною добродісною [4, с. 100].

Проте професіоналізм, як він сьогодні розуміється, ще не гарантує моральнісних чеснот людини. Він може справляти й значний негативний вплив на розвиток особи. Це пов'язано передусім із вузькою професійною спеціалізацією праці, яка робить із людини «раба» своїх професійних знань про навколишній світ. Глибина професіоналізму веде до певної обмеженості інтересів, установок, поглядів на світ. Спеціалізація праці призводить до встановлення специфічних норм і правил взаємодії професіоналів, до формування корпоративної етики, яка спроможна перетворюватися у вузькочорпоративний професійний егоїзм. Виходом із цієї ситуації є розмикання вузькопрофесійних рамок, що не дозволить, у тому числі професійній етиці, втратити загальноморальні горизонти. У державному управлінні це може відбуватися через механізми колегіальності, експертного аналізу, громадського обговорення, суспільного контролю тощо [4, С. 100-101].

Професіоналізація через професійну етику впливає на ціннісний світ, на установки працівників; через формування особистості професіонала реалізує й більш широкі впливи на моральні цінності суспільства. Однак детального аналізу потребує і вплив особи, її моральних та професійно-етичних чеснот на становлення професіоналізму. Результати деяких соціологічних досліджень свідчать, що в суспільній свідомості оцінки моральності державних службовців жорстко непов'язані з рівнем їх професіоналізму, організаторських здібностей, ефективністю рішень, що приймаються, підвищенням професійної компетентності, розвитком ділових якостей. Навпаки, професіонали, високоосвічені та інформовані спеціалісти

іноді сприймаються суспільною думкою як особливо винахідливі у своїх злочинах, найбільш небезпечні для суспільства й держави [4, с. 101].

Коментуючи позицію щодо пріоритетності на державній службі моральності над професійністю, слід зазначити, що висока моральність працівника не звільняє його від обов'язку професійно виконувати службові доручення. Неможливо абсолютно виправдати професійні недоліки найкращими моральнісними мотивами (адже «кращими намірами встелена дорога в пекло»). Якщо, використовуючи позитивну мотивацію, у результаті обмеженості професійних знань чи навичок працівник діє непрофесійно, то це не знімає повністю з нього відповідальності, більше того – накладає моральну провину за відсутність професійного самовдосконалення. Істинна доброчесність завжди поєднана з гідним ставленням до праці, із професіоналізмом [4, с. 101].

Відхилення у зв'язці «професіоналізм-моральність» може мати такі варіанти: моральнісна особа не володіє достатнім рівнем професіоналізму. Прихід у державне управління людей моральнісно налаштованих, проте професійно не підготовлених, суттєво погіршує об'єктивні показники державно-управлінської праці та знижує рівень довіри до влади; професіонал у службовій діяльності не дотримується норм професійної етики: управлінець, будучи професійно підготовленим і досвідченим працівником, не виконує професійно-етичних приписів. Випадки використання службового становища, корупції тощо демонструють саме цей варіант дисбалансу відносин «професіоналізм-моральність»; професіонал у позаслужбовому житті застосовує професійні знання та навички в аморальних цілях. У діяльності бюрократичного апарату донині неподолані явища використання службової інформації та засобів впливу в приватному житті або після закінчення державної служби [4, с. 101].

При цьому можна констатувати, що не лише моральний кодекс, а й інші чотири компоненти професіоналізму мають свої моральні та професійно-етичні зрізи, адже розуміння місії професії входить у систему

професійних теоретичних знань, авторитет і широка суспільна підтримка професійної групи неможливі без реалізації її членами моральних смислів професії, професійно-етична й моральна культура представників професії є вагомими складовими професійної культури [4, с. 101].

Показово, що прихильність до високих моральних стандартів, поряд із альтруїстичною орієнтацією, обов'язковою освітньою підготовкою та освітою впродовж життя, існуванням формальної асоціації чи спільноти, відносною незалежністю і суспільним визнанням виділяється як суттєва характеристика професії. Винятково складно відмежуватися від власної моральної позиції у професійних сферах, де наявна робота з людьми (у тому числі в державно-управлінській діяльності) [4, с. 102].

Головні небезпеки порушення моральних засад державного управління існують там, де у професіоналів є певна свобода вибору. У таких жорстко некодифікованих ситуаціях основна відповідальність за дотримання професійних етичних цінностей покладається на особистість державного управлінця [4, с. 102].

Утім, часто професійність і професійно-етичні виміри професії жорстко не пов'язуються, що призводить до серйозних деформацій всієї державно-управлінської діяльності. Так, використання службового становища, неухвалене ставлення до громадян-відвідувачів, нехтування інтересами тих чи інших верств суспільства іноді сприймаються як другорядні фактори управлінської справи й не розглядаються як нівеляція професійності. Тим самим легалізується можливість бути високим професіоналом, не дотримуючись професійно-етичних вимог. Однак порушення цих норм анулює будь-який результат управлінської праці, оскільки тут нехтуються соціальним призначенням професії [4, с. 102].

Відсутність у діяльності державних управлінців взаємопов'язаності її моральних, професійно-етичних і професійних характеристик призводить до соціальної деградації професіоналізму, що виявляється в поширенні таких негативних явищ, як корупція, відірваність від розуміння потреб громадян,



фаворитизм, політична заангажованість, бюрократизм, нерозбірливість у засобах досягнення мети тощо. Маніпуляції з інформацією, зловживання спеціалізованими знаннями, конфіденційними відомостями, які стали відомі під час прийому громадян, також нівелюють професіоналізм [4, с. 102].

Недостатній зв'язок між професійними знаннями, досвідом і реалізацією принципу служіння суспільному благу – одна з причин кризових явищ у державному управлінні [4, с. 103].

Зневагою до моральних вимог професії є практика протекціонізму, кар'єрного просування чиновників із застосуванням неформальних зв'язків, за принципами політичної доцільності, сімейності, клановості, земляцтва, кумівства, особистої відданості керівництву. Непрозорість, нечіткість механізмів прийняття та просування службовими сходами, залежність кар'єрних пересувань від одноосібного вольового рішення керівника спричинюють нечесну боротьбу за посади й впливи [4, с. 103].

Такі процеси знижують у державних службовців мотивацію до підвищення кваліфікації, розвитку професійних навичок і вияву творчого підходу, створюють в установах несприятливу атмосферу, знижують загальну результативність праці [4, с. 103].

Забезпечення рівних вихідних умов для кожного у процесі прийняття та проходження державної служби, здійснення оцінювання працівників за досягненнями та компетентністю стають можливими за умови втілення принципів конкурсності, об'єктивності та прозорості. Теоретики менеджменту наголошують на тому, що це становить перевагу державної служби, оскільки дає змогу уникнути проблем бізнесових організацій, де вказівки впливових осіб із правління організації позначаються на процесі прийому і просування працівників. У дотриманні означених принципів зацікавлений не лише широкий загал громадян, а й основна частина чиновництва [4, с. 103].

Таким чином, професіоналізм із необхідністю включає професійно-етичні та враховує моральні характеристики особи.

Моральні якості державного службовця, дотримання ним норм професійної етики, його репутація мають стати одними із провідних елементів його професійної придатності.

За такого підходу професіонал визначатиметься як людина, що не лише знає технології та вміє їх застосувати, а й наповнює свою працю певним моральнісним змістом. У цьому контексті прийняття на службу та службове просування залежать і від рівня реалізації професійно-етичних вимог, і від репутації службовця. А визначення ступеня компетентності включає перевірку дотримання професійного етичного кодексу, оцінку чеснот чиновника (справедливості, працелюбності, відповідальності, чесності, доброзичливості, толерантності, тактовності тощо). Водночас відсутність певних моральних якостей, порушення професійно-етичних настанов свідчатиме про непрофесійність особи і непридатність до роботи в державному апараті [4, с. 103].

Нині у світі критеріями нових моделей добору та оцінки персоналу стають відповідальність, доброзичливість, принциповість, сумлінність, патріотизм, чесність, уміння налагоджувати комунікації і співробітництво, здатність до роботи в колективі та взаємодопомоги, міра конфліктності й інші морально-психологічні якості особи [4, с. 103].

Посилення уваги до етичної проблематики в державному управлінні значною мірою зумовлюється необхідністю протистояння корупції. На етичні кодекси державних управлінців покладаються також функції запобігання, навчання та примусу в боротьбі з корупційними діями.

Зв'язок між рівнем демократизації влади та рівнем корупції не завжди є однозначним. У певних державах, які не можна цілком назвати демократичними, рівень корупції значно менший за аналогічний показник в демократичних державах за рахунок використання жорстких правових методів. З іншого боку, корупційні прояви в демократичних країнах набувають більш широкого розголосу і відповідно отримують більшу реакцію суспільства внаслідок принципу прозорості та відкритості влади.

Чинovníки спричиняють правові примуси або ставлять громадян у відносини залежності від адміністрації, тобто їх дії стосовно громадян мають односторонній характер. Саме тому вони не можуть отримувати жодної приватної винагороди за виконання своїх обов'язків. Усіма цими чинниками зумовлені підвищені вимоги до представників державного управління. Суспільство очікує, що держава забезпечить умови, за яких приватні інтереси, ділові та інші зв'язки державних управлінців не зможуть компрометувати механізм прийняття та реалізації державних рішень [4, с. 117].

## Висновки до розділу 1

Сучасний етап у розвитку етики як науки пов'язаний з питаннями, від характеру вирішення яких багато в чому залежить становище людини у світі. У широкому розумінні етика – наука про мораль. Вона вивчає особливу сферу людської діяльності, її закономірності та прояви в історичній практиці людей, у моральних поглядах, у структурі моральної свідомості.

Своєрідною галуззю етики взагалі є професійна етика. Вона розглядається як спосіб регуляції поведінки в конкретних видах професійної діяльності.

Якщо говорити про етику публічного службовця, то варто зазначити, що в науковій літературі, присвяченій морально-етичній стороні управлінської діяльності здебільшого не корелюються поняття етика публічного службовця та етика державного службовця. Це є наслідком того, що часто такі поняття, як публічна служба та державна служба ототожнюються

Етика державно-управлінської діяльності тісно пов'язана із соціальною структурою конкретного суспільства і чітко визначається нею. Разом з тим

вона являє собою об'єднання універсальних правил, що застосовуються в цивілізованому світі. Ключовим моментом для побудови професійної етики є усвідомлення призначення професії в суспільстві, соціальних функцій, які мають виконувати професіонали.

Етика публічного службовця – сукупність принципів, правил та норм, які пред'являються до моральних якостей особистості державного службовця та службовця органів місцевого самоврядування, які сприятимуть ефективному виконанню покладених на них функцій.

Смисловим ядром державної служби є принцип служіння народів. Професійна місія публічних службовців полягає в забезпечення важливих суспільних функцій та реалізується через захист національних інтересів і задоволення потреб суспільства.

Існують різні погляди на стратегію діяльності держави, розуміння професійної місії державної служби та державних службовців. «Традиційна» розглядає державну службу як священний обов'язок, а «модерна» вказує на те, що головною метою держави та публічної служби є виробництво послуг. Нині в демократичних державах все більшої популярності набуває концепція належного (доброго) урядування (good governance). Найчастіше її розуміють як особливу форму організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади й органів місцевого самоврядування із суспільством, людиною, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій.

Цінностями демократично орієнтованого публічного управління є життя та гідність людини, повага до неї, справедливість, солідарність тощо. Специфічно ознакою сучасного державного управління є його орієнтація на демократичні (служіння суспільному благу, захист прав людини, громадянськість, соціальна справедливість і рівність) та бюрократичні цінності (відповідальність, професіоналізм, ретельність, точність), які органічно взаємодоповнюються. Саме ціннісноорієнтована управлінська

доктрина складає теоретичне підґрунтя державно-управлінської діяльності в умовах демократичного ладу.

В умовах постійного реформування системи публічного управління в Україні, одним з головних завдань є професійна підготовка кадрів, оскільки ефективність роботи всього державного апарату та органів місцевого самоврядування залежить від кваліфікацій, професіоналізму та компетентності кожного окремого службовця. Людський потенціал службовця виявляється у характеристиках його культури, виявленням якої є дотримання вимог ділової етики.

Професійна діяльність публічних управлінців потребує від особи, яка претендує на посаду в органах державної або місцевої влади, певних якостей, необхідних для продуктивної роботи. До таких якостей можна віднести: бажання приносити користь суспільству, громадянськість, законслухняність, патріотизм, толерантність, політична неупередженість, професіоналізм, вимогливість, справедливість, ввічливість, сумлінність у виконанні своїх обов'язків, непідкупність, принциповість, відчуття професійної честі та гідності та ін.

На рівні особистості публічного службовця здійснюється взаємовплив професіоналізму й моральності: професіоналізм впливає на формування цінностей, моральності особистості, водночас мораль та професійна етика відіграють значну роль в становленні професійності працівника. Проте професіоналізм, як він сьогодні розуміється, не є запорукою абсолютної моральності службовця.

Професіоналізація через професійну етику впливає на ціннісний світ, на установки службовців; через формування професіоналізму особистості впливає на моральні цінності усього суспільства.

Відсутність у діяльності публічних службовців взаємопов'язаності моральних, професійно-етичних і професійних характеристик призводить до соціальної деградації професіоналізму, що призводить до таких негативних наслідків як корупція, фаворитизм, політична заангажованість та ін.

## РОЗДІЛ 2

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСОБУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

#### 2.1 Правові засади регулювання етики публічного службовця в Україні

З моменту набуття незалежності Україною система державного управління знаходиться у стані постійного реформування, активно розробляються правила професійної етики для представників, які здійснюють службову діяльність, у тому числі державних службовців України.

Правове регулювання як інституту публічної служби в цілому, так і етичних аспектів публічної служби зокрема, є питанням проблемним та таким, яке потребує вирішення, особливо в умовах «європеїзації» інституту державної служби. Важливим є не лише конкретне визначення морально-етичних принципів управлінської діяльності публічних службовців, а й законодавче закріплення механізмів запровадження таких принципів і правил, дотримання та забезпечення виконання. Суспільна думка щодо публічних службовців, яка склалась за часи радянської історії, як суцільних корупціонерів має бути викоренена. Саме тому удосконалення нормативно-правового регулювання питань етики поведінки публічних службовців є дуже актуальним за сьогоденних обставин. Встановлення чітких етичних правил або приписів з встановленням міри відповідальності за недотримання останніх сприятиме формування відповідальності у державних службовців та підвищення авторитету та довіри до публічних службовців у суспільстві.

Важливу роль у питанні морально-етичної сторони діяльності публічних службовців відіграє нормативно-правова база, яка закріплює

етичні стандарти публічної служби і яка є свідченням того, що держава свідомо прагне закріпити законодавчо моральні цінності.

Щодо міжнародних документів, які регулюють питання етичних норм поведінки публічних службовців, варто назвати Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000). Модельний кодекс не лише окреслює загальні принципи поведінки (наприклад, ввічливість, чесність, уважність — у ст. 5), але й характеризує належну поведінку державного службовця:

- необхідність ставити суспільні інтереси вище власних (ст. 6) ;
- державний службовець зобов'язаний завжди поводити себе так, щоб не підірвати довіру громадськості до державної служби (ст. 9) ;
- державний службовець повинен повідомляти уповноважені органи про порушення іншими державними службовцями норм кодексу (ст. 12) ;
- у ст. 13-15 акцентовано на конфлікті інтересів; подано визначення конфлікту інтересів та особистої зацікавленості, детально перераховано обов'язки державного службовця щодо недопущення такого конфлікту ;
- захист приватного життя державного службовця (ст. 17);
- державний службовець не повинен вимагати або приймати подарунки та послуги, винятком є традиційні невеликі подарунки (ст. 18) ;
- державний службовець не повинен зловживати своїм службовим становищем (ст. 21) ;
- після завершення роботи державному службовцю забороняється використовувати свою приналежність до державної служби для отримання роботи за її межами та розголошувати службову інформацію (ст. 26) [52].

Також положення щодо етичної поведінки державних службовців міститься у Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року [33]. Згідно зі ст. 8 Конвенції ООН, для досягнення цілей по боротьбі з корупцією кожна держава-учасниця повинна розробляти стандарти поведінки державних службовців для добросовісного виконання ними своїх обов'язків. Серед таких кодексів Конвенція ООН називає

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (Резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996. [ 51].

Міжнародний кодекс перераховує основні принципи поведінки (ефективність, компетентність, уважність, справедливість, неупередженість) та коротко визначає основні правила щодо попередження конфлікту інтересів, декларування відомостей про доходи, прийняття подарунків, поводження з конфіденційною інформацією тощо. Конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію [34], прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 27 січня 1999 року безпосередньо не містить приписів, що стосуються правил поведінки державних службовців. Проте в Конвенції про цивільно-правову відповідальність за корупцію, прийнятій Комітетом Міністрів Ради Європи 4 листопада 1999 року, зазначено:

- контракти державних службовців, положення яких допускають вчинення акту корупції, повинні визнаватися недійсними і не мають юридичної сили (ст. 8) ;

- необхідність заохочення антикорупційного поведінки тих державних службовців, які мають серйозні підстави підозрювати корупцію та сумлінно повідомляють про свої підозри відповідальним особам або владі (ст. 9).

Джерелами професійної етики публічних службовців України є насамперед положення основного Закону – Конституції України. Окремі положення щодо етичних аспектів діяльності державних службовців зафіксовані в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р [68]. Цей Закон проголошує публічність державної служби, її соціально-моральну спрямованість, засвідчивши про переорієнтацію державних службовців з інтересів держави чи окремої особи – на інтереси громадянина і суспільства. Відповідно до ст. 4 вищезазначеного Закону містить основні принципи державної служби [26]:

- верховенства права,
- законності,



- професіоналізму,
- патріотизму,
- доброчесності,
- ефективності,
- забезпечення рівного доступу до державної служби,
- політичної неупередженості,
- прозорості,
- стабільності.

Відповідно до ст. 8 означеного закону – державний службовець повинен дотримуватись принципів державної служби та правил етичної поведінки [26].

У ст. 47 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [68] вказано, що загальні правила етичної поведінки в державному органі визначаються Правилами внутрішнього службового розпорядку державного органу, які затверджуються загальними зборами на основі Типових правил внутрішнього розпорядку. П. 2 Ст. 44 вказує на те, що виконання правил етичної поведінки враховується при оцінюванні результатів службової діяльності.

Етичні вимоги містяться й у 8-ому розділі Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [68], який стосується дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців. Зокрема, Державний службовець зобов'язаний виконувати обов'язки, визначені ст. 8 Закону, а також:

- 1) не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця;
- 2) виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців;
- 3) дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів.

Керівник державної служби повинен виховувати у державних службовців сумлінне ставлення до служби, бережливе ставлення до державного майна, підтримувати їхню ініціативу, а також вживати заходів для додержання ними правил етичної поведінки (Ст. 63).

Порушення Присяги та правил етичної поведінки державного службовця визначено Законом як дисциплінарні проступки, за вчинення яких державний службовець притягується до дисциплінарної відповідальності (п. 1, ст. 64; п. 2, ст. 65). За порушення правил етичної поведінки державних службовців суб'єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну службову відповідність (п. 4, ст. 66). Порушення Присяги державного службовця тягне за собою застосування виняткового виду дисциплінарного стягнення – звільнення з посади державної служби (п. 5, ст. 66) [26].

Порушення, невиконання чи неналежне виконання службових завдань і недотримання етичних засад державної служби не тільки дискредитує державну владу, але і створює умови для вчинення корупційних діянь та різного роду зловживань [83, с. 208].

Іншим важливим нормативним актом у сфері регулювання питань пов'язаних з етикою державних службовців, є Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – Загальні правила), які встановлюють основні вимоги до етики службовців органів державної влади, що займають посади, віднесені до відповідних категорій посад державних службовців відповідно до Закону України «Про державну службу» [68]. У цілому, Загальні правила є нормативним актом, який можна розглядати, як форму інституціоналізації професійної етики публічного службовця в Україні. У них сформульована мета, визначені основні цінності професійної діяльності, особистісні моральні якості державного службовця, загальні принципи доброчесної поведінки, норми-заборони і відповідальність за порушення.

Недоліком «Загальних правил» є те, що більшість їх положень характеризуються абстрактністю та відсутністю конкретизації, внаслідок чого складно зробити висновок, які вчинки державного службовця є аморальними та такими, що не відповідають морально-етичним принципам діяльності.

Загальні вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також посадових осіб юридичних осіб публічного права, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. (далі Закон), який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Розділ 6 цього Закону закріплює основні принципи етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень, серед яких законодавець виділяє такі: по-перше, додержання вимог закону та етичних норм поведінки, по-друге, пріоритетність інтересів держави та політична нейтральність, по-третє, неупередженість, компетентність і ефективність, а також нерозголошення інформації та утримання від виконання незаконних рішень чи доручень. Тут описано вимоги до поведінки осіб (ст. 37), деталізовано деякі принципи державної служби (пріоритет інтересів, політична нейтральність, неупередженість, компетентність і ефективність тощо) (ст. 39 – 44). Також у згаданому Законі визначаються права Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері етики (п. 1, ст. 11; п. 1, ст. 12) щодо питань порушення вимог законодавства [20].

Саме через надання етичним нормам законодавчої форми можна прискорити процес реформування системи державної служби, забезпечити політичну нейтральність і підвищити професійний рівень державних службовців [83, с. 197].

Окремі аспекти професійної етики, актуалізація яких зумовлена певними суспільними потребами, закріплюється й іншими законами та нормативно-правовими актами. До них належать галузеві закони, щорічні послання Президента України до Верховної Ради України, укази Президента України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, інструктивні матеріали Національного агентства України з питань державної служби та ін. Окрім цього, етичну поведінку державного службовця регламентують також так звані локальні нормативні акти – Правила внутрішнього службового розпорядку державного органу, посадові інструкції тощо

## 2.2 Етичні кодекси як елемент етичної інфраструктури в системі державного управління

Термін «інфраструктура» (підструктура) позначає комплекс елементів для влаштування життєдіяльності, які носять підлеглий, допоміжний і забезпечувальний характер для певних відносин. Етична інфраструктура публічної влади визначається як сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців, парламентарів, представників місцевої влади [36, с 354].

Вперше поняття «етична інфраструктура державної служби» було вжито в 1996 р. в доповіді ОЕСР «Етика на державній службі». Ідея побудови етичної інфраструктури знайшла в подальшому підтримку і у теоретиків, і у практиків державного управління.

За допомогою етичної інфраструктури здійснюється системне управління етикою в публічному управлінні: планування етичної роботи, мотивація, моніторинг етичного клімату в організаціях публічного управління, етичний аудит та оцінка, корегування поведінки, управління конфліктами, санкціонування неналежної поведінки та позбавлення

недоліків. Етична інфраструктура сприяє широкому впровадженню професійної етики в практику публічного адміністрування, забезпечує обставини, які мотивують представників влади на дотримання етичних стандартів та вияв етичної чутливості в своїй діяльності.

М.І. Рудакевич [82] виділяє наступні елементами етичної інфраструктури:

- політична воля вищого керівництва;
- публічна Присяга державного службовця;
- етичне законодавство (юридичне закріплення «рамкових» моральних норм);
- механізми відповідальності, санкції за недотримання етичних норм
- кодекси етики (інституційний, галузеві);
- професійна соціалізація й етична освіта;
- організація і умови праці, соціальний захист держслужбовця;
- етичні інститути державної служби;
- вільні ЗМІ, інститути громадянського суспільства, які здійснюють контроль.

Зупинимось на кожному з цих елементів. Політична воля вищого керівництва стосується саме визнання етики одним з основних трансформаційних чинників у перебудові держави. При цьому реалізація цього принципу починається з дотримання морально-етичних норм самою державою.

Важливу роль в структурі етичної інфраструктури відіграє Присяга державного службовця яка є формою публічного зобов'язання державних службовців перед державою та суспільством виконувати покладені на них функції.

Етичне законодавство має на правовому рівні закріпити моральні норми. Метою створення системи етичного законодавства є адміністративно-правове регулювання належної поведінки, яка відповідає етичним принципам публічної служби.

Разом зі створенням етичного законодавства, яке регулює те, яким чином мають поводитись службовці, важливу роль відіграють механізми відповідальності і санкції за недотримання норм, встановлених в етичному законодавстві.

Також значну роль у становленні етичної інфраструктури відіграють професійна соціалізація та етична освіта. В цьому аспекті важливо акцентувати увагу на тих механізмах соціалізації, які є превалюючими на етапі вступу на державну службу (випробувальний термін/стажування) – механізми ідентифікації, наслідування і адаптації, а також тих, які є визначальними вже під час безпосередньої роботи – фасилітації та індивідуалізації.

Організація і умови праці, соціальний захист держслужбовця. Для того, щоб держслужбовець не став поводитись неетично, його праця має бути організована відповідним чином. Важливу роль у цьому відіграє мотивація на робочому місці. Кожен з учасників колективу має відчувати персональну відповідальність за свою роботу індивідуально, так і за результати роботи колективу. Тому, керівник має залучати кожного працівника до розробки стратегії і тактики змін в роботі. Керівник має стати взірцем для підлеглих, тому всі його дії мають бути обґрунтовані та відповідати всім нормам закону і етичним правилам, встановленим в колективі або у професії. Також важливо підтримувати ініціативність та творчий підхід у роботі, який може покращити ефективність виконуваної діяльності.

Також значну роль у етичній інфраструктурі відіграють етичні інститути, громадські організації державної служби та інститути громадянського суспільства.

Більш докладно зупинимось на етичних кодексах як елементах етичної інфраструктури. Серцевину професійної етики становлять етичні кодекси, в яких мають прояв особливості етичного поведіння у конкретній професії, змальовується образ належної поведінки професіонала, виголошуються вимоги, що висуває до особистості працівника його професійне середовище

та суспільство у цілому. Існування таких документів є вагомим чинником зміцнення статусу тієї чи іншої професії. Вважається, що кодекси підтримують інституційно закріплені ролі та являють собою важливу складову соціального контролю [6].

Нині професійні кодекси виконують різні функції та існують в різних форматах: демонструють, що певна група є професією; проголошують набір ідеалів, до яких мають прагнути професіонали; мають дисциплінарний характер, оскільки визначають мінімум умов, яких необхідно дотримуватися члену професії; формулюють етикет професії. Крім того, існують єдині кодекси, які включають в себе і низку ідеалів, і набір дисциплінарних правил, і норми професійної поведінки [6].

У 1996 р. на Генеральній Асамблеї ООН був прийнятий «Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб» (Резолюція 51/59 ГА 82-го пленарного засідання від 12 грудня 1996 р.), який містить шість статей, що описують загальні принципи поведінки державних службовців, фіксують норми поведінки в ситуаціях конфлікту інтересів і неправомочності, декларування майна, унормовують ставлення до подарунків й інших вигод, конфіденційність інформації, політичну діяльність. Цей документ був рекомендований державам-членам ООН як інструмент, який вони могли б використовувати в боротьбі з корупційними діями [6].

Як зазначається в «Пояснювальній доповіді Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо Кодексу поведінки державних службовців» [п. 33], крім того, що кодекс є публічним документом, він являє собою 194 послання, адресоване кожному державному службовцю. Всі звернення, зафіксовані в етичних кодексах поділяються на 2 групи – ті, які стосуються особистої чесності і ті, в яких йдеться про відповідальність керівництва щодо підтримки чесності на державній службі (п.36) [74, С.151-153].

Цей акт сприяв не лише прийняттю національних кодексів, а й створенню спеціальних державних інституцій з проблем етики, впровадженню етичної освіти тощо.

Документ містить два розділи:

- 1) інтерпретація та застосування;
- 2) загальні принципи.

Перший розділ містить три статті, що визначають:

1) осіб, яких стосується кодекс – усі державні службовці, які працюють в державному органі влади; положення Кодексу можуть стосуватися також осіб, які працюють у приватних організаціях, але перебувають на державній службі (ст. 1);

2) статус Кодексу – цей документ становить частину положень, які регулюють діяльність державних службовців, тому кожен зобов'язаний дотримуватися положень Кодексу (ст. 2);

3) мету Кодексу – документ має три цілі:

а) визначити стандарти чесності та поведінки, яких мають дотримуватися державні службовці;

б) допомогти їм відповідати цим стандартам;

в) інформувати суспільство про поведінку, на яку воно має право сподіватися від державних службовців (ст. 3).

Другий розділ «Загальні принципи» включає принципи, які окреслюють етичні межі службової діяльності, а також норми і правила їх реалізації. Це, зокрема, відданість, законність, політична нейтральність і лояльність до законної політики, органів державної влади; чесність, неупередженість та ефективність у служінні суспільним інтересам; ввічливість у службових відносинах, належна повага до прав, обов'язків та інтересів інших; неупередженість і об'єктивність під час прийняття рішень, недопущення конфлікту інтересів, зловживання службовим становищем, турбота про суспільну довіру, підзвітність безпосередньому керівнику, право доступу і конфіденційність у роботі з офіційною інформацією та документами, ефективність та економічність у використанні персоналу, суспільних та офіційних ресурсів тощо [84, с.151-153].



Головні вимоги Кодексу – перевірка чесності кандидата на державну службу, на підвищення по службі чи призначення на посаду (ст. 24), а також контроль за дотриманням етичних вимог (ст. 25, 28). Особливістю Кодексу є наголос на взаємності обов'язків державних службовців і тих, хто контролює їх діяльність або здійснює керівництво [84, с.151-153].

Отже, на етичні кодекси в значній мірі покладається функція регулювання особистої поведінки чиновників.

Етичні кодекси вважаються важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю державного управління.

Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників виконавчої влади обумовлена певними потребами:

- в зміцненні довіри громадян;
- в забезпеченні ефективної діяльності державного управління;
- в удосконаленні відносин на державній службі;
- в уніфікації вимог до державних службовців.

Так, кодекси орієнтовані на забезпечення поваги до державної служби з боку широкого загалу, на встановлення продуктивної та здорової атмосфери у професійних колективах, на обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньо-професійних відносинах [82, с. 193].

Крім того, як зазначалося Комітетом міністрів Ради Європи в травні 2000 року, різноманітність завдань, які виконуються сучасною державною адміністрацією (членами якої є особи із різним вихованням та походженням) підвищує необхідність кодифікації правил поведінки порівняно з попередніми періодами, коли більш гомогенний персонал виконував схожі функції та поділяв подібні цінності (п. 25) [82, с. 193].

Отже, кодекси здатні, з одного боку – регулювати управлінські та службові відносини чиновництва, з іншого – сприяти створенню позитивного ставлення до владних структур [82, с. 193].

Етичні кодекси можуть стати основою для формування соціальної відповідальності професійної групи та кожного із її представників і

підставою для суспільної оцінки дій професіоналів. Сукупність етичних приписів необхідна задля вияву чітких орієнтирів службової поведінки та створення певних шаблонів, які роз'яснюють поведінку, для підвищення рівня раціональності та моральності у професійній діяльності управлінців. Закріплені ззовні моральні приписи відкривають працівникам можливості для достатньо вільного орієнтування в стандартних, повсякденних ситуаціях, позбавляючи їх від необхідності кожен раз здійснювати моральний вибір [82, с. 194].

Визначення єдиних етичних стандартів поведінки окреслює рамки дозволеного, й може стати мірилом, дійовим фактором оцінки професійно-етичних якостей і норм поведінки як складових професіоналізму співробітників при прийомі, проходженні публічної служби та кар'єрному просуванні, отже, кодекс постає інструментом кадрової політики.

Якщо коротко визначити мету етичних кодексів державних службовців, то вона має три основних аспекти, які зафіксовані в «Пояснювальній доповіді Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи щодо Кодексу поведінки державних службовців...», а саме:

- опис етичного клімату, який панує на державній службі;
- фіксація стандартів етичної поведінки, які очікуються від державних службовців;
- повідомлення суспільству, чого очікувати під час спілкування від поведінки та ставлення державних службовців до громадян [82, с. 195].

«Як правило, кодекси направлені на організаційну більшість, тобто середню та нижню ланки. Дуже часто, для вищої ланки створюють окремі документи, які в свою чергу можуть бути навіть непублічними або неформальними. Тим не менше, єдиної думки щодо того яким має бути документ, не існує. Більше того, навіть з назвами є плутанина. Дослідження засвідчують відсутність розмежування понять Кодекс етики та Кодекс поведінки. Ці назви є взаємозамінними. Немає також єдиного стандарту щодо розміру чи тематичного наповнення. Це може бути одна сторінка у

вигляді маніфесту або документ на 150 сторінок з детальними поясненнями. Найкраща практика – це орієнтуватись на аудиторію. Треба чітко розуміти її особливості та скільки уваги читач може виділити для ознайомлення з кодексом. Ідеальна ситуація — зрозумілий, доступний, невеликий та ілюстрований документ, який спочатку запам'ятовується ілюстраціями та заголовками, а вже потім служить довідником, що поступово карбується в пам'ять» [44].

Як зазначає Пашкова М.О., важливим кроком в процесі втілення в життя Кодексу, повинна стати розробка стратегії інформування про впровадження такого документа. Науковець вважає, що до процесу розробки окремого законодавчого документа з питань етики необхідно залучати урядовців, науковців, а також представників громадських організацій [62].

«Необхідно звернути увагу, що основи морально-етичних засад професійної діяльності державних службовців України діють в окремо створених законах, наказах, правилах поведінки, що не сприяє комплексному врегулюванню питань формування єдиного стандарту поведінки державного службовця в умовах модернізації системи державного управління України до вимог європейських стандартів. Саме тому виникає питання прийняття загального Кодексу етики державних службовців, закріплення його на законодавчому рівні та забезпечення контролю за впровадженням, реалізацією і дотриманням у системі державного управління. Такий Кодекс повинен відповідати положенням Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб та Модельного кодексу поведінки державних службовців держав-членів Ради Європи» [49].

### 2.3 Напрями антикорупційної політики у морально-етичній сфері діяльності публічного службовця

Корупція є деструктивним явищем, яке негативно впливає на всі сфери життя, зокрема на економіку країни. Корупційні процеси, які ми спостерігаємо а всіх рівнях, починаючи з органів державної влади, закінчуючи суспільними відносинами на побутовому рівні, мають вплив на політичну, економічну та соціальну сфери, міжнародні відносини, на імідж України [26].

Таке негативне соціальне явище, як корупція, бере свої початки з часів появи перших держав. У Римському праві термін «*согитреге*» означав «фальсифікувати покази в суді за гроші» або «підкуп судді (претора)» [3].

У сучасному тлумачному словнику під поняттям корупція розуміється «використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення» [8], тобто корупція може розглядатися як соціальна корозія, що роз'їдає державну владу і суспільство в цілому.

М.І. Мельник зазначає, що корупція є не лише соціальним, а й психологічним та моральним явищем, оскільки вона не існує поза людьми, їх поведінкою та діяльністю [50, с 71].

На думку Є.В. Курінного, корупцію слід розглядати не тільки як прояв негативної поведінки конкретного чиновника, а як аморальність частини суспільства і держави, рівень якої своєю чергою визначається ступенем занепаду моралі та права [41, с. 73].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року корупція – це використання визначеною особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у

частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [20].

Можна стверджувати, що корупція в Україні породжена не так недосконалістю нормативно-правової бази, як кризою сучасного українського суспільства. Корупція є реальною загрозою для нашої країни, оскільки пригальмовує політичний, економічний, правовий та культурний розвиток.

Боротьба з корупцією є одним із пріоритетних завдань держави на сучасному етапі, проте активне впровадження антикорупційної політики не дає миттєвих результатів. Свідченням цього є положення України в рейтингу міжнародної антикорупційної організації Transparency International за показником Індекса сприйняття корупції. Україна є однією з найкорумпованіших країн Європи. За даними Transparency International, індекс сприйняття корупції в Україні на 2020-ий рік склав 33 бали зі 100 можливих (країни, де немає корупції) [1].

Корупція підриває авторитет країни на міжнародній арені, заважає державним органам повноцінно виконувати свої функції, є причиною порушення рівності прав громадян України, порушує принципи верховенства права, руйнує моральні та суспільні цінності, викликаючи негативне ставлення до влади з боку суспільства.

Антикорупційна політика в Україні охоплює такі напрями, як:

- створення стратегії протидії корупції;
- розробка плану заходів щодо реалізації антикорупційної програми;
- контроль за виконанням антикорупційної програми, діяльність спеціальних органів з протидії корупції – Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру [САП];

- судова практика у частині застосування відповідальності за корупційні діяння;
- моніторинг стану корупції;
- антикорупційна освіта та виховання.

Засади антикорупційної політики держави наведено у Конституції України та ратифікованій нею Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003, Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією ETS 174, Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією ETS 173, Додатковому протоколі до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією та інших документах.

Також на зміну попередньої Антикорупційної стратегії на 2014-2017 р.р. було підготовано Проект Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, який передбачає такі основні принципи антикорупційної політики :

- оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація чого передусім передбачає: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, що супроводжуються високим рівнем корупції, до запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; усунення випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики;

- цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності;

- створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;

- забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що створює додатковий стримувальний ефект для всіх суб'єктів правовідносин;

- формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Метою цієї Антикорупційної стратегії є досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Однією з пріоритетних сфер, у яких особливо важливим є запобігання корупції, визначена судова система, прокуратура та органи правопорядку. Важливими проблемами цієї сфери є невизнання доброчесності як кваліфікаційної вимоги до членів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; потреба в удосконаленні процедур кваліфікаційного оцінювання суддів та конкурсних процедур; відсутність дієвих механізмів підтримання доброчесності суддівського корпусу та реагування на встановлені факти впливу, тиску на суддів і втручання в їх діяльність; наявність корупційних ризиків, обумовлених прогалинами та недосконалістю законодавства в системі правосуддя. Також потребують удосконалення внутрішні управлінські процеси в органах прокуратури, оскільки дотепер органи прокуратури не убезпечено від політичного впливу. Ще одним напрямом у цій сфері є створення ефективної моделі призначення на посади, оплати праці, просування по службі та розгляду скарг у системі Національної поліції.

Ще однією пріоритетною сферою у проекті Закону визначено державне регулювання економіки. Заплановано здійснення цифрової трансформації реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування як основу для забезпечення прозорості та мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності. У цій сфері також виявлено проблеми надмірного та необґрунтованого регуляторного навантаження на бізнес та неефективне державне регулювання, що заважає доброчесному бізнесу розвиватися та обумовлює високий рівень корупції у цій сфері.

Для ефективного провадження антикорупційної політики є важливим вирішення проблем у сферах митної справи та оподаткування. Серед проблем можна виділити: недостатню прозорість та ефективність роботи митних органів, надмірний обсяг дискреційних повноважень у працівників митниці. непрозорість підходів у класифікації товарів, визначенні їх митної вартості та призначенні перевірок, недосконалу процедуру адміністративного оскарження дій посадових осіб митних органів, втручання правоохоронних органів у роботу митних органів та зловживання під час передачі орієнтувань про здійснення переогляду товарів та ін.

Потребують вдосконалення також державний та приватний сектор економіки. Щодо державного сектору економіки центральною проблемою є те, що існуюча модель управління у суб'єктах господарювання державного сектору економіки є неефективною, наслідком чого є збитки та корупція. Нагальною проблемою також є недостатня прозорість процедур приватизації та невиконання покупцями умов продажу об'єкта приватизації.

Також пріоритетними сферами є будівництво та інфраструктура, сектор оборони, охорона здоров'я, освіта, наука та соціальний захист.

Також порівняно з попереднім документом, новий закон містить положення щодо удосконалення законодавства з погляду невідворотності відповідальності за корупцію.

Публічні службовці мають особливий статус у суспільстві, оскільки вони мають право та можливості виступати від імені держави, брати участь у формуванні державних рішень, реалізують державну управлінську діяльність і державно-владні повноваження, які суттєво впливають на долю окремих громадян, соціальних груп, суспільства й держави в цілому. Особливе місце державних управлінців у суспільстві зумовлене і монопольним становищем держави у здійсненні певних функцій. Реалізація державно-управлінських владних повноважень часто супроводжується корупційними ризиками. Саме тому нагальною потребою є запровадження антикорупційної політики в державній (публічній) службі.



Антикорупційна політика в системі державної служби – це особливий різновид державної політики, що системно та комплексно здійснюється шляхом цілеспрямованої, вольової діяльності належних суб'єктів державної влади виключно на підставі чинного законодавства з метою запобігання та протидії корупції як негативному соціальному явищу і полягає у впровадженні конкретних заходів впливу на об'єкти правових відносин у системі державної служби, створенні нормативних актів, проведенні організаційних заходів, спрямованих на реалізацію антикорупційної функції держави [42,с. 138].

Антикорупційна політика в системі державної служби – це система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулювання процесів запобігання та протидії корупції [42,с. 139].

У світі, на всіх рівнях публічного управління, у сфері запобігання та протидії корупції значна увага приділяється формуванню системи цінностей стосовно стандартів сектору публічних послуг і поведінкової етики, створенню етичних норм публічного управління, застосуванню передового досвіду корпоративного управління в системі публічної адміністрації та унормуванню виборчого законодавства й фінансування політичних партій, які є найбільш уразливими для проявів корупції.

Величезну увагу на протидію корупції в усіх сферах публічного управління звертає ЄС. На всій його території особливо наголошується на реалізації антикорупційних механізмів: правового, інституційного, інформаційного та політичного. Це пояснюється тим, що інститути ЄС прагнуть виробити єдині правові стандарти у вигляді комунітарних актів та спільні для країн-членів ЄС інституції зі здійснення координації та інформаційно-аналітичного забезпечення антикорупційних заходів на міждержавному рівні (Europol, Eurojust, Olaf, Венеціанська комісія, Greco тощо) [42,с. 139].

У зв'язку з тим, що сьогодні наша держава знаходиться на етапі розвитку в напрямку до демократичної правової держави, в якому регулювання її соціальних структур і способів взаємозв'язку держави, суспільства та індивіда відбувається за міжнародним нормами й стандартами, особливої ваги набуває вибудова фундаментального морально-етичного підґрунтя у державовладних процесів. Відповідно, етика державного службовця постає як один із засобів боротьби з корупцією.

Якщо посадовці та представники системи державного управління при виконанні своїх повноважень не будуть керуватися морально-етичними нормами, то вся система почне проявляти прагматичне ставлення до суспільних процесів та людини, що характеризується лише мотивами власної вигоди. Отже, лише в разі закріплення у свідомості державних службовців морально-етичної мотивації при виконання посадових функцій можна досягти певних якісних результатів упровадження цивілізованого підходу в реалізації державно-владних процесів [56, с. 8].

Етика державного управління як нормативна основа державно-владної діяльності стосується таких основних проблем управління: справедливий соціальний устрій суспільства і держави, взаємні права та обов'язки керівників і громадян, фундаментальні права людини і громадянина, розумне співвідношення свободи, рівності й справедливості. У свою чергу, функціонування сучасного державного апарату неможливо уявити без раціонально розроблених, чітко визначених і обов'язкових формальних правил та без суворої професіоналізації механізмів управління. Інструментом і одночасно результатом такої професіоналізації, зокрема, можуть бути державні службовці, діяльність яких ґрунтується на принципах професійної компетентності, ієрархії і спеціалізації функцій [65, с. 11].

Професійна етика публічного службовця є антикорупційним підґрунтям, що забезпечує ступінь довіри до владних структур, націленість діяльності органів державної управління та місцевого самоврядування на

побудову демократичної держави, реалізацію принципів гуманізму, соціальної справедливості, прозорості, дотримання прав людини.

Національне агентство України з питань державної служби прийняло рішення про запровадження стандартів етичної поведінки державних службовців.. Прийняття документа започатковує єдині обов'язкові вимоги до стандартів етичної поведінки, доброчесності у діяльності державних службовців, а також сприятиме запобіганню тиску з боку представників бізнесу чи політичних сил на посадовців державних органів. Цим документом є «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», про які вже згадувалось в попередніх розділах магістерської роботи.

«Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [19] є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на служіння народу України і територіальній громаді шляхом забезпечення охорони та сприяння у реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Перед публічними службовцями вказаний документ висуває наступні обов'язки:

1. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загально визнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування, з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб.

2. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування своєю поведінкою мають зміцнювати авторитет державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, а також позитивну репутацію державних органів та органів місцевого самоврядування.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, у тому числі в поза робочий час, повинні утримуватися від поширення інформації, зокрема розміщення коментарів на веб-сайтах і у соціальних мережах, що можуть завдати шкоди репутації державних органів та органів місцевого самоврядування.

3. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані у своїй поведінці не допускати: використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації; принизливих коментарів щодо зовнішнього вигляду, одягу, віку, статі, сімейного стану або віросповідання особи; поширення чуток, обговорення особистого або сімейного життя колег, членів їх сімей та інших близьких осіб; впливу приватних, сімейних, суспільних або інших стосунків чи інтересів на його (її) поведінку та прийняття рішень під час виконання своїх посадових обов'язків; прояву будь-якої з форм дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, а також за мовними або іншими ознаками; дій сексуального характеру, виражених словесно (погрози, залякування, непристойні зауваження) або фізично (доторкання, поплескування), що принижують чи ображають осіб, які перебувають у відносинах трудового, службового, матеріального чи іншого підпорядкування.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні запобігати виникненню конфліктів з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими.

4. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні постійно підвищувати свій культурний рівень, рівень свого професійного розвитку, поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань за посадою, зокрема в частині цифрової грамотності, удосконалювати організацію службової діяльності.

5. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, постійно підвищувати свій рівень володіння державною мовою, не допускати дискримінації державної мови.

6. Одяг державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування повинен бути офіційно-ділового стилю і відповідати загальноприйнятим вимогам пристойності.

7. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають шанувати народні звичаї і національні традиції.

8. Якщо державному службовцю чи посадовій особі місцевого самоврядування стало відомо про загрозу чи факти порушення цих Загальних правил, зокрема, прояву будь-якої форми дискримінації, насильства за ознакою статі, сексуального домагання, недоброчесності або неправомірного поширення інформації з обмеженим доступом іншим державним службовцем чи посадовою особою місцевого самоврядування, він (вона) повинен (повинна) негайно повідомити про це безпосереднього керівника, керівника вищого рівня (у разі необхідності).

Чільне місце у «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» присвячено категорії доброчесності.

У Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. доброчесність характеризується як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [26].

З точки зору етики доброчесність – це сильне і дієве бажання поступати відповідно до принципів правильності, людяності. Люди, які мають таку якість, обирають або радять іншим лише вірний вихід із ситуації, ознайомившись і обдумавши при цьому всі пріоритети відповідного питання.

В основі такої філософії лежить здатність до самопожертви, тобто людина може як пожертвувати своїми інтересами перед іншою особою, так і порекомендувати поступити так, як би поступила вона. В цьому ланцюжку не просліджується корисливий мотив, зрада чи будь-яке інше негативне явище.

Виходячи з вищенаведеного розуміння поняття доброчесності, доцільним є власне поєднання високих етичних норм з певною корпоративною поведінкою та правилами державного службовця, що в умовах боротьби і запобігання корупційним проявам стане запорукою ефективної державної політики і норм поведінки у суспільстві [27, с. 9].

Як слушно зауважив Дж. Поуп, виховання доброчесності та боротьба з корупцією є двома сторонами однієї медалі, обидва процеси мають бути відображені у кожному відповідному загальнодержавному чи відомчому плані. Корупція, або зловживання посадовими повноваженнями у приватних інтересах, повинна бути пов'язана з високим ризиком та незначним вигрaшем. Мета виховання доброчесності якраз і полягає в забезпеченні цього стану таким чином, який не позначається на ефективності врядування або на приватному секторі [10, с. 199]

Визначаючи взаємозв'язок корупції та доброчесності, слід зауважити, що прояви корупції та інших службових зловживань є аморальними за своєю суттю, адже суперечать нормам суспільної моралі, загальноприйнятим уявленням людей про добро, честь, гідність прав і свобод, справедливість та інші вселюдські моральні цінності [38, с.41]. Тобто корупція є протилежністю доброчесності і вимагає застосування етичних норм, які є складовою останньої.

З огляду на вищезазначене Розділ 3 «Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» містить такі положення:

1. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки якнайкраще, чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші

погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії (бездіяльність) та рішення.

2. Державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування зобов'язані діяти добросовісно, а саме:

- спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності;

- не використовувати службове становище в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб;

- не розголошувати інформацію, що стала йому (їй) відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено Законами України «Про державну таємницю» [69], «Про інформацію» [74], «Про захист персональних даних» [73] та «Про доступ до публічної інформації» [71], крім випадків, установлених законом.

Пункт 1 Розділу IV вищезазначеного документу регулює використання публічними службовцями службового становища наступним чином «Державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування повинні використовувати своє службове становище, ресурси держави та територіальної громади (рухоме та нерухоме майно, кошти, службову інформацію, технології, інтелектуальну власність, робочий час, репутацію тощо) виключно для виконання своїх посадових обов'язків і доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України.»

Таким чином, у зв'язку з різноманітним напрямом антикорупційної політики, яку реалізують державні органи, потрібно працювати над тим, щоб

на посади державної та муніципальної служби приходили не лише високоосвічені знавці своєї справи, але й також люди, що мають високі морально-етичні якості.

## Висновки до розділу 2

Правове регулювання як інституту публічної служби загалом, так і його етичних аспектів зокрема є питанням проблемним, яке потребує нагального вирішення. Важливим є не лише конкретне визначення морально-етичних принципів роботи публічних службовців, а й нормативно-правове забезпечення інструментів запровадження таких принципів і правил, дотримання та забезпечення виконання.

Джерела професійної етики публічних службовців містяться у положеннях Конституції України. Також нормативно-правову базу вказаної сфери складають наступні закони: Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, Загальні правила поведінки державного службовця та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджено Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 № 158; Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року та інші нормативно-правові акти.

Системне управління етикою в публічному управлінні здійснюється за допомогою етичної інфраструктури: планування етичної роботи, моніторинг етичного клімату в організація публічного управління, етичний аудит та оцінка, корегування поведінки, управління конфліктами, санкціонування неналежної поведінки та позбавлення недоліків. Етична інфраструктура сприяє широкому впровадженню професійної етики в практику публічного адміністрування.



Основу професійної етики становлять етичні кодекси, які містять особливості етичного поводження в конкретній професії, змальовується той етичний ідеал, до якого має прагнути кожен публічний службовець. Етичні кодекси здатні регулювати управлінські та службові відносини чиновництва, а також сприяти створенню позитивного ставлення до владних структур з боку всього суспільства.

Корупція є деструктивним явищем, яке негативним чином впливає на всі сфери життя українського суспільства: політичну, економічну й соціальну сфери, міжнародні відносини, імідж України на міжнародній арені. Варто зазначити, що корупція супроводжує всю історію людства, оскільки ще за давніх часів у Римському праві є схоже поняття.

Боротьба з корупцією є одним з пріоритетних завдань держави на сучасному етапі. Тому важливим є запровадження антикорупційної політики – системи офіційно визнаних цілей, завдань і пріоритетів діяльності держави з організації та регулювання процесів запобігання корупції.

Професійна етика публічного службовця є одним засобів запобігання корупції, який підвищує рівень довіри суспільства до влади, сприяє розбудові демократичної держави, реалізації принципів справедливості, гуманізму, прозорості та законності. «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» є своєрідним етичним кодексом публічних службовців в Україні, який вміщує професійно-етичні вимоги щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на реалізацію державних функцій і служінню народові України. Цей документ висуває до публічних службовців ряд вимог.

Таким чином, у зв'язку з різноманітним напрямів антикорупційної політики, яку реалізують державні органи, потрібно працювати над тим, щоб на посади державної та муніципальної служби приходили не лише високоосвічені знавці своєї справи, але й також люди, які мають високі морально-етичні якості.

## РОЗДІЛ 3

### РОЗРОБКА ЗАХОДІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

#### 3.1 Сучасний стан етики публічних службовців щодо запобігання корупції у США

Найбільш послідовними у вирішенні проблеми професійної етики публічних службовців були Сполучені Штати Америки. У США функціонує етична державна структура управління, підкріплена системою спеціального етичного законодавства, що дозволяє здійснювати регулювання, розслідування, покарання неетичних діянь публічних службовців.

Етична система державної служби США є однією найстаріших у світі, оскільки саме в Конституції США, прийнятій у 1787 році, містяться положення, які б регулювали окреслене питання. Морально-етичну основу теорії державного управління в США становлять принципи демократії, головним серед яких є принцип самоуправління «вільних людей на вільній землі». Щодо появи цілісних етичних кодексів, ця держава також стала першопрохідником.

Американська модель управління етикою державної служби формувалася еволюційним шляхом, з використанням моделі управління етикою бізнесу. Йдеться про застосування закономірностей процесу управління соціальною організацією як спільною діяльністю людей, яка має єдині цінності і спільну мету. Про це свідчить визначення американськими авторами поняття «державне управління» [84]:

- це спільні зусилля певної групи людей у реалізації функцій держави;

- воно охоплює всі три гілки влади - виконавчу, законодавчу й судову, а також забезпечує їх взаємозв'язок;
- відіграє важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу;
- істотно відрізняється від приватного управління;
- тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг [72, с. 10].

Перший етичний кодекс у США було розроблено Міжнародною асоціацією адміністраторів міст (Міжнародною асоціацією управління міст/округів) у 1924 році. Більш ґрунтовне впровадження етичних норм у державну службу було внесено під час президентства Гаррі Трумена, який вважав, що саме запровадження єдиного етичного кодексу може стати ефективним засобом підвищення етичного рівня службовців.

Система етики державного управління в США сформувалася у другій половині ХХ ст. Вона базується на ідеї впорядкованого зустрічного руху - партнерського діалогу громадянського суспільства й державної служби, що враховує суспільні потреби, спрямованого на утвердження в суспільстві засад свободи й справедливості. Ідеологічним підґрунтям системи стала ідея незалежності й неупередженості діяльності уряду, державних установ і чиновників у загальнонародних інтересах [72, с. 14].

У 1958 р. у формі резолюції було прийнято Кодекс етики урядової служби. Згодом цей документ неодноразово змінювався та доповнювався. Спочатку цей документ мав лише рекомендаційний характер, проте згодом набув обов'язкового характеру для всіх посадових осіб США. Саме прийняття цієї резолюції стало відправною точкою у побудові етичної системи державної служби.

Розвиток етики державних службовців США тісно пов'язаний з іменем президента Дж. Кеннеді. Особливістю програми Кеннеді була «увага до приведення законів про заборону на зловживання службовим становищем у відповідність із вимогами американського кримінального права». Ще одним

важливим заходом президента було створення при Білому домі спеціальної служби для розробки законодавства з урядової етики. Президент Кеннеді 11 також брав участь у розробці і впровадженні низки інших документів: записки в Конгрес «Етична поведінка уряду № (1961 р.); законодавчої інструкції, що забезпечувала контроль за дотриманням етичних стандартів поведінки чиновників урядових служб; меморандумі «мінімальні стандарти поведінки державних службовців» (1961 р.). Вжиті заходи мали значний успіх, однак вбивство президента призупинило практичне втілення програми, розробленої його адміністрацією. Світовий досвід показує, що при певних історично сформованих умовах, закріплення моральних цінностей цивільної служби в правових актах обумовлюється успіхом втілення їх в життя. Тут США знову опинилися на крок по переду інших, прийнявши в 1978 р. в рамках реформування цивільної служби Закон про урядову етику. З кінця 80-х рр. XX ст. етичні вимоги в держслужбі стають об'єктом найсуворішого, як соціального так і правового контролю навіть на законодавчому рівні.

В листопаді 1989 р. був прийнятий Закон про реформу етичних норм, який поширив положення Закону про етику на всі гілки влади законодавчу, виконавчу і судову. Указом президента США були затверджені «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держапарату». Проаналізувавши зміст основних положень «Принципів етики», можна зробити висновок, що основною вимогою до державних службовців США є належне виконання службових обов'язків, чесність та відповідальність перед державою та суспільством. Однак у документі відсутні принципи, що стосуються професіоналізму державних службовців [84, с. 121].

Одні з найбільш відомих і часто цитованих у США є «Норми етичної поведінки виконавчої гілки влади» (чинні з 1993 р.), які, окрім стандартів етичної поведінки публічних службовців, містяться і інші правила, що стосуються етики публічної служби: порядок декларування доходів; правила, що належать до зловживання службовим становищем; принципи функціонування управління з етики в урядів та інші норми [16, с. 248-249].

Американська модель створення кодексу поведінки «Норми етичної поведінки службовців виконавчої гілки» суттєво обмежує свавілля державних органів під час розробки стандартів поведінки, це дозволяє, зокрема, у короткий термін створити дієвий збір правил. Однак при цьому такій моделі створення кодексу притаманний ряд недоліків: жорсткі стандарти поведінки обмежують ініціативу публічних службовців і привчають їх у всьому спиратися на правила, що може призвести до неналежної поведінки службовців у нестандартних ситуаціях; прийняття деталізованого етичного кодексу вимагає одночасного створення розвиненої системи навчання й консультування публічних службовців, оскільки такий детальний збір правил надзвичайно складний для сприйняття; у зв'язку з цим у США щорічно витрачаються значні фінансові кошти на створення спеціальних посібників, навчання та консультування публічних службовців з етичних питань [85].

У 1989 р. було прийнято Закон «Про реформу закону про етику», який поширив свою дію на всі три гілки федеральної влади. Наприкінці 1990 р. президент США підвищує етичні вимоги до державних службовців виконавчим указом «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держапарату», який підтвердив дію всіх раніше прийнятих актів та увів у дію обов'язкові для виконання усіма публічними службовцями загальні принципи етичної поведінки.

Аналіз сучасної структури і функцій органів управління персоналом виконавчої влади США показує, що впровадження етичних стандартів у діяльність державних службовців здійснюється в трьох напрямках: через кадрову політику, адміністративно-правовий захист персоналу і контроль за його діяльністю.

Функції управління персоналом реалізують такі державні інститути (органи):

- Служба управління персоналом (Office of Personal Management - OPM);

- Комітет з управління і бюджету (Office of Management and Budget - OMB);
- Рада із захисту системи заслуг (Merit System Protection Board - MSPB);
- Комісія із захисту рівних можливостей працівників (Equal Employment Opportunity Commission - EEOC),
- нове урядове утворення, функцією якого є реформа влади - Національним партнерство з перебудови уряду (National Partnership for Reinventing Government).

Важливу роль у цій системі відіграє галузева профспілка американських урядових службовців (American Federal Government Employees – AFGE [84, с. 127]).

Законодавча гілка влади здійснює контроль кадрової політики виконавчої влади через Загальну рахункову палату (General Accounting Office – GAO), представники якої працюють у кожному відомстві, а також через підкомітети обох палат Конгресу. У Сенаті це підкомітет із міжнародної безпеки, нерозповсюдження ядерної зброї і федеральних служб, у Палаті Представників - підкомітет із громадянської служби в рамках Комітету із суспільної безпеки. Перелік владних органів, які займаються управлінським персоналом, свідчить про увагу до державного службовця у США і водночас про високий рівень контролю за його діяльністю [84, с. 128].

Основним інститутом з етики в адміністрації США є Комітет із урядової етики (Office of Government Ethics – OGE). 6 жовтня 1978 р. відповідно до Закону про етику в уряді було засновано Управління з етики уряду (OGE) як частину Управління з управління персоналом. Мета офісу: забезпечити деяку спадкоємність та однаковість етичної політики у виконавчій гілці влади та створити систему розкриття фінансової інформації для старших посадових осіб та посадових осіб, які обіймають посади з підвищеним ризиком конфлікту інтересів.

До 1979 р. OGE працювала з Сенатом над встановленням процесу перевірки розкриття фінансової інформації та дотримання етичних норм для кандидатів на посади, які потребують затвердження Сенатом. Це був великий крок уперед у забезпеченні прозорості. Вперше американський народ зміг побачити фінансові активи найвищих посадових осіб виконавчої влади і використати цю інформацію, щоб гарантувати, що посадовці, що залишилися, вільні від конфлікту інтересів

3 листопада 1988 р. OGE отримала автономію від Управління кадрів. Вперше у виконавчій владі з'явилося окреме агентство, яке відповідає за реалізацію програми етики виконавчої влади.

У 1992 р. за вказівкою президента Джорджа Буша-старшого в компанії OGE було встановлено Стандарти етичної поведінки для співробітників виконавчої влади. Знову ж таки, перше: єдиний набір етичних норм для всіх співробітників виконавчої влади. У середині 90-х років OGE продовжувала впроваджувати та вдосконалювати норми етики, зокрема, видавши імплементуючу постанову для закону про кримінальний конфлікт інтересів та обмежень на дохід ззовні, які містяться в Законі про етику в уряді.

Нове тисячоліття принесло подальші зміни. Закон «Про припинення торгівлі знаннями Конгресу» доручив OGE розширити реєстрацію фінансової інформації та перенести цей процес в онлайн. Усього за три роки OGE спроектувала, побудувала та розгорнула систему розкриття електронної фінансової інформації Integrity. Систему використовують практично всі особи, які подають публічну фінансову інформацію у виконавчій владі.

Сьогодні цей Комітет продовжує удосконалювати етичну політику, удосконалювати системи розкриття фінансової інформації та очолює понад 5000 фахівців з етики, які стежать за тим, щоб кожне агентство виконавчої гілки влади мало ефективну етичну програму.

OGE забезпечує підтримку високих етичних стандартів у середовищі державних службовців, сприяє запобіганню конфлікту інтересів і їх вирішення, підвищенню довіри населення до органів виконавчої влади,

надання етичної освіти службовцям (за даними Комітету таку освіту щороку здобувають понад 600 тис., або 50 %, працівників органів влади). Комітет має також повноваження щодо підготовки відповідних розпоряджень стосовно окремих установ і працівників органів влади [ 29, с. 87].

OGE очолює та контролює програму етики виконавчої влади за допомогою:

- прийняття та тлумачення етичних законів та правил та навчання посадових осіб виконавчої влади з питань етики;
- адміністрація систем розкриття фінансової інформації виконавчої влади;
- моніторинг дотримання вищим керівництвом етичних зобов'язань;
- забезпечення дотримання агентствами вимог програми етики»
- надання доступу громадськості до етичної інформації.

Розглянемо 14 основних принципів поведінки виконавчої гілки влади.

1. Державна служба - це суспільна довіра, яка вимагає від службовців ставити вірність Конституції, законам та етичним принципам вище за особисту вигоду.

2. Працівники не повинні мати фінансових інтересів, які суперечать сумлінному виконанню службових обов'язків

3. Працівники не повинні брати участь у фінансових операціях з використанням непублічної урядової інформації або дозволити неналежне використання такої інформації для забезпечення будь-яких приватних інтересів.

4. Працівник не повинен, вимагати або приймати будь-який подарунок чи інший предмет від будь-якої фізичної чи юридичної особи, яка шукає посадову особу дії, ведення бізнесу чи здійснення діяльності регулюється агентством працівника або чийми інтересами може істотно вплинути на продуктивність або невиконання працівником своїх обов'язків.

5. Працівники повинні сумлінно виконувати свої обов'язки.



6. Співробітники не повинні свідомо брати на себе несанкціоновані зобов'язання або обіцянки, які нібито зобов'язують уряд.

7. Співробітники не повинні використовувати державні посади в особистих цілях.

8. Співробітники повинні діяти неупереджено та не надавати переваги жодній приватній організації чи фізичній особі.

9. Співробітники захищають і зберігають федеральне майно і не повинні використовувати його для іншої, ніж дозволена діяльність.

10. Співробітники не повинні брати участь у зовнішній роботі або діяльності, у тому числі пошук роботи або переговори щодо працевлаштування, з яким конфліктують офіційні обов'язки та відповідальність уряду.

11. Співробітники повинні повідомляти відповідним органам про марнотратство, шахрайство, зловживання та корупцію.

12. Працівники повинні сумлінно виконувати свої зобов'язання як громадяни, включаючи всі лише фінансові зобов'язання, особливо ті— наприклад, Федеральні податки, податки штату або місцеві, які встановлюються законом.

13. Співробітники повинні дотримуватися всіх законів і нормативних актів, які забезпечують рівноправність можливість для всіх американців, незалежно від раси, кольору шкіри, релігії, статі, національне походження, вік чи вади.

14. Співробітники повинні намагатися уникати будь-яких дій, що створюють уяву про те, що вони порушують закон або етичні стандарти, викладені в документі.

У доповнення до етичного кодексу, що містить 14 основних принципів етичної поведінки державних службовців, існує об'ємний документ — постанова про норми етичної поведінки, що докладно описує різноманітні етичні дилеми, з якими стикаються державні службовці.

Варто зазначити, що в стандартах етичної поведінки державного службовця США повноцінно реалізуються принципи свободи й справедливості, це принципова поведінка, спрямована на утвердження суспільних цінностей. «Етична поведінка державних службовців базується на комплексі правил, морально окресленій загальновизнаній реальності, яка постійно нагадує нам, хто ми є, ким ми були, ким ми станемо, ким можемо стати» [84].

Також варто сказати не лише про правові етичні механізми, а й про так звані репутаційні механізми контролю поведінки публічних службовців. Репутаційні механізми контролю за поведінкою спираються не на жорсткі правові санкції, а на страх негативної оцінки працівника з боку широкого загалу або професійної групи, тому вони мають досить виразний моральний характер. Індивід залишається членом спільноти доти, доки він демонструє дії, які узгоджуються з діями прийнятими більшістю групи. Страх засудження базується на необхідності соціального визнання з боку найближчого оточення.

Крім того, що репутаційний контроль здійснюється суспільством, дотримання визнаних професійно-етичних настанов контролюється професійною спільнотою. Будь-яке відхилення від них може призвести до зміни становища працівника в ієрархії відносин, публічного обговорення його поведінки, засудження, моральної ізоляції, виключення його з неформального професійного середовища.

У США діють дві асоціації, які здійснюють такий репутаційний контроль – Американське товариство державного управління (ASPA) та Міжнародна асоціація управління містами та районами (ICMA). Асоціаціями прийняті етичні кодекси, розроблені процедури контролю за їх дотриманням і механізми санкціонування неналежної поведінки. Суттєві порушення ЕДС членом ICMA відкрито або таємно перевіряються представниками асоціації; як межева санкція застосовується виключення службовця із лав ICMA.

Позбавлення членства асоціації є крайньою санкцією і для представників ASPA [7].

Одними з найважливіших інструментів, що забезпечує рівність усіх державних службовців перед вимогами професійної етики, сприяє прозорості та ефективності державного управління, визнаються службові викриття. Під службовим викриттям розуміється надання державними управлінцями керівництву чи ЗМІ інформації про дії державних органів чи окремих посадових осіб, які є незаконними, неетичними або неефективними [7].

При цьому важливим є те, щоб службовці, які здійснили службові викриття могли розраховувати на державний захист від звільнення або помсти колег/керівників.

У США незаконні репресії стосовно осіб, що повідомляли про зловживання в органах державної влади, увійшли в число одинадцяти заборонених практик державного управління. Наглядає за виконанням цієї вимоги Палата із захисту системи заслуг, яка уповноважена припиняти рішення про звільнення, переведення на менш кваліфіковану роботу і тимчасове звільнення з посади, що були прийняті стосовно осіб, що зробили судові викриття [7, с. 169].

### 3.2 Теоретичні засади і механізми функціонування етики державного службовця в антикорупційній політиці в країнах Європи

В цілому етична система публічної служби, яка діє в країнах Європи, відповідає ключовим принципам етики публічної служби. Проте різняться способи реалізації цих принципів.

Серед європейських країн, які мають розгалужену етичну систему публічної служби, варто виділи Велику Британію. Розумінню суті й

механізмів британської системи функціонування етики державного службовця сприяє аналіз ролі, яку він відіграє в суспільстві.

На відміну від інших західних держав, де використовується поняття «публічної» (Public, Offentliche) або «державної служби» (State, Staat), у Великобританії побутує поняття «громадянська (цивільна) служба» (Civil Service), що має історичні корені [84, с. 131].

В англійському праві чиновник розглядається як цивільний «слуга корони», на відміну від її «військових слуг». Громадянська служба вважається «почесним обов'язком шляхетних людей», знаком довіри до них з боку корони і суспільства. Поведінка «слуг корони» регламентується етичним Кодексом державного службовий, аналогу якому немає у світовій практиці [66].

Основою для звернення уваги на етичні аспекти публічної служби стало впровадження принципів ринкових механізмів та стимулів у державну службу. Внаслідок цього відбулось перетворення чиновників на менеджерів. Саме це сприяло перетворення до того закритої бюрократичної системи на відкриту, прозору. Служіння громадянам було визнано основним обов'язком публічних службовців.

Зміна традиційного режиму роботи на режим роботи прозорі і відкритої державної служби, інформаційно пов'язаної з громадянським суспільством, вимагала нових управлінських і етичних знань. Усвідомлення цієї визначальної для моральної адміністративної культури ідеї привело у 1982 р. до введення етики як окремої дисципліни, або тематичної сфери, до навчального плану підвищення кваліфікації керівних кадрів.

Принципи відкритості та відповідальності «нової» державної служби Великобританії з 1991 р. стали утверджуватися через десятирічну державну програму «Громадянська хартія». Метою програми є «досягнення найвищих можливих стандартів діяльності в інтересах тих, хто користується державними послугами у Великій Британії» [78, с. 13].

Сучасна етика державного управління у Великобританії розглядається як спосіб спонукання службовця до моральної поведінки і сприяє ефективній діяльності. Етика доповнюється законом як засобом зовнішнього примусу. Кожен із цих способів має переваги. Режимми традиційної відповідальності більш ефективні, ніж кодекси етики у боротьбі зі зловживаннями, а кодекси етики більш ефективні у підвищенні адміністративного професіоналізму, ніж режими відповідальності. Їх поєднання забезпечує підтримку демократичного управління. При цьому наголошується, що етика не є самоціллю, вона спрямовує професійну взаємодію, забезпечуючи утвердження на державній службі і в суспільстві нової системи демократичних відносин. Етика державного службовця - це не стан, якого мають досягнути службовці, а неперервний процес етичного самовдосконалення відповідно до постійних змін у суспільстві. Тому її стандарти слід розглядати не як набір рецептів, а як допоміжний засіб у визначенні цілей державного управління і способів їх досягнення на державній службі [11].

Документом, який регламентує поведінку вищих посадових осіб 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 міністрів», що відігравав роль інструкції прем'єр-міністра стосовно належної поведінки його кабінету. Кодекс слугує своєрідною присягою кожного нового уряду і «особистим зобов'язанням» кожного міністра.

Вперше кодекс міністра був оприлюднений у 1992 р. Кодекс прем'єра Т. Блера (1997 р.) являє собою «набір обов'язків Міністра» відповідно до вимог Резолюції Палати Общин «Про Міністерську відповідальність». У преамбулі до Кодексу, яка є особистим зверненням Прем'єра до членів уряду йдеться про те, що міністри при виконанні обов'язків поведуться відповідно до найвищих конституційних стандартів і стандартів особистої поведінки, насамперед, необхідності суворого дотримання закону, справедливості, захищати цілісність суспільства, дотримуватися «Семи принципів

Суспільного життя», встановлених Комісією Нолана, а також спеціальних принципів міністерської поведінки. Кодекс є керівництвом щодо поведінки, яка підтримує ці стандарти. У преамбулі зазначається, що міністри працюють у Кабінеті доти, поки зберігають довіру Прем'єр-Міністра. «Я вирішив опублікувати цей документ, наголошує Прем'єр, - тому, що відкритість – життєво важливий елемент доброго, відповідального уряду. Ми і надалі будемо розширяти відкритість на основі Закону про свободу інформації. Я думаю, що ми повинні мати цілковите розуміння того, як міністри мають звітувати перед Парламентом і громадянами і контролюватися ними (Ministerial Code. A Code Of Conduct And Guidance On Procedures For Ministers).

Керівництво Тоні Блера продовжує стратегію модернізації держслужби, започатковану Тетчер. У 1999 р. була опублікована Біла книга «Модернізація уряду» - довготривала програма реформування державного управління і модернізації державної служби.

Оцінюючи «новий підхід» до державного управління у Великобританії з погляду утвердження етики державних службовців, можна зробити висновок, що система заходів - децентралізація, реформа структури державної служби, зокрема її менеджеризація і запровадження ринкових механізмів, заохочення етичної поведінки державних службовців тощо стимулювала їх внутрішню активність і прагнення до самореалізації. Проте, за оцінками фахівців, при загальному підвищенні ефективності праці комерціалізація і диференціація трудових відносин державних службовців і уряду зумовили зниження етичних стандартів поведінки, породили низку негативних наслідків. Це, зокрема, «синдром дверей, що обертаються» (відома практика міграції професіоналів між державною службою і бізнесом), «ефект пантофлів» (перехід вищих чиновників після відставки чи звільнення на посади консультантів або керівників фірм, що підпорядковувались їм за попереднім місцем роботи) тощо [57, с. 51].

Комітет із стандартів публічної сфери (Committee on Standards in Public Life) у Великобританії. Основним завданням цього органу є вироблення рекомендацій для поліпшення етичного клімату у сфері державної служби. При цьому Комітет готує звіти про стан дотримання працівниками професійно-етичних стандартів поведінки, бере участь в обговоренні етичних питань державної служби, надає консультативні послуги з питань адміністративної етики. Проте Комітет не займається впровадженням своїх рекомендацій і координацією роботи щодо викриття неетичної поведінки працівників. Констатується і відсутність у Комітеті широкої мережі консультативної допомоги службовцям [7, с.173].

Головним недоліком британського інституціонального забезпечення етики публічної служби є те, що цей Комітет носить «радницький» характер, не маючи спеціальних повноважень для реалізації своїх же рекомендацій.

У Литві основні принципи етики публічних службовців раніше були закріплені у «Правилах етики для публічних службовців» від 24.06.2002 року [99]. У цьому документі було виділено 9 основних принципів, який мають дотримуватись державні службовці, а саме:

- принцип поваги до людини і держави (державний службовець повинен: поважати людину, її права і свободи, державу, її установи та установи, дотримуватися Конституції Литовської Республіки, законів, інших правових актів, вимог судових рішень, правил внутрішнього розпорядку державних і муніципальних установ та заклади; вести себе таким чином, щоб була громадська довіра до державного управління та державних службовців; належним чином виконувати передбачені посадовою інструкцією функції та вчасно виконувати покладені на нього завдання з дотриманням вимог законів, інших нормативно-правових актів та етичних принципів державного службовця; виконувати свої обов'язки відповідно до цілей і напрямів, встановлених органами державної влади. Державний службовець повинен діяти політично нейтрально, не порушувати рішень чи

дій органів державної влади; сумлінно та відповідально виконувати свої обов'язки в інтересах суспільства);

- принцип справедливості (державний службовець повинен: однаково служити всім людям, незалежно від національності, раси, статі, мови, походження, соціального статусу, релігійних переконань чи політичних поглядів;бути справедливим при розгляді запитів, скарг, заяв, не зловживати наданими йому повноваженнями; використовувати свій робочий час ефективно та виключно в службових цілях);

- принцип безкорисливості (державний службовець повинен: служити суспільним інтересам; не використовувати державне чи комунальне майно для неслужбової діяльності, а також не використовувати та не допускати використання службової чи службової інформації інакше, ніж передбачено законами чи іншими правовими актами; не мати особистих інтересів і не прагнути принести користь собі, своїй сім'ї, родичам чи друзям при виконанні своїх службових обов'язків; керуватися у своїй діяльності суспільними інтересами суспільства, уникати конфлікту публічних і приватних інтересів у порядку та способами, встановленими законом;не використовувати службове становище та не звертатися за допомогою до інших державних службовців на користь себе, своєї сім'ї, родичів чи друзів)

- принцип порядності (державний службовець повинен: вести себе бездоганно, не допускати підкупу, не приймати подарунки, гроші чи послуги, ексклюзивні пільги та знижки від осіб чи організацій, якщо це може спричинити конфлікт державних та приватних інтересів; бути лояльним і корисним суспільству, якому воно служить, а також його керівництву, колегам і підлеглим; здійснювати надані йому повноваження для захисту суспільних інтересів від порушень);

- принцип неупередженості (державний службовець повинен: бути об'єктивним і не мати особистих упереджень при прийнятті рішень; діяти неупереджено, з належним дотриманням прав людини, під час виконання своїх обов'язків; діяти законно та неупереджено здійснювати свої



повноваження при прийнятті рішень; не використовувати чужі помилки чи незнання; вислухати та надати інформацію, яка допоможе людині прийняти найбільш правильне рішення);

- принцип відповідальності ( державний службовець повинен: нести особисту відповідальність за свої рішення; звітувати про свою діяльність на вимогу керівника установи; нести відповідальність за належне використання та конфіденційність використовуваної ним інформації та документів);

- принцип гласності. (державний службовець повинен: забезпечувати гласність прийнятих рішень і дій, викладати мотиви своїх рішень; надавати необхідну інформацію іншим державним службовцям та громадськості в порядку, встановленому нормативно-правовими актами. Інформація має бути обмежена лише там, де це необхідно для захисту суспільних інтересів або якщо це передбачено законом; надавати в установленому законодавством порядку офіційну інформацію, яка не є обмеженою чи конфіденційною);

- принцип зразкової діяльності (державний службовець повинен мати бездоганну репутацію, вміти належним чином виконувати свої обов'язки, постійно вдосконалюватися; бути ввічливим, добрим, послужливим та охайним; виконувати свої обов'язки вчасно, якісно, сумлінно та професійно; бути толерантним, з повагою ставитися до інших державних службовців та інших людей; діяти професійно та гуманно в будь-яких ситуаціях, надавати необхідну інформацію, допомогу чи послугу, але водночас уміти правильно та тактовно відхиляти незаконні запити; надавати людям інформацію про їхні права, обов'язки, можливості та можливі наслідки, не зачіпаючи самовизначення та інтересів особи; діяти об'єктивно та неупереджено в конфліктних ситуаціях, прислухатися до аргументів обох сторін та шукати найбільш об'єктивне рішення; визнати свої помилки та виправити їх або запропонувати їх виправити)

На сучасному етапі основні принципи етики публічної служби та публічних службовців Литовської держави закріплені у Законі Литви «Про публічну службу». Публічна служба Республіки Литва базується на

принципах верховенства права, рівності, лояльності, політичної нейтральності, прозорості, відповідальності за прийняті рішення та кар'єрного розвитку. Основними принципами етики публічних службовців є:

– повага до людини та держави (публічний службовець повинен поважати людину та основні права і свободи людини, Конституцію, державу, її інституції та агенції, закони, інші правові акти та рішення суду);

– справедливість (публічний службовець повинен однаково служити усім жителям, незалежно від їх національності, раси, статі, мови, походження, соціального стану, релігійних вірувань, політичних поглядів, бути чесним при розгляді звернень, не зловживати владою та повноваженнями, наданими йому);

– неупередженість (публічний службовець повинен дотримуватися публічних інтересів, використовувати державну та муніципальну власність, доручену йому, та офіційну інформацію тільки для добробуту народу, а також не вимагати вигоди для себе, своєї сім'ї та друзів, здійснюючи обов'язки державного політика або виконуючи службові обов'язки);

– порядність (публічний службовець повинен поводитися бездоганно, бути непідкупним, відмовлятися від подарунків та послуг, особливих привілеїв та поступок від осіб або організацій, які можуть чинити вплив на нього, доки він здійснює обов'язки державного політика або виконує свої службові обов'язки);

– об'єктивність (публічний службовець повинен бути об'єктивним та уникати особистісного в прийнятті рішень); відповідальність (публічний службовець повинен нести персональну відповідальність за свої рішення та відповідати за них перед народом);

– публічність (публічний службовець повинен гарантувати публічність у прийнятті рішень та дій, надавати пояснення своїх рішень, та може обмежувати інформацію тільки у випадках, коли це необхідно в більш важливих публічних інтересах);

– зразковість (публічний службовець повинен щодня виконувати свої обов'язки, постійно вдосконалюючи її, бути чесним, толерантним, шанованим та законослухняним).

Ще однією країною, про яку варто сказати – це Норвегія, оскільки це одна з європейських країн з низьким рівнем корупції. Тут діють «Етичні вказівки для державної служби» [96]. Особливість цього документу бачимо у самій назві – це не суворі правила, а лише загальні вказівки, які, у свою чергу, вимагають роздумів окремого працівника. Ці рекомендації беруть свій початок з універсальних етичних цінностей і норм, таких як справедливість, вірність, чесність, надійність, правдивість і те, що потрібно ставитися до інших так, як хочеться, щоб ставилися до себе. Ці вказівки поширюються на всі органи державної влади.

За цим документом державні підприємства та інші державні компанії та установи повинні враховувати необхідність запровадження власних етичних принципів. Міністерство місцевого самоврядування та модернізації припускає, що кожна окрема компанія, спираючись на рекомендації, розвиває та зміцнює етичну обізнаність серед співробітників, і таким чином закладає хорошу основу для можливостей керівників і працівників для етичного роздуму.

Також етичні аспекти державної служби в Норвегії містяться у Законі Королівства Норвегія «Про державне управління» [98].

У Франції, як і в більшості країн Європи, етика державного службовця означає, насамперед, повагу до закону. Як і у Великобританії, вирішальною в успішному реформуванні державної служби визнано моральну мотивацію - свідоме ставлення державних службовців до реформ як до особистих цілей. У Франції етичні правила поведінки державних службовців закріплені у Законі «Про етику, права та обов'язки державних службовців» [97]. Подібно до інших європейських країн, основними принципами діяльності державних службовців визнано неупередженість, сумлінність, чесність та повагу до громадян.

У 90-ті рр. ХХ ст. склалася об'єктивна потреба реформування державної служби у зв'язку зі зниженням її авторитету, виникненням нових комплексних завдань. Підвищена увага стала приділятися не лише законодавчому закріпленню правил службової поведінки, а й їх реалізації. У 1991 р. було створено низку органів, зобов'язаних спостерігати, розкривати і відстежувати серйозні порушення правил службової поведінки державних службовців та доводити, за необхідності, відповідну інформацію про це до прокуратури й інших органів (Центральний департамент із запобігання корупції, Міжвідомча комісія з розслідування контрактів, що укладаються службовцями, Вища рада з етики в національній поліції). У Франції етичні правила поведінки державних службовців закріплені у Законі «Про етику, права та обов'язки державних службовців». У ньому закріплено основні принципи діяльності державних службовців: неупередженість, сумлінність, чесність, повага до громадян. Також у Законі прописано механізм захисту державних службовців, які повідомляють про корупцію або конфлікт інтересів. Перший розділ Закону містить наступні положення щодо етичної поведінки державних службовців: 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).

Контроль за дотриманням професійної етичної поведінки державних службовців у Франції здійснюють такі органи:

- Центральний департамент по запобіганню корупції;
- Міжміністерська комісія з розслідування контрактів, що укладаються службовцями;
- Вища рада з етики в національній політиці;
- Генеральні інспекції при міністерствах

Особливістю регулювання етичних аспектів діяльності публічних службовців у Нідерландах є наявність спеціального Бюро забезпечення етики та доброчесності у сфері державного управління - ВЮБ (Бюро), яке також засновано як структурний підрозділ Міністерства внутрішніх справ

Королівства Нідерландів у 2006 р. для надання допомоги державним органам у зміцненні своїх стратегій доброчесності. Разом з тим кожен орган державного управління хоча і за допомогою Бюро, але сам несе персональну відповідальність за свою стратегію доброчесності

### 3.3 Заходи з удосконалення етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції в Україні

Умовою створення ефективної публічної служби є якісне кадрове забезпечення – службовці, які володіють не лише потрібними для виконання своїх обов'язків фаховими знаннями, але й характеризуються високим рівнем морально-етичного розвитку. Особистість публічного службовця є орієнтиром для членів суспільства і одночасно з цим, рівень довіри до публічних службовців є індикатором довіри суспільства до держави загалом.

За даними Національного агентства з питань державної служби станом на 30 червня 2021 року кількість посад державної служби за штатним розписом становить 197576 чол., з них 267 чол. – Категорія «А», 48 595 чол. Категорія «Б» та 148714 чол. Категорія «В». Фактична чисельність працюючих державних службовців 164136 чол., з них 195 чол. – Категорія «А», 41060 чол. Категорія «Б» та 122881 чол. Категорія «В». Також кількість вакантних посад відповідно становила 29484 чол., з них 72 чол. – Категорія «А», 7187 чол. Категорія «Б» та 22225 чол. Якщо говорити про кількісний склад службовців обласних та районних державних адміністрацій, то кількість посад за штатним розписом складає 35540 [22].

Ефективне виконання державою своїх функцій неможливе без високопрофесійної діяльності системи публічної служби. Саме з цим пов'язана важливість удосконалення етики публічних службовців.

На сучасний стан етики публічних службовців не може впливати стан системи публічного управління загалом, який знаходиться у стані постійного реформування. Тому Україна, як країна, яка наближає свої стандарти державної служби до стандартів європейських, має удосконалювати етичну інфраструктуру публічної служби. Регулювання діяльності публічних службовців у контексті цінностей та етики є однією з найважливіших умов соціальної трансформації публічної служби, підвищення її авторитету серед громадськості.

Удосконалення етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції можна провадити в трьох напрямках:

- за допомогою удосконалення нормативно-правової бази, яка регулює етичний аспект діяльності представників публічної служби;
- за допомогою підвищення рівня етичної освіти державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування;
- за допомогою запровадження дієвої системи санкцій за недотримання морально-етичних правил, закріплених у законодавстві.
- за допомогою впровадження системи ефективного громадського контролю.

Варто відзначити, що культурна трансформація державної служби є одним з пріоритетних напрямків діяльності Національного агентства України з питань державної служби.

Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки [86] містить пункти, які стосуються підвищення етичного рівня публічних службовців. Передбачається продовжувати розроблення і впровадження сучасних інструментів, які допомагають мінімізувати ризики, що пов'язані з неетичною поведінкою державних службовців і зловживанням службовим становищем, і включають такі компоненти:

- надання державним службовцям можливості отримання консультацій у складних етичних ситуаціях та подання скарг у разі виявлення фактів недоброчесної поведінки;

- проведення навчання щодо практичних аспектів доброчесності та включення питань, які стосуються етичної поведінки державних службовців, у програми професійного розвитку;
- проведення тестувань та опитувань щодо проявів недоброчесної поведінки серед державних службовців;
- декларування інтересів державного службовця, що засвідчує відсутність конфлікту між особистими інтересами державного службовця, членів його родини та його повноваженнями на посаді державної служби (особливо щодо посад державної служби категорії «А»).

НАДС та Міністерством культури та інформаційної політики України планується проведення всеукраїнської інформаційної кампанії щодо розвитку та підтримки організаційної та управлінської культури, етичної поведінки на державній службі, в якій буде задіяно не менше як 100 тис. осіб. На реалізацію цього заходу планується залучити кошти державного бюджету, кошти міжнародної технічної допомоги :

- 2022 рік - 2 000 тис. гривень;
- 2023 рік - 1 000 тис. гривень;
- 2024 рік - 1 000 тис. гривень;
- 2025 рік - 1 000 тис. гривень.

Невід’ємним компонентом модернізації державного управління є підвищення якості професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Щодо етичного законодавства, то тривалий час чинними були Загальні правила поведінки державних службовців, які стосувалися лише тих публічних службовців, які працюють на державній службі, а посадові особи місцевого самоврядування були поза увагою цього документа. Мова йде про документ, який функціонував до 2016 року. Наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214 затверджено нові «Загальні правила поведінки державного службовця», які зареєстровано в Міністерстві юстиції 11 листопада 2010 р. за № 1089/18384. «Загальні

правила» встановлюють основні вимоги до етики працівників органів державної влади, що займають посади, віднесені до відповідних категорій посад державних службовців згідно з Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 року [68]. Нові зміни до «Загальних правил поведінки державного службовця» прийняті Наказом Національної державної служби України від 28.09.2012 № 194.

На сучасному етапі етичні аспекти діяльності державних службовців та посадовців місцевого самоврядування регулюють наступні нормативно-правові акти: Закони України «Про державну службу» від 10.12.2015 року [68], «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 [72] та наказ Національного агентства з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 «Про затвердження загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», до якого наказом НАДС від 28 квітня 2021 року № 72-21 внесено зміни. Зазначений наказ зареєстрований в Міністерстві юстиції України 20 травня 2021 року за № 668/36290 та опубліковано в Офіційному віснику України (№42).

Внесені до цих Загальних правил зміни, серед іншого, передбачають уточнення професійно-етичних вимог щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, виключення зайвих та обтяжливих положень, замість яких включено норми стосовно протидії дискримінації, сексуальним домаганням та забезпечення гендерної рівності серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також запровадження обов'язку щодо підвищення цифрової грамотності та правил поведінки у цифровому середовищі, що є важливим в умовах чинної політики глобальної цифровізації державної служби. Удосконалення цифрової грамотності разом з іншими заходами сприяє зведенню до мінімуму людського фактору у публічно-управлінській діяльності, що, у свою чергу, по-перше, мінімізує кількість допущених помилок; по-друге, забезпечить зниження рівня корумпованості серед службовців; по-третє,



сприятиме підвищенню прозорості роботи органів публічно-владних повноважень [24].

Крім того, до зазначених Загальних правил додається новий розділ «Доброчесність», який забезпечує закріплення змісту і принципів цього поняття та певних правил поведінки. Так, відповідно до наказу, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки якнайкраще, чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії (бездіяльність) та рішення. Державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування зобов'язані діяти доброчесно, а саме:

- спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності;

- не використовувати службове становище в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб;

- не розголошувати інформацію, що стала йому (їй) відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено Законами України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р., «Про інформацію» від 16.07.2019 р., «Про захист персональних даних» від 01 червня 2010 року та «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р., крім випадків, установлених законом.

Це важливий крок до удосконалення та осучаснення правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та їх нормативного закріплення. Проте на нашу думку, варто

створити єдиний уніфікований закон – Єдиний національний кодекс для публічних службовців, який би регулював всі аспекти етичного регулювання діяльності публічних службовців всіх рівнів у урахуванням специфіки роботи кожної сфери та можливих корупційних ризиків, які можуть виникати на робочому місці. Прийняття такого документу сприяло б усуненню дублювання норм права на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють поведінку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Варто зупинитись і на такому інструменті удосконалення етики публічного службовця, який з іншими допомагає у протидії корупції, як підвищення рівня етичної освіти державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Недостатньо мати лише законодавчо закріплені правила поведінки, публічні службовці мають бути вмотивованими до застосування правил. Влучно з цього приводу висловився Говард Віттон (спеціаліст-консультант і практик у сфері етики державної служби, Колишній головний адміністратор Групи з етики програми ОЕСР SIGMA): «Якщо ми не навчатимемо професійної етики державних службовців, і не управлятимемо нею відповідним чином, ніякий кодекс чи процедура не будуть ефективними, оскільки вони не будуть зрозумілими. А якщо ми будемо це робити, кодекси (та більшість процедур) будуть непотрібні» [39]. Засобом досягнення цієї мети може слугувати проведення етичних тренінгів та семінарів.

Тренінг є методом активного навчання, орієнтований на розвиток знань, навичок, умінь та соціальних настанов. Проведення тренінгів є доцільним, коли важливим є не лише набуття знань, але й застосування їх на практиці.

Під час етичних тренінгів учасники займаються розбором кейсів – проблемних ситуацій, які потребують вирішення; діловими іграми, які імітують ті чи інші аспекти професійної діяльності та соціальної взаємодії; групові дискусії.

Етичний тренінг доцільно проводити для:

- тлумачення етичних сторін прийняття управлінських рішень та стимулювання засвоєння норм поведінки на робочому місці, закріплених у етичних кодексах та інших джерелах професійної етики публічного службовця;
- вироблення концептуальних основ аналізу проблем етичного характеру та пошуку шляхів їх вирішення;
- поглиблення розуміння етичних законів організації публічної служби;
- сприяння у використанні етичного аналізу до ситуацій на робочому місці та донесення до службовців важливості етичних принципів організації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Такі тренінги доцільно проводити як і для щойно прийнятих на службу публічних службовців, так і для тих, хто вже працює тривалий час. Програма такого етичного тренінгу може містити такі пункти:

- знайомство, тимбілдинг;
- блок про психологічні аспекти корупції та доброчесності;
- блок про моральну основу, функції та принципи службового етикету
- блок, присвячений адміністративній етиці, кодексам поведінки та правовому регулюванню окресленого питання з детальним розглядом чинних в Україні нормативно-правових актів, що регулюють етику поведінки публічних службовців, боротьбу з корупцією та конфліктом інтересів;
- блок про корупційні ризики на публічній служби, фактори корупції та заходи щодо її запобігання;
- блок, що ілюструє міжнародний та національний досвід у боротьбі з корупцією;
- блок про відповідальність публічних службовців за недотримання етичного та антикорупційного законодавства кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, дисциплінарна).

Програма тренінгу має включати практичні завдання, які будуть відповідати українським реаліям та будуть засновані на реальних випадках, які стосуються діяльності публічних службовців, що працюють на різних посадах у різних державних організаціях та установах.

З огляду на це, варто організувати спеціальні тренінги для тих чи інших груп службовців, тобто правильно визначати та обирати цільову аудиторію тренінгу. Мають застосовуватись інтерактивні засоби навчання, які покращують рівень засвоєння теоретичного матеріалу та практичних навичок.

На нашу думку, наявності чітко визначених етичних вимог у єдиному кодексі та процесу засвоєння його положень службовцями недосатньо. Важливим аспектом розбудови етичної інфраструктури публічної служби є створення єдиного органу, який займається всіма питаннями поведінки публічних службовців.

Для провадження етичної реформи публічної служби виявлення фактів порушення етичних норм, можливо за зразком США, потрібно утворити окремий спеціальний орган з етики, який би контролював та оцінював вчинки публічних службовців. Це можуть бути комісії або комітети з етики, які б займались вирішенням наступних питань:

- аналіз сучасного стану етичних аспектів діяльності публічних службовців, виявлення недоліків та прогалин у законодавстві та розробка рішень щодо виявлених недоліків;
- збір та розгляд звернень громадян, по відношенню до яких державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування порушили правила етичної поведінки;
- організація роботи з порушниками та співпраця з керівництвом органу, працівник якого порушив етичне законодавство;
- співпраця зі ЗМІ щодо популяризації морально-етичних цінностей публічної служби та різнобічне висвітлення діяльності органу щодо викритих фактів порушення та накладення на порушників санкцій.

Взагалі етизація публічної служби має стати метою не лише державних органів, агентств, але й усього українського суспільства. В цьому аспекті варто сказати про участь громадян та громадських організацій в контролі за дотриманням етичних норм у органах державної влади та місцевого самоврядування.

Поширеною практикою у світі є діяльність таємних відвідувачів, коли перевірку діяльності того чи іншого закладу робить не спеціально уповноважена особа, яка пред'являє свої документи і повідомляє про перевірку, а звичайний громадянин, який приходить отримати потрібну йому послугу і при відвідуванні не лише задовольняє свою потребу, але й аналізує по переліку пунктів роботу і таким чином допомагає покращити якість державних послуг. Існування такого явища також мотивує державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування «обслуговувати» кожного відвідувача якісно з дотриманням етичних правил та законних норм, розуміючи, що кожен відвідувач може бути тим самим «таємним». Також після такої перевірки, потрібно аналізувати результати та в залежності від них вживати заходів: висока якість обслуговування громадян та високий етичний рівень працівника може бути відзначений фінансово або за допомогою іншої винагороди, а факт порушення етичних норм працівником публічної служби має бути розслідуваний та мають бути вжиті відповідні санкції.

### Висновки до розділу 3

Найбільш прогресивною та послідовною державою у вирішення проблеми професійної етики публічних службовців є США. Тут діє розвинена етична інфраструктура, яка дозволяє здійснювати ефективне регулювання, розслідування та покарання неетичних діянь публічних

службовців. Саме у США з'явився перший етичний кодекс діяльності публічного службовця. Розвиток етики публічних службовців був одним з пріоритетних напрямів підтримки кількох президентів США. Впровадження етичних стандартів у діяльність державних службовців здійснюється у трьох напрямках: через кадрову політику, адміністративно-правовий захист персоналу і контроль за його діяльністю. В країні діє система державних інститутів, які регулюють етичний аспект державних службовців. Крім правових етичних механізмів, у США діють так звані репутаційні механізми контролю поведінки публічних службовців, які спираються не на жорсткі правові санкції, а на острах негативної оцінки неетичних діянь службовців з боку суспільства чи професійної групи. В США діють дві асоціації, які здійснюють такий репутаційний контроль – Американське товариство державного управління та Міжнародна асоціація управління містами та районами.

Проаналізувавши джерела, можна стверджувати, що традиції регулювання етичних аспектів публічної служби, започатковані в США, знайшли своє продовження в етичних інфраструктурах, розвинутих в країнах Європи.

Велика Британія має досить розгалужену етичну систему публічної служби. Чиновник в англійському праві розглядається як цивільний «слуга корони». Громадянська служба вважається «почесним обов'язком шляхетних людей». Аналогічно до принципів американської державної служби, принципом англійської стало служіння громадянам. Сучасна етика публічного службовця у Великобританії розглядається як спосіб мотивування службовців до дотримання морально-етичних норм у поведінці і сприяє їх ефективній діяльності. Етика у цій державі доповнюється законом як засобом зовнішнього примусу. У країні діє документ, який регулює поведінку вищих посадових осіб і не має аналогів у практиці інших держав – Кодекс міністра, який слугує своєю присягою кожного нового уряду і «особистим зобов'язанням» кожного окремо взятого міністра. Серед органів, які

регулюють питання етики державної служби у Великобританії, можна назвати Комітет із стандартів публічної сфери, головним недоліком якого є його «радницький» характер і те, що він не має спеціальних повноважень для реалізації своїх же рекомендацій.

Ще однією країною Європи, в якій досить ефективно вирішують етичні проблеми державної служби є Литва. Принципи публічної служби держави подібні до принципів інших країн: принцип верховенства права, рівності, лояльності, політичної неупередженості, прозорості, відповідальності за прийняті рішення. Етика публічних службовців Литви будується на принципах поваги до людини та держави, справедливості, неупередженості, порядності, об'єктивності, відповідальності, зразковості та публічності.

З погляду удосконалення етики публічного службовця як засобу протидії та запобігання корупції варто розглянути одну з країн з низьким рівнем корупції – Норвегію. Етична система розвивається досить вільно – у державі діють «Етичні вказівки для державної служби», які є своєрідним дороговказом для всіх службовців всіх державних органів та рекомендаціями для створення власних етичних кодексів державних підприємств та інших державних компаній та установ.

У Франції, як і в більшості європейських країн, етика службовця означає, насамперед, повагу до закону. Як і у Великобританії вирішальною в успішній перебудові державної служби визнано моральну мотивацію – свідоме ставлення державних службовців до реформ як до особистих цілей. Етичні правила поведінки публічних службовців закріплені законодавчо. Підвищена увага приділяється не лише нормативно-правовому регулюванню питань етики, а й їх реалізації. Для цього у країні функціонує ціла низка органів, які здійснюють контроль за дотриманням професійної етичної поведінки.

Україна, як держава, яка наближає свої стандарти публічної служби до європейських, також має удосконалювати свою етичну систему публічної

служби. Удосконалення етики публічного службовця можна провадити в трьох напрямках: за допомогою удосконалення нормативно-правової бази, яка регулює етичний аспект діяльності представників публічної служби; за допомогою підвищення рівня етичної освіти державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування; за допомогою запровадження дієвої системи санкцій за недотримання морально-етичних правил, закріплених у законодавстві. за допомогою впровадження системи ефективного громадського контролю. Культурна трансформація державної служби є одним з пріоритетних напрямків діяльності Національного агентства з питань державної служби. Це закріплено у Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Наразі головним документом, який регулює етичні аспекти поведінки публічних службовців в нашій державі є «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». В цілому зміст цих правил відповідає принципам етики публічної служби, які склалися в США та країнах Європи. Варто зазначити, що цей документ не є сталим, а постійно оновлюється у відповідності до потреб часу. До прикладу, в останній редакції внесено пункти, які стосуються протидії дискримінації, сексуальним домаганням та забезпечення гендерної рівності серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також зміни, пов'язані з глобальною цифровізацією державної служби.

Варто відмітити, що одного удосконалення нормативно-правової бази для підвищення рівня етики публічних службовців та протидії корупції, недостатньо. Варто відмітити необхідність підвищення рівня етичної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Однією з форм вирішення цієї проблеми може стати проведення спеціальних етичних тренінгів та семінарів. Тренінг, як форма навчання, дозволяє не лише засвоїти етичні норми на теоретичному рівні, але й сформувати практичні навички реалізації таких норм шляхом розбору кейсів, проведення ділових ігор та дискусій, що імітують професійну діяльність.



Також потребує удосконалення інституційне забезпечення етичної інфраструктури. Варто створити окремий спеціальний орган з етики, який би здійснював контроль поведінки публічних службовців та оцінював вчинки службовців з етичного погляду. Такими органами можуть стати комісії або комітети з етики, які будуть діяти на різних рівнях.

Підвищення етичного рівня державної служби має стати метою не лише НАДС, а й результатом консолідації українського суспільства. Тут варто сказати про роль безпосередньо громадян та громадських організацій. у контролі за дотриманням етичних норм та недопущенням корупційних проявів у органах державної влади та місцевого самоврядування.

Одним з засобів одночасного підвищення етичного рівня та запобігання корупції може стати запровадження практики «таємних відвідувачів», що дозволить з одного боку покращити якість обслуговування, а з іншого мотивуватиме державних службовців не порушувати етичні правила, не вдаватись до хабарництва чи використання службового положення в особистих цілях.

## ВИСНОВКИ

Система публічного управління України на сучасному етапі розвитку знаходиться у стані реформування, якісне здійснення якого неможливе без культурної трансформації служби в державних органах та органах місцевого самоврядування. Саме акцентуація на морально-етичних аспектах публічної служби дозволить підвищити рівень довіри й поваги до державних органів та держави у цілому. Також удосконалення етики публічних службовців є одним з інструментів вирішення актуальної для нашої держави проблеми корупції, яка підриває не лише авторитет України зсередини, але й впливає на авторитет держави на міжнародній арені, сповільнює соціально-економічний розвиток, зменшує кількість іноземних інвестицій та взагалі негативно впливає на якість життя українців та їх задоволення державою .

У кваліфікаційній роботі було здійснено теоретичне обґрунтування теоретичних положень та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення етики публічного службовця як одного з засобів запобігання та протидії корупції.

Основні результати дослідження полягають у такому:

Встановлено сутність професійної етики та охарактеризовано особливості професійної етики публічного службовця; акцентовано увагу на кореляції понять «державна служба» - «публічна служба», «державний службовець» - «публічний службовець». В результаті дослідження джерел було встановлено, що етика публічного службовця є сукупністю принципів, правил та норм, які пред'являються до моральних якостей особистості державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, які сприятимуть ефективному виконанню покладених на них функцій.

Розглянуто місію та цінності державно-управлінської діяльності як одного з чинників формування особистості публічного службовця. Визначено, що професійною місією публічних службовців є служіння

народові та державі. Проаналізовано існуючі принципи визначення професійної місії державної служби та державних службовців: традиційний (основна місія – служіння народу) та модерновий (держава-виробник послуг для громадян). Досліджено концепцію належного врядування («good governance»), яка набуває все більшої популярності в європейських країнах. У ході дослідження виявлено, що система управлінських цінностей має багаторівневу структуру. Так, наприклад, виділяють три взаємопов'язані рівні в системі цінностей державного управління: мегарівень (універсальні цінності типу поваги до людської гідності свобода, демократія тощо) , макрорівень (функціонально-операційні цінності – законність, прозорість, відкритість, ефективність, відповідальність) і мікрорівень (принципи найпоширеніших зразків поведінки – єдність інтересів, субсидіарність, адекватність та ін.)

Визначено професійно-етичні риси особистості публічного службовця, оскільки від них залежить результативність та ефективність роботи всього державного апарату. Увагу приділено моральним, професійно-етичним чеснотам особистості публічного службовця. До таких якостей особистості можна віднести : бажання приносити користь суспільству, громадянськість, відданість ідеалам демократії, законослухняність, патріотизм, політична неупередженість, професіоналізм, повага та чуйність, доброзичливість, толерантність, чесність, стриманість, урівноваженість, відчуття професійної честі та професійної гідності тощо.

Досліджено правові засади регулювання етики публічного службовця в Україні. Встановлено, що джерелами професійної етики публічних службовців в Україні є положення Конституції України, положення Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015, положення Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 , наказ Національного агентства з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 28.04.2021 р. та ін.

Розглянуто елементи етичної інфраструктури та етичні кодекси зокрема. На етичні кодекси в значній мірі покладається функція регулювання особистої поведінки чиновників. Одночасно з цим, запровадження етичних кодексів є одним з інструментів боротьби з корупцією та закритістю державного управління. У етичному кодексі зазвичай описується етичний клімат, який панує на державній службі, фіксуються стандарти етичної поведінки, які очікуються від державних службовців та повідомляється суспільству, чого очікувати під час спілкування від поведінки та ставлення державних службовців до громадян.

Проаналізовано засади антикорупційної політики в морально-етичній сфері діяльності публічного службовця. Описано сутність корупції та напрями антикорупційної політики. Визначено, що професійна етика публічного службовця є тим антикорупційним підґрунтям, що забезпечує ступінь довіри до владних структур та націленість органів влади на побудову демократичної держави та реалізацію принципів гуманізму, соціальної справедливості, прозорості та дотримання прав людини.

Узагальнено досвід сучасного стану етики публічного службовця щодо запобігання корупції у США, які є найбільш послідовними у вирішенні проблеми професійної етики публічних службовців. Визначено, що держава має досить розвинуту етичну інфраструктуру з етичним законодавством, що дозволяє якісно здійснювати регулювання, розслідування, покарання неетичних діянь публічних службовців. Також поряд з правовими етичними механізмами у США функціонують так звані репутаційні механізми контролю за поведінкою службовців, які спирають на острах негативної оцінки працівника з боку широкого загалу або професійної групи. Охарактеризовано такий інструмент покращення етики як службові викриття.

Вивчено європейський досвід у питаннях функціонування етики публічного службовця. Визначено, що в цілому етична система публічної служби в країнах Європи відповідає ключовим принципам етики публічної служби США. Проте різняться способи реалізації цих принципів.

Охарактеризовано етику таких країн як Велика Британія, Франція, Литва, Норвегія. Найбільш розгалужену етичну систему публічної служби має Велика Британія. Варто відзначити те, що у цій країні замість понять «публічна» та «державна» служба використовується поняття «громадянська (цивільна служба), що має історичні корені. Принципи етики публічних службовців Литви відповідають прийнятим у світі та закріплені у Законі Литви «Про публічну службу». Система етики публічних службовців Норвегії характеризується ефективністю, яка дозволила цій державі досягнути низького рівня корупції. У Франції, як і в більшості країн Європи, етика службовців означає, насамперед, повагу до закону. Вирішальною в успішному реформуванні державної служби визнано моральну мотивацію – свідоме ставлення державних службовців до реформ як до особистих цілей. Серед особливостей регулювання етичних аспектів діяльності публічних службовців у Нідерландах є наявність спеціального Бюро забезпечення етики та доброчесності.

На основі вивчення зарубіжного досвіду (США, Великобританія, Франція, Литва, Норвегія) виокремлено напрями удосконалення етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції та запропоновано заходи щодо їх запровадження, зокрема: удосконалення нормативно-правового забезпечення; створення окремого спеціального державного органу, який займається регулюванням етичних аспектів публічної служби; підвищення рівня етичної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом проведення спеціальних етичних тренінгів та семінарів. Розглянуто роль громадян та громадських організацій у контролі за дотриманням етичних правил публічними службовцями, наприклад, за допомогою введення практики «таємних відвідувачів».

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Ажажа М. А. Моніторинг як інструмент забезпечення якості державних та муніципальних послуг. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2012. Вип. 50. С. 270-277. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpgvzdia\\_2012\\_50\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpgvzdia_2012_50_30) (дата звернення: 12.10.2021)
2. Богуш Г. И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва. 2004. 18 с.
3. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навч.-метод. матеріали / Укладач О. М. Руденко. Київ: НАДУ, 2013. 76 с.
4. Василевська Т. Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 5-13.
5. Василевська Т. Е., Саламатов В. О., Марущевський Г. Б. Етика державного управління : підручник / За заг. ред. Т. Е. Василевської. Київ : НАДУ, 2015. 204 с.
6. Васильєв В. Функціонально-аналітичне обґрунтування базової професійної підготовки потенційного кадрового резерву державних службовців. *Вісн. держ. служби України*. 1999. С.67-72
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 736 с.
8. Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі: збірник прикладів [компендіум] позитивного досвіду. Женевський Центр демократичного контролю над збройними силами, 2010. 384 с.

9. Воронкова В. Г. Гуманістичні засади державного управління / *Аналітика і влада*. 2012. №6. С. 89-97. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/avlad\\_2012\\_6\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/avlad_2012_6_16) (дата звернення: 20.09.2021)
10. Галліган Д. Ж. Адміністративні процедури і адміністративний нагляд: їх роль в утвердженні етики у державному управлінні. URL: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/act/civilservice/docs/galligan.htm> (дата звернення: 02.09.2021)
11. Державна служба : підручник : у 2 т. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк [голова], О. Ю. Оболенський [заст. голови], С. М. Серьогін [заст. голови] [та ін.]. К., Одеса: НАДУ, 2013. Т. 2. 348 с.
12. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207> (дата звернення: 15.09.2021)
13. Дрешпак В. М. Комунікативна діяльність державних службовців у світлі етичних принципів. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/200901/DreshpakStat.pdf> (дата звернення: 25.08.2021)
14. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: Ін-Юре, 1999. 244 с.
15. Ершова И. Б. Ограничения и запреты для государственных служащих по управлению их имуществом как способ предотвращения «конфликта интересов» в зарубежных странах/*Право и безопасность*. №3[28], ноябрь 2008. URL: [dpr.ru/pravo/pravo\\_24\\_11.html](http://dpr.ru/pravo/pravo_24_11.html) (дата звернення: 24.09.2021)
16. Єлізарова Л. С., Степаненко А. М. Правові аспекти регулювання етики державних службовців. Полтава: Полтавське міське управління юстиції, 2014. 33 с.
17. Жавнерчик, О. В. Етика державного управління. Конспект лекцій. ОДЕКУ, Одеса. URL:

- <http://eprints.library.odeku.edu.ua/id/eprint/241> (дата звернення: 15.08.2021)
18. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. ВНЗ. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2004. 672 с.
  19. Загальні правила поведінки державного службовця та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджено Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 № 158
  20. Зарічний О. А. «Добре врядування» як новітня форма участі громадськості у здійсненні публічної влади. *Lviv Polytechnic National University Institutional Repository*. 2015. С. 142–147. URL: <http://ena.lp.edu.ua>. (дата звернення: 21.10.2021)
  21. Золотарьов В. Ф., Білосорочка С. І. Моральна відповідальність працівників органів державної влади . *Аспекти публічного управління*. 2015. № 3. - С. 84-89. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_3\\_14,c](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_3_14,c) (дата звернення: 10.09.2021)
  22. Інформація НАДС про кількісний та якісний склад державних службовців у органах державної влади за II квартал 2021 року. (станом на 30.06.2021 р.) URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/2-kvartal-f.pdf> (дата звернення: 21.11.2021)
  23. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. . д-ра. юрид. наук : 12.00.05 / М. І. Іншин; наук. консультант В. С. Венедіктов; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». – Одеса, 2005. – 40 с.
  24. Капітаненко Н. П., Романова Ю. О. Боротьба з корупцією як чинник підвищення ефективності державного регулювання підприємницької діяльності в Україні. *Європейський вектор модернізації інженерної та економіко-управлінської освіти в умовах сталого розвитку промислового регіону*. Матеріали Міжнародної науково-практичної



- конференції (27-28 травня 2021 року, м.). /Наук. ред. Н.Г. Метеленко. Запоріжжя: ЗНУ Інженерний навчально-науковий інститут, 2021. – С.421-424
25. Капітаненко Н. П., Романова Ю. О. Цифровізація як засіб запобігання корупції у сфері публічної служби. *«Формування сучасних концепцій менеджменту організацій та адміністрування в умовах цифровізації»*. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 25-річчю створення кафедри менеджменту організацій та управління проектами 23-24 вересня 2021 року / Ред.-упорядник д.філософ.н., проф. В. Г. Воронкова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 165-169.
  26. Кладченко А. О. Правові засади впровадження інституту доброчесності в Україні. *Jurnal Juridicnational: Teoriesi Practica*. 2016. № 6 [22]. Р. 9–11 (дата звернення: 01.11.2021)
  27. Коваленко В. Л. Правове регулювання поведінки державних службовців: нові тенденції . Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку /За заг. ред. В.Б.Авер'янова. Київ, 1999. С. 155-181.
  28. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top> (дата звернення: 10.09.2021)
  29. Кодекс державного службовця Великої Британії. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code> (дата звернення: 20.11.2021)
  30. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури . URL: <http://www.kadrovik.ua/content/pro-zatverdzhennya-kodeksu-profesino-etikita-poved-nki-prats-vnik-v-prokuraturi> (дата звернення: 07.09.2021)

31. Колісніченко Н. Принципи належного врядування у зарубіжних дослідженнях: пріоритет місцевих практик. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 99–102
32. Колтунов О. Етична інфраструктура державної служби України: загальна характеристика. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2010. Вип. 6. С. 353-364. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend\\_2010\\_6\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2010_6_41) (дата звернення: 20.10.2021)
33. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. (ратифікована Україною 18 жовтня 2006 р.). Верховна Рада України. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text) (дата звернення: 17.11.2021)
34. Конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію(прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 27 січня 1999 року). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174> (дата звернення: 17.11.2021)
35. Конституція України : Конституція України; Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-В URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.09.2021)
36. Корженко В. В., Нікітін В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції «Governance». URL: [www.nbuv.ua/e-journals/DeVu/2006-1/doc/1/01.pdf](http://www.nbuv.ua/e-journals/DeVu/2006-1/doc/1/01.pdf) (дата звернення: 07.09.2021)
37. Костенко О. М. Морально-правова концепція протидії корупційній злочинності . *Моральні основи права*. Матеріали міжнародної наукової конференції (Івано-Франківськ, 16 грудня 2010 р.).Надвірна: ЗАТ «Надвірнянська друкарня», 2010. 700 с.
38. Красильников Д. Г., Сивинцева О. В., Троицкая Е. А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance. *Ars Administrandi*. 2014. № 2. С. 45–62

39. Кукуля А. Система впровадження норм службової етики: міжнародний досвід. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. С.10.
40. Курінний Є. В. Окремі питання вдосконалення правового інструментарію запобігання корупції. *Вісн. Акад. митної служби України*, 2014. № 2. С. 70-75.
41. Кустова Т. Формування й реалізація антикорупційної політики в системі державної служби України: сучасний стан та шляхи вдосконалення. *Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. Дніпро, 2019. Вип. 3[42]. С. 137-143
42. Кухарева Г. П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 76–83
43. Лагодієнко О., Хілобок І. Правила бюрократів. Службовцям прищеплять корпоративні цінності. *Нове Время*. 2016. URL: [https://nv.ua/ukr/publications/pravila-bjurokrativ-sluzhbovtsjam-prishchepljat-korporativni-tsinnosti-108900.html?new\\_site=1](https://nv.ua/ukr/publications/pravila-bjurokrativ-sluzhbovtsjam-prishchepljat-korporativni-tsinnosti-108900.html?new_site=1) (дата звернення: 15.09.2021)
44. Лазаренко С. Ж., Бабенко К. А. Упорядкування правових та моральних норм в суспільстві як умова запобігання та протидії корупції. URL:<http://kaas.gov.ua/lawlibrary/articles/b/563-uporyadkuvannya-pravovikh-ta-moralnikh-norm-vsuspilstvi-yak-umova-zapobigannya-ta-protidiji-koruptsiji.html> (дата звернення: 10.10.2021)
45. Ларіонова В. К. Історія етичних учень: посібник. URL:<http://194.44.152.155/elib/local/sk754744.pdf>. (дата звернення: 25.08.2021)
46. Лендшел М. О. Перспективи запровадження принципів належного урядування в Україні в контексті європейської інтеграції. *Грані*. 2014. № 7. С. 96–101

47. Лола В. Професійна місія персоналу публічної влади. URL : [http://w.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_03\(10\)/11lvppv.pdf](http://w.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03(10)/11lvppv.pdf) (дата звернення: 29.09.2021)
48. Малімон В. І., Шевченко Н. П. Актуалізація етичних кодексів в контексті модернізації системи державного управління. *Науково-інформаційний вісник*. 2015. №11. С. 79—85.
49. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. Київ : Атіка, 2001. С. 27
50. Методичні рекомендації «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування».URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13> (дата звернення: 15.09.2021)
51. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (додаток до резолюції 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 груд. 1996 р.) : міжнар. док. від 23 лип. 1996 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995> (дата звернення: 05.11.2021)
52. Модельний кодекс поведінки державних службовців: Рекомендація Комітету Міністрів № R (2000) 10 від 11.05.2000 р
53. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : наук. розробка / кол. авт. : С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. В. Хожило та ін.; за заг. та наук. ред. проф. С.М. Серьогіна. Київ : НАДУ, 2008. 48 с.
54. Мошенський С. З., Нонік В. В., Сергієнко І. Г. Правовий механізм регулювання професійної етики в системі державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 6. С. 116–121. URL: 10.32702/2306-6814.2019.6.116 (дата звернення: 08.10.2021)
55. Нинюк М. А. Моральна культура державних службовців: сутність, стан та особливості формування: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2000. 20 с.

56. Нонік В.В. Морально–етичні засоби зниження масштабності корупційних проявів в Україні. *East journal of security studies*. 2018. Вип. 1[3]. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream> (дата звернення: 10.10.2021)
57. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. Київ : КНЕУ, 2003. 344 с.
58. Оболенський О. Ю. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду. *Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні*. Матеріали наук.-практ. семінару. Київ : Вид-во УАДУ, 2002, С. 18 – 23.
59. Олійник О. Традиції врядування у національному державотворенні: міфи й реальність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 1. С. 49–56,
60. Парфенюк О. С. Кодекс етики депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування як шлях становлення інституту публічної служби територіальних громад. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/3/06.pdf> (дата звернення: 15.09.2021)
61. Пашкова М. Адміністративна етика в органах виконавчої влади: результати експертного опитування державних службовців. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2014. Вип. 14. С. 220—231.
62. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба». Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. 20 с.
63. Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Харків: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 1999. 36 с.
64. Півень А. В. Етика державного службовця : метод. посіб. Одеса, 2010. – 368 с.

65. Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 376 с.
66. Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0778-16> (дата звернення: 01.11.2021)
67. Приходько Ю. О., Юрченко В. І. Психологічний словник-довідник: Навч. посіб., 4-те вид., випр. і доп. Київ: Каравела, 2020. 418 с.
68. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 10.11.2021)
69. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text> (дата звернення: 30.10.2021)
70. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2728-14>. (дата звернення: 31.10.2021)
71. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2939-17#Text>(дата звернення: 30.10.2021)
72. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10. 2014 р. № 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 01.11.2021)
73. Про захист персональних даних: Закон України від 01 червня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2297-17#Text> (дата звернення: 29.10.2021)
74. Про інформацію: Закон України від 16.07.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 24.10.2021)

75. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4722-17> (дата звернення: 12.10.2021)
76. Про службу в органах місцевого самоврядування» Закон України від 7 червня 2001 року №2493-III. URL:: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 10.09.2021)
77. Професійна етика. Норми професійних ділових відносин. Навчальні матеріали онлайн. URL: [http://pidruchniki.com/10280405/menedzhment/profesiyna\\_etika\\_normi\\_profesiynih\\_dilovih\\_vidnosin](http://pidruchniki.com/10280405/menedzhment/profesiyna_etika_normi_profesiynih_dilovih_vidnosin) (дата звернення: 14.09.2021)
78. Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів публічного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки НаУКМА*. 2010. Т. 103 : Юридичні науки. С. 36–40
79. Радов Д. Професійна етика державного службовця. Новий колегіум. Організація та управління. URL: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/soc\\_gum/novkol/2011\\_2/105.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/soc_gum/novkol/2011_2/105.pdf) (дата звернення: 10.09.2021)
80. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В.Івашка, О.Коваленка, С. Соколик. Київ: Основи, 1994. 191 с.
81. Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. «Корупційні ризики в діяльності державних службовців». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11> (дата звернення: 12.09.2021)
82. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Монографія .Т.: Видавництво АСТОН, 2007. 400 с.
83. С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] Публічна служба навч. посіб./ за заг. ред С. М. Серьогіна. Дніпро: ГРАНІ, 2019. 384 с.

84. Системы общегосударственной этики поведения: Пособие Транспаренси Интернешнл / Под ред. Джереми Поупа. Берлин, 1996. 114 с.
85. Сорокіна Н., Серьогіна Т. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: зарубіжний досвід . *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2. С.246-258. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2014\\_2\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_2_27) (дата звернення: 29.09.2021)
86. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p> (дата звернення: 28.11.2021)
87. Ткаля О. В. Розуміння належного врядування за сучасних умов/ О. В. Ткаля. *Вчені записки таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки Том 31 [70] № 2 2020 Частина 2, с.125-130
88. Толкованов В., Щербак Н. Про деякі аспекти впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях. URL: <http://kds.org.ua/blog/tolkovanov-v-provprovadzhennya-standartiv-publichnoi-etiki>. (дата звернення: 08.10.2021)
89. Хартія громадянина. Sitizen’s Charter. Британська Рада. - К., 2001. 13 с.
90. Шаульська Г. М. Сучасні західні управлінські моделі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 111–116.
91. Шендерук О. Б. Теоретичний аналіз професіоналізму як психолого-акмеологічного і педагогічного поняття. *Кримінально-виконавча система: Вчора. Сьогодні. Завтра*. № 1 [3], 2018. С.209.
92. Щербак Н. В. Про актуальні питання розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Право. 2011. Вип. 1. С.



- 191-200. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_pr\\_2011\\_1\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_1_25) (дата звернення: 09.10.2021)
93. Янюк Н. Актуальні питання у регулюванні питань професійної етики/ *Вісник Львівського університету*. Серія юридична: зб. наук. праць . 1961. 2013. Вип. 57. 384 с.
94. Яремін І. І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців: навчально-методичний посібник. Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. 68 с.
95. Corruption Perceptions Index 2020. URL: <https://www.transparency.org/en/countries/ukraine>
96. Etske retningslinjer for statstjenesten. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etske-retningslinjer-for-statstjenesten/id88164/>
97. Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. URL: <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl15-041.html>
98. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
99. Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.59D1FFDA35ED>