МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

КАФЕДРА ФІНАНСОВОГО ТА ПОДАТКОВОГО ПРАВА

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОТРИМАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Здобувача вищої освіти другого (магістерського) рівня, ІІ курсу, групи ПМУ-23-1
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійна програма «Публічне управління фінансовою діяльністю держави та органів місцевого самоврядування»

_____ Ковтун Ігор Володимирович
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

Науковий керівник _____ Аністратенко Юлія Ігорівна, д.ю.н., професор
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Керівник освітньо-професійної
програми _____ Сидоренко Олексій Миколайович, к.е.н., доцент
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Допущено до захисту за рішенням кафедри фінансового та податкового права
Протокол від «09» січня 2025 р. №8

Завідувач кафедри _____ Глух Марина Василівна, к.ю.н., професор
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Ірпінь – 2025

Реєстрація № 17 27.01.2025 р. _____
(дата) (підпис відповідальної особи)

Результати перевірки до захисту 04.01.2025
(до захисту, на доопрацювання) (дата) (підпис)

Результат захисту добре 13.02.2025 р. _____
(оцінка) (дата) (підпис)

Голова комісії: _____ О.Г. Михайлова
(підпис) (ініціали, прізвище)

Члени комісії: _____ М.В. Глух
(підпис) (ініціали, прізвище)

_____ О.А. Долгий
(підпис) (ініціали, прізвище)

_____ А.В. Гарбінська-Руденко
(підпис) (ініціали, прізвище)

ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Об'єкти контролю	Діапазон оцінки в балах	Фактична кількість балів	Примітки	Дата, П.І.П.: голови комісії членів комісії, секретаря, (підписи)
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КОМІСІЄЮ ПО ЗАХИСТУ				
І. Доповідь	**від 0 до 10**	10		1. [illegible] 2. [illegible] 3. [illegible] 4. [illegible] 5. [illegible]
2. Роздатковий матеріал	**від 0 до 5**	5		
3. Знання теоретичного та практичного матеріалу, вміння відповідати на запитання	**від 0 до 25**	25		
5. Апробація (участь у конференціях)	**від 0 до 10**	–		
РАЗОМ БАЛІВ	**від 0 до 50**	40		
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ БАЛІВ	**від 0 до 100**	70		

ПЕРЕВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЗА 100-БАЛЬНОЮ ШКАЛОЮ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКАЛИ ТА ШКАЛИ ЄКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЕКТС	Оцінка за національною шкалою	Дата	П.І.П.: голови, членів комісії, секретаря, (підпис)
70	C	добре	13.02.25	1. [illegible] 2. [illegible] 3. [illegible] 4. [illegible] 5. [illegible]

АНОТАЦІЯ

Мета роботи полягає у дослідженні та формулюванні базових підходів у розрізі завдань, цілей та практичного значення вивчення професійної етики в системі публічної служби України, виявленні національних особливостей культури управління та етики, основаних на аналізі нормативно-правового забезпечення професійної етичної культури державного службовця в Україні. Відповідно до поставленої мети кваліфікаційної роботи були визначені основні завдання:

- виявити специфіки етичного кодексу публічного службовця в Україні;

- проаналізувати теоретико-методологічні підходи до дослідження морально-етичних основ публічних службовців; - систематизувати зарубіжний досвід щодо дотримання професійної етики публічними службовцями з метою впровадження його кращих практик в Україні;

- визначити роль етичної інфраструктури в процесі формування морально-етичних принципів при здійсненні діяльності публічними службовцями в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають в процесі формування та дотримання основ професійної етики при здійснені публічної служби.

Предметом дослідження є формування та дотримання професійної етики в системі публічної служби України.

Одержані результати можуть слугувати підґрунтям для розробки рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у сфері формування морально-етичних основ працівників публічної служби в Україні.

Кваліфікаційна робота містить 68 сторінок, список використаних джерел складається з 62 найменувань.

Ключові слова: публічна служба, працівники публічної служби, професійна етика, мораль.

Рік виконання кваліфікаційної роботи 2025 р.

Рік захисту роботи 2025 р.

SUMMARY

The purpose of the work is to study and formulate basic approaches in terms of tasks, goals and practical significance of studying professional ethics in the public service system of Ukraine, to identify national features of the culture of management and ethics, based on the analysis of the regulatory and legal support of the professional ethical culture of a civil servant in Ukraine.

In accordance with the set goal of the qualification work, the main tasks were defined:

- to identify the specifics of the code of ethics of a public servant in Ukraine
- to analyze theoretical and methodological approaches to the study of the moral and ethical foundations of public servants;
- to systematize foreign experience in observing professional ethics by public servants in order to implement its best practices in Ukraine;
- to determine the role of ethical infrastructure in the process of forming moral and ethical principles in the implementation of activities by public servants in Ukraine.

The object of the study is social relations that arise in the process of forming and adhering to the foundations of professional ethics in the performance of public service.

The subject of the study is the formation and adherence to professional ethics in the public service system of Ukraine.

The results obtained can serve as a basis for developing recommendations for improving legislation in the field of forming the moral and ethical foundations of public service employees in Ukraine.

Keywords: public service, public service employees, professional ethics, morality.

The qualification work consists of 68 pages and a list of references of 40 titles.

The year of completion of the qualification work is 2025.

Year of thesis defence: 2025.

ЗМІСТ

ВСТУП……7

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕТИКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1.Особливі риси професійної етики: специфічні риси та проблематика……..……..11

1.2. Методологічні підходи до аналізу морально-етичних основ публічної служби……14

РОЗДІЛ 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНО-ЕТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ

2.1. Доброчесність та толерантність як необхідні морально-етичні складники діяльності публічних службовців……27

2.2. Етичні кодекси та координуючі органи як складові етичної Інфраструктури……..33

РОЗДІЛ 3. ВІТЗИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

3.1. Правове регулювання морально-етичних основ в системі публічної служби в Україні……50

3.2. Впровадження етичних стандартів на публічній службі в країнах Європи……58

ВИСНОВКИ……...68

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……71

ВСТУП

Актуальність теми. В умовах сьогодення для суспільства вкрай важливо, щоб публічні службовці у своїй діяльності керувались принципами бездоганної чесності, неупередженості та фаховості. Відношення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування часто формується в залежності від їх моральних якостей, служінні суспільному благу та самовідданості. Характер морально-етичної поведінки публічних службовців та контроль за дотриманням ними високих етичних стандартів є необхідними умовами підвищення якості їх роботи та ефективності публічної служби в цілому. Проведення структурних реформ в Україні, зокрема реформування державного управління, державної служби, місцевого самоврядування, реформування системи запобігання корупції вимагає формування та підтримки високих стандартів доброчесності на публічній службі. Формування морально-етичних основ публічної служби є одним із важливих завдань модернізації та адаптації публічної служби до стандартів Європейського Союзу в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в процесі впровадження європейських цінностей і стандартів демократичного врядування.

Будь-які вади, недоліки, помилки, проблеми у вирішенні справ, приниження гідності людини, аморальні вчинки є найсильнішими чинниками дестабілізації суспільства, які створюють негативну репутацію як конкретному публічному службовцеві, так і публічній службі в цілому. Існуючі сьогодні в публічній службі морально-етичні деформації службової поведінки (формалізм, корупція, псевдодуховність, імітація активної діяльності і под.), матеріально-прагматична спрямованість мотивації публічних службовців дозволяють говорити про недостатню сформованість публічної служби України в духовно-культурному аспекті. Тому основою реформування публічної служби України повинно бути саме підвищення високих стандартів доброчесності публічних службовців.

Актуальність теми обумовлена необхідністю дотримання професійної етики публічними службовцями в Україні.

Стан і ступінь розробки проблеми в спеціальній літературі. Питання нормативно-правових засад дотримання професійної етики в системі публічної служби України довгий час є об'єктом уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців та практиків. Робота ґрунтується на працях сучасних українських учених у галузі державного управління та місцевого самоврядування. Зокрема, вагомий внесок у дослідження публічного управління, публічної служби, серед яких слід відзначити праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, М.М. Бурбики, Л.К. Воронової, М.Ф. Головатого, В.М. Дрешпака, Р.А. Калюжного, В.С. Колтун, Н.Р. Нижник, В.О. Котюка, О.М. Музичука, В.Я. Настюка, О.Ю.Оболенського, В.П. Пєткова, В.М. Поповича Н.Г. Сорокіної та інших.

Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, опублікованих останніми роками, необхідність вирішення проблем нормативно-правових засад дотримання професійної етики в системі публічної служби України, з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень із цієї проблематики – з іншого, зумовлюють актуальність та важливість наукового пошуку із зазначеного питання.

Мета і завдання кваліфікаційної роботи. Мета роботи полягає у дослідженні та формулюванні базових підходів у розрізі завдань, цілей та практичного значення вивчення професійної етики в системі публічної служби України, виявленні національних особливостей культури управління та етики, основаних на аналізі нормативно-правового забезпечення професійної етичної культури державного службовця в Україні.

Відповідно до поставленої мети кваліфікаційної роботи були визначені основні **завдання**:

- виявити специфіки етичного кодексу публічного службовця в Україні;

- проаналізувати теоретико-методологічні підходи до дослідження морально-етичних основ публічних службовців;

- систематизувати зарубіжний досвід щодо дотримання професійної етики публічними службовцями з метою впровадження його кращих практик в Україні;

- визначити роль етичної інфраструктури в процесі формування морально-етичних принципів при здійсненні діяльності публічними службовцями в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають в процесі формування та дотримання основ професійної етики при здійснені публічної служби.

Предметом дослідження є формування та дотримання професійної етики в системі публічної служби України.

Методи дослідження. Виконання кваліфікаційної роботи базується на застосуванні загальнонаукових та спеціальних методів наукових досліджень, що дозволило забезпечити всебічність вивчення проблеми та достовірність висновків і результатів. У процесі вивчення питання нормативно-правових засад дотримання професійної етики необхідним було застосовування міждисциплінарного підходу, так як цілісне вивчення необхідно проводити з урахуванням специфіки розгляду даного явища з позицій різних наук, не тільки у сфері публічного управління, а й в області політології, філософії, етики, права, Комплексний, системний та діяльнісний підходи є методологічною основою всієї роботи й використовувалися для реалізації мети дослідження, а методи аналізу та синтезу, індукція й дедукція, порівняння, аналогія, класифікація застосовувались для вирішення більшості завдань дослідження. Структурно-функціональний аналіз використовувався під час визначення предмета дослідження, аналізу нормативно-правового регулювання морально-етичних питань на публічній службі. Порівняльний аналіз застосовувався, зокрема, під час дослідження доцільності запровадження міжнародного досвіду в процесі оптимізації нормативно-

правового регулювання здійснення публічної служби. Аксіологічний та соціокультурний підходи використовувалися під час розгляду проблеми деформації цінностей публічних службовців та мотивації їх професійної діяльності, формування та розвитку організаційної культури публічної служби, забезпечення її доброчесності.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – для подальшого дослідження питань удосконалення нормативно-правових засад дотримання професійної етики в публічному управлінні;

– у навчальному процесі – під час проведення лекційних, семінарських занять з курсів «Державне управління», «Нормотворчість та правозастосування в публічному управлінні».

Структура кваліфікаційної роботи зумовлена метою і завданнями дослідження. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи – сторінок, список використаних джерел – найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1 Особливі риси професійної етики: специфічні риси та проблематика

Здійснюючи аналіз особливостей професійної етики публічних службовців, варто зазначити, що слово «етика» має давньо-грецьке походження, означає «характер» або «стан душі», відноситься до моральних суджень та часто застосовується в повсякденному житті. Слід зауважити, що концепції етики та моралі набули найбільш грунтовних досліджень у філософському вимірі, де етика розглядається як філософська категорія, а її об'єктом дослідження виступає феномен моралі.

Етика і мораль — є формами загальної свідомості, що, будучи складовими загальної етики і моралі, перш за все виконують функцію регулювання на всіх рівнях суспільства. До завдань етики можна віднести: рефлексію, опис моралі; пояснення моралі, що сприяє її критичному осмисленню, схваленню; пропозицію власної моделі моралі. Етика визначається як систематичне прагнення зрозуміти наш індивідуальний та суспільний моральний досвід таким чином, щоб встановити правила, що визначають поведінку людини, розвивати цінності, що їх неодмінно потрібно дотримуватись, виховуючи при цьому корисні риси характеру. Моральні відносини людей у світі праці врегульовуються професійною етикою. Адекватне функціонування суспільства та його розвиток можуть відбуватись у безперервному процесі виробництва різних матеріальних благ та цінностей. Проте їх існування та розвиток залежить не лише від правових та економічних норм. Важливу роль відіграють саме моральні принципи, на яких базується та чи інша професійна діяльність. Вищезазначені міркування засвідчують, що ці поняття передусім мають суто професійне застосування у різних сферах професійної діяльності. Професійну етику можна також розглядати як сукупність правил поведінки певних соціальних груп, що

забезпечують моральний характер взаємовідносин, що зумовлені професійною діяльністю особи. Професійна мораль та професійна етика відображають особливості певного виду людської діяльності і можуть виникати лише там, де об’єктом є людина. Мораль у професійному розумінні, зокрема в юридичній діяльності, це, на нашу думку, є системою вимог (норм моралі, совісті, відповідальності, честі) до представників правничих професій чи сфери управління, які стосуються виконання ними професійних обов’язків. Тобто професійна мораль є відображенням специфіки певного виду діяльності людини. Отже, під професійну мораль можна розглядати як складову загальної моралі, а також конкретне застосування, що регулює певний вид професійної діяльності.

Професійна етика розглядається, як сукупність норм моралі, що визначають приналежність певної особи до виконання професійного обов'язку. Професійна мораль відображає особливості моральної свідомості, взаємовідносин, поведінки людей, що обумовлені специфікою професійної діяльності. Проте, з часом професійна етика має стати зрозумілішою, що в подальшому призводить до виникнення професійної етики, яка вже не фіксує спонтанно сформовані моральні норми, а більше інституційні свідомо сформовані професійно-етичні устави. Набуття інституційної професійної етики свідчить про те, що спонтанні дії замінюються поведінкою, яка стає більш передбачуваною, очікуваною, змодельованою та регульованою. Професійну етику відрізняється свідомою ретельною розробкою професійних етичних норм, побудовою системи взаємозалежних цінностей, принципів, норм, установок, закріплених у Кодексі етики; існуванням групи людей, відповідальних за збереження та охорону цих норм. З метою здійснення подальшого аналізу доцільно розглянути й питання співвідношення морально-етичних норм і права.

Взаємодія права і моралі засновується на досягненні конкретних цілей. Професійна мораль державних службовців – це характерні особливості моральної свідомості, взаємовідносин, поведінки людей, які обумовлені

діяльністю державної служби. Етика державних службовців – це форма етики адміністартиіного керівництва, в якій на основі вивчення професійної моралі державних службовців конкретизуються цінності, норми, моральні аспекти поведінки, відносини між людьми в процесі державного управління та даються практичні рекомендації щодо основа цієї діяльності. Етику державного службовця також можна визначити як співвідношення між цілями та засобами державного службовця і конкретно людськими цілями. Це твердження несе певне смислове навантаження і дозволяє переглянути предмет цієї професійної етики, спираючись на шкалу «конкретно людських цілей» і порівнюючи з цією шкалою засоби реалізації будь-якого наміру, ставлення, дії». Етику державних службовців також можна розглядати крізь призму певних критерій службової діяльності, оскільки всі службові дії особи, що здійснює публічну службу, мають важливе значення.

Суспільствознавці доволі часто досліджують професійну етика інших сфер суспільної діяльності. Зокрема, медичної, педагогічної, інженерної, юридичної етики, етики педагога, вченого тощо. Їх аналіз підтверджує бажання вчених та практиків виявити сутність та специфіку професійної етики з метою покращення професійної діяльності та відносин.

Етика поведінки публічних службовців представлена в підручниках з державної служби, державного управління (С. Дубенко, Т. Желюк, В. Малиновський, Ю. Оболенський)» [10, с. 102]. Професійний юрист С. Дубенко «пов'язує практику верховенства права і верховенства права в суспільстві безпосередньо з поведінкою державних службовців» [10, с. 102]. «Однак до регулювання поведінки не можна підходити лише з юридичної точки зору. Оскільки загальні вказівки щодо поведінки державних службовців встановлюють етичні стандарти, у процесі становлення державної служби одним із пріоритетних завдань є розвиток сучасної етики державної служби» [10, с. 112].

Автор навчального посібника «Державна служба (Київ, 2003)» О.Оболенський «розглядає етику державних службовців та її становлення в

контексті державної служби як культурного інституту суспільства (соціальної організації). На думку автора, аксіомою залишається те, що «високий рівень культури державних службовців формує суспільно-політичну систему, яка може гармонізувати відносини між різними верствами населення з урахуванням їх інтересів та потреб, створити атмосферу взаємодовіри, підтримання позитивного іміджу як специфічної державної установи, та державного апарату загалом. Культурний інститут державної служби О. Оболенський визначає через сукупність таких складових державної служби як правова, інформаційна, управлінська, організаційна, політична, професійна, етична, естетична, педагогічна культура» [19, с. 209]. Отже, охарактеризувавши особливості професійної етики, варто зазначити, що поняття «етика публічного службовця» розглядається як «професійна мораль» і галузь етичного знання. У другому випадку вона «вивчає професійну мораль публічних службовців, обґрунтовує ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки та взаємовідносин між людьми у процесі здійснення державної управлінської діяльності та надає практичні рекомендації, зорієнтовані на цю діяльність» [19, с. 209]. Тобто «професійна етика», як і будь який науковий напрямок розвитку соціальних знань має різні рівні, а саме, теоретичний, емпіричний та практично-прикладний. Разом з тим, ядром професійної етики, публічного службовця, є обґрунтування моральних (етичних) кодексів.

1.2. Методологічні підходи до аналізу морально-етичних основ публічної служби

Дослідження основ професійної етики публічних службовців вимагає, в тому числі, науково-методологічного обґрунтування. Це обумовлено тим, що без чіткої теоретико-методологічної бази, яка б враховувала провідні

тенденції сучасного наукового дискурсу та суб'єктивні й об'єктивні фактори, дослідження проблематики навряд чи може бути ефективним і принести очікуваних результатів. З точки зору методології, морально-етичні основи публічної служби варто аналізувати з точки зору системного, структурно-функціонального, гуманістичного, інституціонального, конфліктологічного, соціокомунікативного, ситуаційного, компаративного підходів. Кожен з них, безумовно має свої переваги та недоліки і може застосовуватись як на певному етапі дослідження, коли важливо з'ясувати частковий фрагмент, так і комплексно, використовуючи весь методологічний інструментарій задля цілісного і глибокого відтворення дійсності. В цілому, чим ширшим є об'єкт дослідження, тим ширший перелік підходів доречно було використати.

Комплексне дослідження процесу формування професійних якостей публічного службовця доцільно здійсненювати на основі принципів системного підходу. В сучасній науковій літературі системний підхід вважається універсальним принципом світоглядного значення, єдина для багатьох наук методологія пізнання та технологія дослідження [30].

Складно не визнати той факт, що станом на сьогодні, розвиток системного підходу в науці є доволі поширеним. В цілому, системний підхід передбачає поділ складних об'єктів і явищ дійсності на певні підсистеми різних порядків з метою їхнього аналізу (системний аналіз), а також наступне їх поєднання для дослідження інтегрованих цілісних характеристик системи (системний синтез) [15]. Особливістю системного підходу є те, що він дозволяє нам розглядати явища не окремо одне від одного, а навпаки, їх взаємодію та зв'язки, а також їх вплив на зміни суб'єктів та об'єктів управління. Це безумовно потребує оцінювання середовища, що може визначити чинники та самі параметри формування, функціонування та розвитку даного явища. Не можна не зауважити й той факт, що, станом на сьогодні, методологія системного підходу все ще перебуває в стані як функціонального, так і термінологічного становлення. Більше того, системний підхід не є чітко регламентованим, не є обмеженим етапами та

критеріями своєї застосовності при здійсненні вузькопрофільних досліджень.

В контексті системного підходу, професійну етику публічних службовців можна розглядати як цілісну систему, що складається з цінностей, місії, норм та стандартів поведінки публічного службовця, принципів публічної служби, що мають певні взаємозв'язки та взаємозалежності, порядок розташування частин цілого, визначене влаштування, сукупність певних дій, функціонування яких спрямоване на досягнення певного результату; цілісність взаємопов'язаних елементів, що має певні інтегративні якості, відсутні у кожного з них окремо; предмет, явище чи процес, що складається з якісно визначеної сукупності елементів, котрі перебувають у взаємних зв'язках та зносинах та утворюють єдину систему, що спроможна у взаємодії із зовнішніми умовами змінювати свою структуру. В науці державного управління під поняттям «система державного управління» розуміють цілісну, організовану на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів та методів управління суспільством [27]. Виходячи з цього, професійну етику публічних службовців цілком виправдано можна досліджувати як систему, оскільки вона являє собою єдиний цілісний процес, утворений з елементів (суб'єктів та об'єктів управління); має певну мету, якій підпорядковане функціонування всіх підсистем; її елементи взаємодіють між собою та з зовнішнім оточенням. Така система складається з двох частин. З одного боку, це зовнішнє оточення, яке включає вхід, вихід та взаємозв'язок з зовнішнім середовищем, зворотний зв'язок. З іншого, внутрішня структура, тобто сукупність взаємопов'язаних компонентів, що забезпечують процес впливу суб'єкта управління на об'єкт, переробку входу в вихід і досягнення цілей.

У науці досі не сформовано єдиної думки щодо того, чи є системний підхід лише підготовчим етапом дослідження, чи являє собою універсальний метод наукового пізнання, чи є окремою галуззю наукового знання. На нашу думку, дана теорія допомагає тому, щоб дослідити процес формування професійної етики публічних службовців комплексно, виявити чинники, які

на нього впливають.

Ще одним з ключових принципів системного дослідження публічної служби є структурно-функціональний аналіз. Він бере початок з того, що будь-яке соціокультурне явище або процес можуть розглядатись як системно-організована структурна цілісність, в якій кожний елемент відіграє свою ключову роль. Цей підхід спрямований на вирішення проблем, що пов'язані з існуванням, функціонуванням і підтриманням фунціонування системи. Структурний аспект включає в себе визначення елементів, що створюють конкретну систему та виявлення стійких зв'язків і відносин між ними. Функціональний аспект включає вивчення внутрішніх механізмів функціонування елементів і зовнішнього функціонування системи в процесі її взаємодії з зовнішнім середовищем. Структурно-функціональний підхід націлений на дослідження стійких закономірностей між елементами системи, зовнішніх проявів властивостей об'єкта (системи або її елемента) у даній системі відносин, певного способу взаємодії об'єкта з навколишнім середовищем [8]. Цей підхід, в нашому дослідженні, дає можливість проаналізувати алгоритм формування професійної етики публічних службовців через основні функції управління: планування, організацію, координацію, мотивацію, контроль та оцінювання.

Послідовна та комплексна реалізація цих функцій сприяє формуванню та підтримці високих стандартів доброчесності на публічній службі. Гуманістичний підхід в процесі дослідження професійної етики публічних службовців пов'язаний із аналізом місця та ролі в ньому людського чинника, тобто – гуманістичний вимір публічної служби це така якість діяльності, за якої людина визнається найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод визначає зміст і спрямованість цієї діяльності.

Людський вимір у всі часи розглядався як сприйняття системою державного управління сукупності ідей, поглядів, переконань, поваги до честі, гідності і прав людини, турботи про її благо, різнобічний розвиток, про створення гідних людини умов суспільного життя [28]. Підтвердженням

висловленого бачиться прийняття Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, де визнання гідності, честі людини, рівних та невід'ємних її прав є основою свободи, справедливості та загального миру [12]. Також в Основному Законі України визначено, що людина, її права і свободи є найвищою цінністю [16]. Їх визнання, дотримання та захист – основний обов'язок держави. Відповідно до цього підходу, головна роль у формуванні професійної етики публічних службовців належить людям, зокрема публічним службовцям.

Особлиої ваги гуманістичного підходу надає те, що він допомагає враховувати людський чинник в управлінні і приділяє основну увагу аналізу поведінки людей у процесі роботи, їх потреб, мотивів, стосунків на робочих місцях, а також соціальним взаємодіям і груповим процесам. Проте, основний його недолік полягає в його занадто значній увазі психологічним аспектам і доцільності дослідження лише невеликих організацій. З урахуванням того, що на публічній службі задіяна досить значна кількість людей, дослідити діяльність кожного з них окремо неможливо, тай не дуже ефективно, оскільки це потребує великих матеріальних та духовних витрат. Проте, це жодним чином не знижує загальної важливості цього підходу, а тільки наголошує на доцільності його обережного використання.

Результативна діяльність публічної служби, як правило, відбувається завдяки інституціоналізації як процесу упорядкування, формалізації та стандартизації. З огляду на це відбувається поширення нового напряму державно-управлінської теорії та практики – інституціонального підходу. Він включає в себе концепцію інститутів та інституціональної динаміки і претендує на пояснення найзагальніших закономірностей розвитку будь-якого суспільства, оскільки саме інституціональне середовище задає систему стимулів, спрямовуючи діяльність людей у певному руслі. Головна роль інститутів у суспільстві – зменшення невизначеності шляхом установлення стійкості структури взаємодії між людьми. Інститути визначають і обмежують набір альтернатив, які є в кожної людини, вони включають усі

форми обмежень, створених людьми для того, щоб надати певну структуру людським відносинам [13]. Слід наголосити, що інститути підтримують соціальні структури та порядок у суспільстві. Вони ґрунтуються на чітко розробленій ідеології, системі правил і норм, а також на соціальному контролі за їх виконанням. Інституціональна діяльність здійснюється людьми, що організовані в групи, де проведений розподіл на статуси та ролі відповідно до потреб цієї соціальної групи та суспільства в цілому [26].

Як зазначає О.Ю. Оболенський, інституціональний підхід надає нові евристичні можливості і набуває актуальності як для наукового аналізу, так і для практичної реалізації соціальних функцій публічної служби в суспільстві [20]. Такий підхід є актуальним для дослідження професійної етики публічних службовців, оскільки надає можливість його удосконалювати, пропонуючи конкретні рекомендації певним державним органам. Завдяки використанню інституціонального підходу, можливе врахування, як об’єктивних, так і суб’єктивних чинників дотримання етичних принципів на публічній службі. Добре впорядковані інститути спрямовують діяльність представників влади та не дозволяють переходити певні етичні межі. Але основне завдання інститутів у підтримці морально-етичних основ публічної служби полягає не в обмежені можливостей для самореалізації та розвитку особи, а в скеруванні її на засвоєння, інтеріоризацію суспільно визнаних професійних цінностей та моделей поведінки в професії [7, с. 92]. Відповідно до інституціонального підходу, публічна служба розглядається не лише як процес чи діяльність, а як сукупність елементів, що взаємодіють між собою. Отже, соціальний інститут, а в нашому випадку інститут публічної служби, створює можливості членам суспільства задовольняти свої потреби та інтереси; регулює дії членів суспільства в межах соціальних відносин; забезпечує стійкість суспільного життя; забезпечує інтеграцію прагнень, дій та інтересів індивідів та здійснює соціальний контроль. Професійної етика публічних службовців, у свою чергу, визначається набором специфічних цінностей, принципів, норм та стандартів; інтеграцією їх в соціально-

політичну, економічну, культурну структури суспільства та наявністю матеріальних засобів і умов, які забезпечують здійснення соціального контролю [26]. Відповідно до цього, професійна етики публічних службовців являє собою стійкий комплекс формальних і неформальних правил, цінностей, принципів, норм, завдяки яким спрямовується й контролюється поведінка публічних службовців. За допомогою інституціональних засобів здійснюється гарантування достойної поведінки публічних службовців з боку держави. З позицій конфліктологічного підходу, професійну етику публічних службовців можна розглядяти під впливом такого важливого чинника, як потреба суспільства в гармонізації відносин між окремими громадянами, об'єднаннями та органами публічної влади, між якими можуть виникнути серйозні суперечності, розходження, конфлікти тощо.

Серед основних завдань публічної служби є досягнення національної злагоди, політичної й соціальної стабільності, гарантування прав, свобод і законних інтересів громадян забезпечення дії принципу прозорості в діяльності публічних службовців, дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших негативних явищ на державній службі [24, с. 62]. Конфліктологічний підхід підкреслює суперечливий характер взаємодії між керуючою системою та системою, якою керують, специфіку управлінської діяльності, спрямованої на регулювання і вирішення конфліктів між загальними та приватними інтересами, між вимогами, які висуваються до публічного службовця з боку держави та суспільства. Оскільки суспільство не може повністю задовольнити інтереси і потреби всіх соціальних груп, які займають в ньому різне соціально-економічне та політичне положення, то держава діє в якості легального та легітимного інституту, який має вирішувати і управляти соціальними конфліктами на основі закону та встановлених правових норм [9]. Такі основні проблеми як корупція, відсутність довіри до всіх владних структур, специфічні стосунки між гілками влади це все впливає на зростання

соціальної напруженості в суспільстві. Тому виявлення передумов, об´єктивних і суб´єктивних причин і мотивів конфліктів, моделювання їх, пошуки оптимальних способів своєчасного їх вирішення, локалізації, упередження конфлікту, що назріває, а не слідування за ним – усе це має принципово важливе значення для формування професійної етики публічних службовців. Публічна служба є сферою взаємодії людей, а відтак являє собою соціокультурне явище, яке може бути досліджено з позицій соціокультурного підходу. Сучасна публічна служба як соціокультурне явище покликана забезпечувати організованість суспільного життя в межах певного державного утворення, під тиском ряду чинників має інтенсивно змінюватися, модернізуватися, аби постійно відповідати стану середовища та об'єкту управління [11]. Варто зазначити, що соціокультурний підхід передбачає уявлення про публічну службу як складний соціокультурний об'єкт, структура якого обумовлена історично накопиченим соціокультурним досвідом діяльності, поведінки та взаємодії людей, який забезпечує ретрансляцію соціального досвіду з покоління в покоління і утворює гнучку сукупність зв'язків між людьми [3]. Структура соціокультурної взаємодії містить в собі три аспекти, невіддільних один від одного: особу (публічного службовця), суспільство і культуру. Жоден із членів цієї нерозривної тріади не може існувати без двох інших [26]. Сама особа не може існувати, по-перше, поза суспільством як системою стосунків, по-друге, без культури як сукупності цінностей, норм, системи знаків і символів, які складають свого роду програму життєвих практик. Отже, застосування соціокультурного підходу дозволяє під новим ракурсом поглянути на суспільство, його структури, інститут публічної служби, культуру поведінки публічних службовців, проаналізувати їх трансформації в певних історичних умовах.

Невід'ємною складовою етизації публічної служби є інформаційно-обмінні процеси та спілкування. Саме тому особливої актуальності набуває соціокомунікативний підхід, який передбачає забезпечення професійної етики публічної служби через систему комунікації, взаємодії діалогу між

різноманітними елементами, об’єктами та суб’єктами управління. В результаті такої синергії утворюється стійка сукупність взаємовідносин та взаємозв’язків, тобто інформаційно-комунікаційна мережа.

Існує думка, що стабільність може досягатися лише за допомогою комунікацій [26], саме тому сьогодні стратегічним завданням держави є інституалізація суспільних комунікацій, і необхідність змінити філософську парадигму, що покладена в основу публічної служби – на комунікативну. Замість інформаційної політики пропонується запровадити комунікативну, яка передбачає заміну суб’єктно-об’єктних відносин на суб’єктно-суб’єктні двосторонні зв’язки. Влада, публічні службовці та інститути громадянського суспільства мають стати рівними партнерами в комунікації [26]. Важливо пам’ятати, що якісне вирішення завдань в органах державної влади та органах місцевого самоврядування безпосередньо пов’язане із створенням системи комунікативного зв’язку як між самими публічними службовцями (в середині організації), так і з громадськістю (зовнішні зв’язки). Дуже важливо, щоб в органах влади були спеціалісти, які могли б організувати конструктивний і результативний комунікативний зв’язок [18, с. 86]. Тільки за цієї умови влада стане прозорою, відкритою, доброчесною та ефективною та зможе налагодити дійсно конструктивний діалог з громадськістю.

Досить поширеним у сучасній державно-управлінській науці є діяльнісний підхід, що прагне пояснити соціальний процес з огляду свідомої активності суб’єкта та категоріальної визначеності його структур, до яких можна віднести мету, мотив, стратегію, програму, ресурси, засоби, методи, способи дії та результат. Суттєвою ознакою людської діяльності (включно із публічною службою) є її визначеність метою, і тому вона характеризується як цілепокладання – свідоме формування і практичне досягнення мети, тобто продукування оновленої дійсності [20].

Діяльнісний підхід виходить з того, що суспільство, суспільні сфери, державне управління, публічна служба і т. д. створені і функціонують лише завдяки активній діяльності їх суб’єктів. Діяльність з виконання функцій є

процесом, що приводить до дослідження морально-етичних основ публічної служби в межах процесного підходу. Він передбачає її розгляд у вигляді циклу: вхід – трансформація – вихід. Ресурси трансформуються в його результати. На вході вони трансформуються в оптимальні управлінські рішення або в управлінські послуги на виході, які допомагають публічним службовцям ефективно виконувати свої функції [26].

Процесний підхід передбачає розгляд публічної служби як мережі взаємодіючих процесів, що протікають усередині організаційної структури державного управління і реалізовують її мету; управління діяльністю та пов'язаними з нею ресурсами як процесом. В результаті здійснення процесу формування професійної етики публічних службовців часто виникають ситуації невизначеності і відповідно до цього неможливо оминути увагою ситуаційний підхід. Його центральним поняттям є ситуація, тобто конкретний набір обставин або факторів, які суттєво впливають на певну сферу в конкретний час. Ситуаційність передбачає, що дії людей визначаються контекстом, в якому вони здійснюються. Використання ситуаційного підходу допомагає зрозуміти та застосовувати такі рішення, які сприятимуть досягненню місії публічної служби в кожній конкретній ситуації. Ситуаційний підхід передбачає, що ефективність управлінського впливу визначається конкретною ситуацією [26]. Спонтанність рішення чи дії, які часто доводиться приймати або здійснювати публічним службовцям, об'єктивно зумовлює обмеженість стандартних способів їх поведінки. Тому здатність до швидкої і точної ідентифікації ситуації і пошуку адекватних засобів знаходження виходу з неї залежить від морального вибору публічного службовця [26]. Це вимагає від нього здатності до критичного мислення й морального оцінювання з погляду принципової оцінки «добра» і «зла», дотримуючись при цьому професійно-етичних норм.

Питання вивчення різних моделей публічної служби і відповідних до них етичних норм в сучасному глобалізованому світі вимагають застосування компаративного підходу. Компаративним аналізом прийнято

вважати опис і пояснення схожості і відмінностей (головним чином відмінностей) умов або результатів розвитку соціальних одиниць, зазвичай – регіонів, країн, суспільств і культур. Такий підхід може бути застосований до будь-якого соціального явища чи процесу, оскільки, як зазначає один з засновників компаративного методу Н. Смелзер, його обмеженість виникає лише за умови наявності відмінностей, які не можуть бути безпосередньо порівняні. Він зазначає, що будь-яка соціогуманітарна наука будується на відмінностях між людьми і соціальними устроями [26]. Загалом, в основі компаративного методу лежить порівняння, яке пронизує весь процес пізнання від його найнижчих форм до найвищих. Порівняння – це пізнавальна операція, за допомогою якої на підставі певної фіксованої ознаки – підстави порівняння встановлюється тотожність (рівність) чи відмінність об'єктів шляхом їх співставлення. Головне у порівнянні полягає не у встановленні відношень, а в їх пізнанні шляхом порівняння [14]. Тобто, в контексті нашого дослідження, компаративний аналіз передбачає співставлення різних компонентів структури професійної етики публічних службовців з метою встановлення загальних та специфічних подібностей і відмінностей між ними.

Незважаючи на наявність певної свободи у виборі параметрів для співставлення, компаративний аналіз завжди будується за такими принципами як: порівнянність явищ, інститутів та інституцій; відповідності один одному різних рівнів, форм і видів елементів порівнюваних систем; врахування історичних, національних, економічних, соціально-політичних та інших умов, в яких виникають і функціонують порівнювальні явища чи процеси; встановлення не тільки загальних рис і ознак, а й особливостей; порівняння процесів і явищ не лише у статиці, а й у динаміці [29]. Зокрема, використання компаративного підходу в нашому дослідженні дає можливість порівняти особливості процесу етизації публічної служби в зарубіжних країнах та Україні з урахуванням історичних і соціоекономічних умов у їх динаміці. При використанні компаративного підходу в процесі дослідження

професійної етики публічних службовців, об’єкти порівняння розглядаються у певних просторово-часових параметрах, зазвичай у двох варіантах. Перший – це часове співставлення у вигляді окремого зрізу (snapshot – «моментального знімку») або серії часових зрізів (time-series), тобто крос секторальні дослідження одного процесу у часі. Другий варіант – порівняння однієї і тієї ж речі, яка розвивається у часі з метою визначити, чи не змінюються при цьому наслідки її дії – лонгитюдні дані, які досліджують декілька часових точок процесу функціонування публічної служби [17].

Щодо нашого дослідження, то обидва різновиди є актуальними і корисними. Компаративний метод передбачає використання двох основних видів аналізу – кількісного та якісного. В ситуації, коли компаративне дослідження ґрунтується на методології якісного аналізу і реалізується як якісне компаративне дослідження, стратегія відбору матеріалу йде не по лінії збору кількісних або статистичних даних, а припускає формування наглядів (observations) на основі вивчення відповідних джерел, виступаючих головним чином, у вигляді масиву текстової інформації про об'єкт дослідження – наукові публікації: авторські і колективні монографії, наукові статті, матеріали наукових дискусій, наукові коментарі і рецензії до опублікованих книг, статтям по проблематиці, що цікавить нас, і інші джерела [26].

Компаративний підхід відрізняється від інших тим, що дозволяє при вивченні конкретних фактів, теорій, моделей, особливостей, краще зрозуміти переваги та недоліки того чи іншого підходу до формування професійної етики публічних службовців і відповідно точно визначити позитивні і негативні моменти його використання при впровадженні в Україні. Унікальність цього підходу полягає в тому, що на відміну від інших підходів, він дозволяє досліджувати не один об’єкт, процес або явище, а їх співставлення для відбору найкращих результатів.

Таким чином, в результаті проведеного аналізу встановлено, що дослідження професійної етики публічних службовців являє собою широкий, багатогранний, поліфункціональний процес, який неможливо всебічно

дослідити, використовуючи при цьому лише один методологічний підхід.

Найдієвішою методологією, що дозволяє ефективно дослідити цей процес у відповідності зі всіма вимогами часу і розвитку наукової думки є комплексний підхід, який передбачає залучення методів дослідження, притаманних усім розглянутим підходам – системного, структурно-функціонального, гуманістичного, інституціонального, соціокультурного, соціокомунікативного, діяльнісного, конфліктологічного, ситуаційного, компаративного.

РОЗДІЛ 2

2.1 Доброчесність та толерантність як необхідні складники професійної діяльності публічних службовців

Доброчесність та толерантність можна характеризувати як необхідні морально-етичні складники діяльності публічних службовців. При цьому варто зазначити, що доброчесність — це моральна якість і чеснота. Чеснота досягається насамперед шляхом навчання та виховання, тобто її можна формувати. Таким чином, якщо людина формується доброчесною, вона здатна протистояти різним негативним явищам та спокусам, у тому числі таким, як конфлікт інтересів, корупція тощо [4, с. 39]. Доброчесність публічного службовця варто розглядати як важливий морально-етичний складник діяльності публічного службовця, який визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброзичливого ставлення до громадян і порядності в способі життя, виконанні своїх обов'язків і розпорядженні державними ресурсами [26].

Доброчесність публічної служби у найзагальнішому вигляді може означати високоморальну характеристику її представників, діяльність яких спрямована на досягнення добра як для кожної людини окремо, так і для суспільства загалом. Національна система доброчесності формується із ключових інститутів урядування країни, що здійснюють боротьбу з корупцією. Коли такі інститути функціонують належно, вони створюють ефективну та досить надійну національнусистему доброчесності, що долатиме корупцію в межах боротьби проти узурпації влади та зловживання нею, посадових злочинів і незаконного привласнення в усіх його формах.

Однак, якщо такі сфери характеризуються відсутністю відповідних правил та підзвітності, рівень корупції, ймовірно, зростає, що негативно вплине на соціальну мету справедливого зростання, сталого розвитку та соціальної згуртованості. Саме тому, на нашу думку, посилення національної

системи доброчесності сприятиме більш ефективному управлінню в країні, а в кінцевому підсумку робить суспільство справедливішим [26].

Концепція національної системи доброчесності була розроблена та впроваджена Transparency International як частина загального підходу Transparency International до протидії корупції. Попри те, що не існує єдиного стандарту для побудови ефективної антикорупційної системи, у міжнародній спільноті поступово формується консолідований підхід щодо ключових елементів, які найбільш ефективно сприяють доброчесності. Згідно з дослідженням національної системи доброчесності, можемо зробити оцінку правової основи та практики функціонування інститутів і секторів, що стосуються протидії корупції.

Ці дослідження базуються на системному підході до запобігання корупції. Зокрема, розглянуто весь спектр відповідних інституцій і секторів, а також взаємозв'язки між ними. Таким чином, передбачається, що недостатній рівень доброчесності в межах однієї інституції може спричинити серйозні проблеми у функціонуванні всієї системи доброчесності в цілому.

На думку Transparency International, застосування такого системного підходу до аналізу системи доброчесності є необхідною передумовою для виявлення корупційних ризиків та розробки ефективної стратегії боротьби з такими ризиками [34]. Варто зазначити, що у Законі України «Про запобігання корупції» значно вдосконалено правове регулювання правил доброчесності серед публічних службовців. Зокрема, виділено такі основні положення:

- на законодавчому рівні закріплено чіткі правила запобігання та врегулювання як реального, так і потенційного конфлікту інтересів (обов'язок інформувати керівника про конфлікт інтересів, заборона приймати рішення чи вчиняти дії в умовах конфлікту інтересів тощо) [20];

- встановлено нові правила фінансового контролю за майновим станом публічних службовців (подання декларації в електронній формі, кілька ступенева перевірка декларацій, оприлюднення декларацій у відкритому

реєстрі, обов'язок службовців інформувати про відкриття валютних рахунків за кордоном і про значні зміни в майновому стані, моніторинг способу життя службовців [7];

- окремий розділ закону визначає основні правила етичної поведінки службовців (державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні дотримуватись вимог Конституції та законів України, поважати права людини, дотримуватись принципу політичної неупередженості, бути об'єктивними [7];

- визначено обмеження щодо поєднання основної діяльності з іншою оплачуваною діяльністю, спільної роботи близьких осіб, роботи в приватному секторі після припинення служби, одержання подарунків (наприклад, заборонено одержувати подарунки, які надаються з мотивів перебування особи на публічній службі або подарунки від підлеглих службовців [7].

Можемо зробити висновок що, забезпечення виконання норм законодавства прямо залежить від доброчесності особи. А зважаючи на те, що явища корупції та доброчесності несумісні, формування доброчесності унеможливлює прояви корупції [25, с. 119].

Отже, категорія «доброчесність» належить до багаторівневих явищ. Це поняття є сукупністю аксіологічного критерію елітності, моральних якістей і чеснот людини, яка складається з низки ціннісних показників. Для публічного службовця особливо важливими є такі з них:

- патріотизм (відданість народу, гордість за здобуття національної культури, готовність діяти в інтересах Батьківщини та відстоювати її захист у разі потреби);

- порядність (чесність, справедливість, стриманість, дисциплінованість, чесність;

- відповідальність (готовність нести відповідальність за дотримання конкретних професійних норм, що регулюють поведінку державного службовця;

- гідність та повага до гідності інших (рівність усіх людей у моральному плані, незалежно від соціального статусу, релігійної, расової, національної чи професійної приналежності чи репутації, самооцінки щодо власних професійних досягнень [25, с. 120].

Доброчесність повинна бути сутнісною ознакою сучасного публічного службовця і досягатись, перш за все, шляхом здобуття якісної освіти, правовому вихованню та самовихованню.

У реальному дотриманні принципу доброчесності в державному управлінні важливу роль відіграє чинне законодавство. Принцип доброчесності має бути одним з базових під час управління державою, суспільством і тому – закріпленим на рівні законів. Щоб уникнути заміни понять і не втратити первісний зміст поняття «доброчесність», принцип доброчесності слід визначати як забезпечення цілісності (моральних характеристик) осіб, уповноважених виконувати державні функції, що, зокрема, передбачає патріотизм, порядність, відповідальність, гідність і повага до гідності інших, і є основою для запобігання таким негативним явищам, як протекціонізм, конфлікт інтересів, корупція тощо [26].

Толерантність - своєрідна форма індивідуального чи колективного прояву, що виникає на основі взаємодії та взаємовідносин між різними сторонами (індивідами, соціальними групами, державами, політичними партіями тощо), а також демонструється кожною з них, виявляючи терпимість щодо різниці в поглядах, уявленнях, поведінці, позиціях, діях тощо відносно протилежної сторони [26]. У науковій літературі поняття «толерантність» розглядається, перш за все, як пошана і визнання рівності, відмова від домінування і насильства, визнання багатовимірності і різноманіття людської культури, норм поведінки, відмова від зведення цього різноманіття до одноманітності або переваги будь-якої однієї точки зору [6].

Толерантність є невід'ємним атрибутом фахової діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування (політиків, народних депутатів та ін.), неодмінною ланкою у професійній взаємодії

органів публічної влади з громадськістю.

У межах політичного процесу професійна діяльність публічних службовців пов'язана, перш за все, з етапом реалізації політичних рішень державного керівництва. Завдяки цьому публічні службовці мають можливість виступати в політичному процесі у двох ролях: професійній і загальногромадянській. Одночасне виконання цих двох ролей створює підстави для виникнення протиріч між професійними обов'язками публічного службовця та його власними політичними інтересами.

У демократичній правовій державі регулювання професійної діяльності публічних службовців має забезпечити запобігання або належне вирішення таких суперечностей, щоб гарантувати виконання ними професійних функцій. Вимоги до організації та здійснення професійної діяльності публічних службовців відображають принципи функціонування інституту публічної служби, а їх практична реалізація потребує застосування певного набору засобів.

Під засобами забезпечення принципів державних службовців пропонується розуміти комплекс політичних, організаційних, правових, етичних, освітніх та інших інструментів, за допомогою яких суспільство реалізує на практиці вимоги до професійної діяльності державних службовців [26]. Уникнути конфліктів і напружених ситуацій у професійній взаємодії публічних службовців допомагає спеціальна психолого-педагогічна підготовка, а також добре продумана організація праці та структурнофункціональна побудова органів влади. Щоб державно-управлінські відносини були ефективними та успішними, необхідне поєднання глибоких теоретичних знань і практичного досвіду, які включають як фахові, так і психолого-педагогічні знання. Публічний службовець повинен підвищувати свій професійний рівень упродовж усієї трудової діяльності. Поряд із виконанням службових обов'язків та дотриманням етичних норм, співчуття, гуманність, чесність, толерантність мають стати особливими особистісними рисами характеру, тому що тільки при виконанні

цих умов можна досягти в органах влади фахової діяльності найвищого рівня. У зв'язку з вищезазначеним можна вважати, що головною функцією толерантності як складової професійної компетентності публічного службовця є спрямування розвитку потенційно конфліктної ситуації між органами публічної влади та громадськістю до конструктивного вирішення. Такий підхід реалізується на практиці, насамперед, завдяки побудові ефективної міжособистісної взаємодії, що містить три рівні прояву толерантності [26]:

- диспозиційний – рівень фундаментальних базових установок, сформований на основі ціннісно-змістової системи особистості, яка містить також систему відносин зі світом та іншими людьми;

- рефлексивний – рівень безпосереднього реагування на зовнішню ситуацію «тут і зараз». Цей рівень містить пласти як несвідомих установок, когніцій та стереотипів, так і усвідомлення. Саме на цьому рівні відбувається процес соціального (толерантного/інтолерантного) сприйняття партнера;

- поведінковий – рівень практичної реалізації конкретних актів толерантного реагування в різних поведінкових формах (критичний діалог, кооперативна взаємодія тощо) [26].

Особливими властивостями толерантності є відсутність єдиного погляду на контекстуальний характер; значення її як інструмента вирішення конфлікту; емпіричний характер толерантного вибору; культурологічний характер толерантності; можливість пошуку відносин толерантності майже в будь-якій культурі; відмова від поділу культур на толерантні і нетолерантні тощо. Саме тому національна комісія України у справах ЮНЕСКО відводить категорії «толерантність» вагоме значення в підтримці прагнення вступу української держави до міжнародних організацій, діяльність яких заснована на визнанні та практичному застосуванні принципів толерантності, що закріплені в основних міжнародно-правових документах.

Отже, проаналізувавши особливості доброчесності та толерантності як

важливих морально-етичних елементів діяльності публічних службовців, можемо констатувати, що вони є неодмінними складовими професійної компетентності публічних службовців. Це дає підстави стверджувати, що в процесі реформування інституту публічної служби в Україні проблематика толерантності та доброчесності як складової професійної компетентності публічних службовців потребує проведення поглиблених досліджень на основі комплексного підходу, який передбачатиме здійснення перетворень у системі публічної служби, правовому статусі працівників публічної служби, компонентах етичної інфраструктури публічної служби, у змісті професійного навчання і тактиці реалізації цих змін. Високий рівень доброчесності та толерантності публічних службовців необхідно забезпечити шляхом піднесення вимоги доброчесності публічної влади до рівня принципу її організації та здійснення. Такий принцип має бути закріплений у Конституції та законах України і реалізований у відповідних підзаконних нормативно-правових актах.

2.2 Роль контролю в забезпеченні етичної поведінки публічних службовців

Етична поведінка публічних службовців, поряд із сумлінним виконанням ними професійних обов'язків, є ключовими показниками розвитку системи публічної служби в Україні. Якщо виконання посадових обов'язків є показником, який можна проконтролювати і встановити відповідність між запланованими і виконаними завданнями, то дотримання морально-етичних принципів у діяльності публічних службовців дуже важко піддається вимірюванню і контролю.

Контроль – найважливіша складова будь-якої системи управління, що гарантує та забезпечує якісне та ефективне здійснення управлінської (і не тільки) діяльності. Контроль є однією з ключових частин управлінського процесу, в якому він виступає подібно елементу зворотного зв'язку, адже за

його результатами відбувається коригування рішень і планів. Як спосіб зворотного зв'язку контроль може бути ефективним лише у випадку своєчасного одержання та раціонального використання достовірної інформації про стан керованої системи, відповідність її функціонування наміченим цілям, розпорядженням керівництва та чинному законодавству. Контроль дає можливість не тільки встановити відхилення від правил, процедур, норм законодавства, але й визначити причини відхилень і виявити посадових осіб, які їх припустилися [26].

Особливого значення контроль набуває в кризових умовах існування української держави, оскільки використання його дієвих механізмів та інформаційної, коригуючої, профілактичної та правоохоронної функцій сприяє забезпеченню в діяльності органів публічної влади пріоритету загальнолюдської культури і дотриманню публічними службовцями морально-етичних цінностей. Саме за допомогою контролю можливим є забезпечення злагодженої роботи публічних службовців, дотримання ними цінностей, принципів, норм публічної служби, добросовісне та якісне виконання їх посадових обов'язків для забезпечення добробуту суспільства, запобігання корупційним діям та різним морально-етичним девіаціям. [26].

Станом на сьогодні у практиці публічного управління застосовуються різні види контролю, зокрема, науковці виділяють запобіжний, поточний, підсумковий, активний контроль.

Так, запобіжний контроль здійснюється ще на початку діяльності, тобто в процесі прийняття конкретної особи на публічну службу на початку періоду професійної адаптації, в процесі якого визначається моральна стійкість публічного службовця. Поточний контроль найбільш розповсюджений та здійснюється протягом виконання публічними службовцями посадових обов'язків, конкретних завдань і дозволяє виявити можливі відхилення від норм професійної етики для своєчасного внесення необхідні корективів. [26]. Підсумковий контроль завершує процес виконання складних індивідуальних або колективних завдань, програм,

заходів. Цей вид контролю дає цінну інформацію про досягнуті результати в опануванні професійної етики публічними службовцями за певний період часу, про можливі розбіжності між нормативно-визначеними цінностями і тими, що реально використовуються.

При заключному контролі використовується зворотний зв’язок у ході проведення самих робіт з метою досягнення необхідної мети і вирішенні проблем, що виникають.

Активний контроль здійснюється через функцію регулювання процесів, що тривають, і дозволяє негайно реагувати на можливі небажані відхилення. За своєю метою і технологією він прирівнюється до запобіжного і поточного видів контролю [26].

За характером організаційного взаємозв'язку і типом субординації між контролюючим суб'єктом і підконтрольним об'єктом контроль поділяють на внутрішній та зовнішній. Ці види контролю набувають особливого значення в умовах аудиту морально-етичної складової публічної служби. При внутрішньому контролі перевірка дотримання публічними службовцями етичних норм здійснюється власними силами органу публічного управління або в межах організаційної підпорядкованості/однієї системи/гілки влади того, хто контролює, з тим, кого контролюють. При здійсненні даного контролю застосовуються заходи для виправлення (коригування) виявлених морально-етичних відхилень і аномалій, заходи дисциплінарної відповідальності, скасування чи зміна рішень тощо. На відміну від внутрішнього, зовнішній контроль передбачає перевірку з боку автономного по відношенню до підконтрольного об’єкта суб’єкта, який не входить в систему функціонування органу, що перевіряється, тобто будь-яка організаційна підпорядкованість відсутня. При зовнішньому контролі контролюючі суб’єкти можуть діяти лише у межах передбачених повноважень, визначених нормативно-правовими актами, а саме у частині надання рекомендацій з посилення етичних стандартів, призупинення морально-етичних аномалій, зверненням з поданням до компетентного

органу щодо виявлених порушень, тобто здійснювати опосередкований вплив і одночасно з цим фіксувати та вживати заходи адміністративного примусу. Що стосується внутрішнього контролю за морально-етичними аспектами діяльності публічних службовців, то він є важливим елементом управління трудовими ресурсами, оскільки дозволяє керівникам приймати обґрунтовані рішення щодо мотивації, навчання, підвищення кваліфікації та розвитку своїх працівників у напрямку етизації публічної служби. Саме тому при проходженні публічної служби важлива роль відводиться оцінюванню діяльності публічних службовців, оскільки саме їх знання та вміння, цінності, культура поведінки, дотримання ними законодавства та етичних принципів публічної служби здатні забезпечити авторитет влади, з якою він асоціюється у громадськості. [26]. Внутрішній контроль – це інструмент управління, що дає змогу вищому керівництву та керівникам конкретних органів публічної влади перевіряти рівень сформованості у публічних службовців професійних та морально-етичних компетентностей відповідно до визначеної мети (місії) та етичних принципів відповідного органу публічної влади [26].

Одним з інструментів внутрішнього контролю за дотриманням морально-етичних основ публічної служби є щорічне оцінювання публічних службовців. Відповідно до «Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23 серпня 2017 р. метою оцінювання є «визначення якості виконання державним службовцем поставлених завдань, а також прийняття рішення про його преміювання, плануванні службової кар'єри, визначенні потреби в професійному навчанні» [21].

Важливо акцентувати увагу на тому, що в останній редакції Закону України «Про державну службу» (ст. 44) та в «Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» визначено, що оцінювання проводиться не тільки ураховуючи показники ефективності, результативності та якості роботи державних службовців, а й з урахуванням дотримання ними правил етичної поведінки та вимог

законодавства у сфері виконання індивідуальної програми професійного розвитку, запобігання корупції, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення) [20, ст. 44].

Оцінювання державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення, а категорій «Б» і «В», проводиться безпосередньо керівником спільно з керівником самостійного структурного підрозділу (у разі наявності) в процесі оціночної співбесіди. Спершу державний службовець заповнює форму щодо досягнутих ним результатів у розрізі кожного визначеного завдання та строку його фактичного виконання, а потім проходить оціночну співбесіду, після якої безпосередній керівник заповнює форму щодо результатів виконання завдань державним службовцем у частині виставлення балів, визначення оцінки та їх обґрунтування, а також визначення потреб у професійному навчанні [21]. Чинна система щорічної оцінки визначає певні критерії, за якими максимальну кількість балів державний службовець може отримати, якщо завдання було виконано своєчасно або завчасно, висока якість результату, яка досягнута з високим ступенем самостійності (за необхідності командної роботи), ініціативності, робота проводилась ефективно, з дотриманням правил етичної поведінки та якщо пройдено професійне навчання відповідно до індивідуальної програми, за результатами якого нараховано не менше ніж 0,4 кредиту Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи [21]. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження типових завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади на 2019 рік» [21] ключовим завданням діяльності державного службовця встановлено забезпечення управління персоналом, одним з індикаторів досягнення якого визначено впровадження системи моніторингу оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади категорії «Б» і «В» у центральному органі

виконавчої влади. На 2020 рік завдання забезпечення управління персоналом залишилося актуальним, проте змінилися ключові показники його досягнення, у яких вже знайшли вияв мотивація і професійна культура. Зокрема, зазначено, що необхідно утворити службу управління персоналом центрального органу виконавчої влади, спроможну реалізовувати ключові інструменти управління персоналом, до яких і належить мотивація, професійний розвиток, оцінювання результатів службової діяльності, професійна культура та комунікація державних службовців центрального органу виконавчої влади [20].

Характеризуючи розглянуті вище нормативно-правові документи, констатуємо, що, на жаль, попри значне піднесення в суспільстві морально-етичної проблематики, при визначенні типових завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2021 рік проблематика морально-етичних засад публічної служби, доброчесності та запобігання корупції взагалі не знайшла свого прояву. Також відзначимо певний однобічний підхід органів публічного управління до питання забезпечення морально-етичних якостей державних службовців, який полягає в актуалізації цих питань для співробітників центрального органу виконавчої влади, при цьому питання ключових завдань та індикаторів їх досягнення для службовців регіональних органів залишаються практично поза увагою.

Посадові особи місцевого самоврядування також проходять щорічне оцінювання. Його відмінністю від оцінювання державного службовця є те, що тут саме сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради визначає порядок проведення щорічної оцінки з урахуванням «Загальних методичних рекомендацій щодо проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов’язків і завдань» та враховуючи особливості кожного органу місцевого самоврядування. Оцінювання

здійснюється посадовою особою місцевого самоврядування через самооцінювання та оцінювання безпосереднім керівником, результати якого заносяться до форми бланку щорічної оцінки [26]. За результатами оцінювання як державному службовцю, так і посадовій особі місцевого самоврядування виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням. У разі отримання відмінної оцінки публічний службовець може претендувати або на просування по службі, або преміювання. Тому щорічна оцінка має бути важливим механізмом мотивування працівників та дотримання ними професійної етики, хоча на практиці публічні службовці не визнають і не бачать її об'єктивності. Однак, на нашу думку, оцінювання публічних службовців є важливим інструментом внутрішнього контролю, який повинен сприяти покращенню добору та розстановці кадрів, розвитку ініціативи і творчої активності публічних службовців, визначенню їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку, плануванню кар'єри, а також виявленню організаційних та морально-етичних проблем на публічній службі та оперативному реагуванню на них.

У якості елементу внутрішнього контролю було створено інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах влади, метою якої є уніфікація інформації про державних службовців. Вона являє собою автоматизовану систему збирання, оброблення, зберігання та захисту інформації щодо публічних службовців, інших працівників державних органів, що формується (створюється) та використовується для забезпечення функціонування централізованої бази даних, а також для задоволення потреб щодо автоматизації та цифровізації процесів, пов'язаних із виконанням функцій з питань управління персоналом. Власником і розпорядником інформаційної системи є держава в особі Національного агентства України з питань державної служби [22].

Інформаційна система функціонує з метою забезпечення функціонування єдиної бази даних державних службовців та інших працівників державних органів; автоматизації (оптимізації) та цифровізації

процесів управління людськими ресурсами в державних органах та процедур підготовки рішень з кадрових питань (особового складу); моніторингу результативності діяльності державних органів з питань управління персоналом; відкритості та прозорості інформації про людські ресурси в державних органах та оплату праці; функціонування інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі, функціонування електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів у частині виконання функцій з питань управління людськими ресурсами; взаємодії між структурними підрозділами з питань управління персоналом та ведення бухгалтерського обліку тощо. Однак, на нашу думку, у Положенні про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах так і залишилися невизначеними питаннями, яка саме інформація щодо державних службовців має вноситися у цю систему, чи повинна бути там інформація про морально-етичні якості державних службовців, якими саме шляхами та інструментами вони мають бути виміряними тощо Забезпечення дотримання місії, цінностей, принципів та норм публічної служби передбачає використання зовнішнього контролю за етичною поведінкою публічних службовців або їх неетичними діями. Зовнішній контроль є важливим елементом забезпечення прозорості, ефективності та морально-етичної спрямованості публічної служби та може здійснюватись як окремими контролюючими інституціями, засобами масової інформації, так і громадськістю. [22].

У науці публічного управління зовнішній контроль, як правило, класифікують за двома видами – державний і громадський (соціальний) контроль. Державний контроль являє собою діяльність спеціальних державних органів, посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів, які шляхом використання організаційно-правових і розпорядчих заходів здійснюють спостереження і перевірку функціонування підконтрольного об'єкта з метою усунення його відхилення від заданих цілей і параметрів та притягнення до відповідальності винних. Говорячи про державний контроль

за морально-етичними нормами публічної служби вважаємо за доцільне наголосити на тому, що сьогодні він, з одного боку, передбачає контролюючі дії щодо дотримання публічними службовцями діючих законів та інших нормативноправових актів при виконанні покладених на них обов'язків, а з іншого – нагляд за забезпеченням доступності, прозорості, відкритості для громадськості дій публічних службовців усіх рангів і категорій та дисципліною їх праці, важливою частиною якої є дотримання моральноетичних норм і принципів діяльності, підтримка високих стандартів доброчесності та організаційної культури, запобігання корупції та аномаліям. Наразі, у більшості випадків, державний контроль не є засобом покарання, а скоріше передбачає цілеспрямовану і безумовно корисну суспільнонеобхідну інформаційно-аналітичну діяльність шляхом стимулювання і стримування органів публічної влади у своїй діяльності, метою якої є приведення підконтрольного об'єкта у відповідність до морально-етичних засад публічної служби і запитів суспільства. [22].

Сутність державного контролю за дотриманням публічними службовцями професійної етики полягає в аналізі та зіставленні їх повсякденної діяльності з вимогами, які визначені в етичних кодексах, в нормативно-правових документах (доброчесності, гідності, відповідальності, справедливості тощо), з'ясуванні відхилень у їх дотриманні та причин морально-етичних девіацій. У цьому контексті слушною і оригінальною видається думка О. Сушинського, який визначає контроль як форму здійснення влади і розуміє під ним фактично управління управлінням у контексті творчої місії щодо спрямування суспільних процесів в необхідному (оптимальному, прогресуючому) напрямі розвитку через специфічний вплив на всі види державно-владної та самоврядної діяльності. [26].

Залежно від суб'єктів, які здійснюють державно-контролюючі функції згідно з конституційним принципом розподілу влади виділяються політичний, адміністративний і судовий державний контроль. Політичний контроль за професійною етикою та моральною стійкістю публічних

службовців поділяється на президентський (Президент України та засновані ним контролюючі органи), парламентський (Верховна Рада України) і контроль з боку органів місцевого самоврядування. Адміністративний або виконавчий контроль за дотриманням морально-етичних принципів публічної служби передбачає контролюючу діяльність органів публічного управління, що здійснюється органами і посадовими особами органів виконавчої влади всередині системи виконавчої влади. У ньому виділяють ієрархічний контроль, за яким вищі органи управління і конкретні посадові особи контролюють нижчих і підлеглих, і спеціальний контроль, що виявляється у перевірках з боку органів нагляду, СБУ, МВС, НАДС. Тут виділяються урядовий контроль, контроль міністерств і відомств, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів влади. Судовий контроль за морально-етичною складовою публічної служби опосередковано реалізують усі суди України через розгляд відповідних питань, віднесених до їх компетенції, а також перевіряючи конституційність та законність правових актів органів законодавчої або виконавчої влади. Слід зазначити, що зовнішній контроль за дотриманням публічними службовцями етичних норм і правил поведінки є невід'ємною функцією держави. [26].

Як ми зазначали раніше, сьогодні основним центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державної служби є Національне агентство України з питань державної служби (НАДС). Саме на нього покладена основна контролююча функція щодо додержання морально-етичних норм державними службовцями. З метою належного забезпечення реалізації норм законодавства з питань оцінювання НАДС щорічно видає накази, якими затверджує Методичні рекомендації щодо визначення ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби усіх категорій, моніторингу їх виконання і перегляду та затвердження висновку. Так, відповідно до Наказу НАДС від 20 листопада 2020 р. № 217-20 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо

визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду» [22] мова вже йде не тільки про оцінювання державних службовців, а про моніторинг виконання ними ключових завдань і досягнення конкретних показників. У документі зазначається, що «особа, яка визначає завдання і ключові показники державному службовцю, проводить моніторинг їх виконання. Такій особі рекомендується розробити систему моніторингу, яка б включала збір, аналіз і використання даних/інформації про стан досягнення ключових показників кожним державним службовцем, який перебуває у її підпорядкуванні. При цьому пропонується враховувати, що моніторинг має забезпечувати відслідковування прогресу у виконанні завдань (наскільки державний службовець просувається у досягненні ключових показників), на відміну від оцінювання, яке визначає у якій мірі досягнуто результат та виконано завдання.

З метою належного функціонування системи моніторингу в державному органі рекомендується впровадити її наказом (розпорядженням) або іншим обов'язковим до виконання рішенням керівника державної служби, у якому визначити мету та завдання системи, строки моніторингу, коло відповідальних осіб та їх обов'язки, інші складові такої системи (за потреби)» [22]. Окремою частиною цього моніторингу, на нашу думку, має бути система контролю за дотриманням публічними службовцями професійної етики і морально-доброчесної поведінки. Як зазначається у роз'ясненні НАДС щодо впровадження системи моніторингу оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади категорії «Б» і «В» у міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади [22] моніторинг може здійснюватися усно або письмово. У разі проведення моніторингу в письмовому вигляді керівник самостійного структурного підрозділу повинен щоквартально подавати службі управління персоналом узагальнену інформацію (звіт) щодо стану виконання

державними службовцями такого структурного підрозділу їхніх завдань і ключових показників, а у разі ведення електронної (автоматизованої) системи моніторингу необхідно здійснювати перевірку внесення інформації в таку систему [22].

Результати моніторингу є або підтвердженням факту виконання державними службовцями завдань та ключових показників своєї роботи або підтвердженням їх виконання не у повному обсязі чи з порушенням установлених строків для ухвалення подальших рішень щодо виправлення поточного стану. Важливо, що результати моніторингу рекомендується розглядати не як результати оцінювання, і, таким чином, використовувати для застосування дисциплінарних стягнень.

Виходячи з цього можна упевнено говорити про необхідність розмежування понять «оцінювання публічних службовців», яке має бути засноване на виявленні їх професіоналізації, етизації, розвитку морально-етичних компетентностей та «моніторинг виконання ключових завдань», який спрямований на контроль за виконанням посадових обов'язків. Слід акцентувати увагу, що етизація публічної служби та, зокрема, реалізація зовнішнього контролю з боку держави вимагає створення спеціальних структур і механізмів на всіх рівнях публічної влади, починаючи зі створення етичного органу на центральному рівні та етичних управлінь (або окремих посад) на місцях, які повинні відповідати за додержанням етичних норм публічними службовцями. Адже в результаті аналізу зарубіжного досвіду з'ясовано, що зовнішній контроль за етичною поведінкою публічних службовців ефективно забезпечується в тих країнах, де введені спеціальні посади на публічній службі або існують окремі органи (комісії), основним завданням яких є координація та контроль щодо дотримання правил етичної поведінки публічних службовців. [26].

Слід зазначити, що серед важливих критеріїв становлення демократичного публічного управління залишається відкритість та прозорість діяльності публічних службовців. Велике значення в цьому

процесі набувають форми участі громадськості у контролі за публічними службовцями щодо дотриманням ними високих морально-етичних стандартів поведінки. Громадський контроль є ефективним способом налагодження діалогу між державою та суспільством. Як відомо, немає нічого небезпечнішого за безконтрольну владу, що спирається не так на закон, а на загрозу застосування насильства. Здатність суспільства до контролю над владою – ознака громадянського суспільства. За допомогою здійснення громадського контролю формуються стандарти правомірної діяльності як самого суспільства, так і окремих його індивідів, груп і інститутів. [26].

Слід звернути увагу, що важливим аспектом громадського контролю є забезпечення моральноетичних основ публічної служби. Виходячи з цього, до важливих завдань громадського контролю можна віднести: контроль за дотриманням нормативно-правових документів, зокрема у питанні вирішення конфлікту інтересів, запобігання корупції, дотримання етичних принципів публічної служби; контроль за доцільністю прийняття управлінських рішень та використанням при цьому норм професійної етики і моралі; контроль за дотриманням службової дисципліни, своєчасним та добросовісним виконанням службових обов'язків; контроль за підбором, розстановкою та підвищенням кваліфікації кадрового складу публічної служби з урахуванням їх морально-етичних компетентностей тощо. До суб'єктів громадського контролю, зокрема при забезпеченні морально-етичних основ публічної служб, належать громадські об'єднання та організації, громадські ради/колегії (громадські об`єднання при органах публічної адміністрації), політичні партії (які не пройшли до парламенту), професійні спілки, молодіжні та інші організації, територіальні громади, органи самоорганізації населення, трудові колективи та окремих громадян. Відзначимо, що для здійснення громадського контролю громадянам України не обов'язково бути членом якогось об'єднання, оскільки право на здійснення громадського контролю за гідною поведінкою публічного службовця належить будь-якому громадянинові і закладено конституційними нормами, оскільки кожен

українець має право на етично обґрунтовані якісні публічні послуги. Важливу роль в забезпеченні громадського контролю за доброчесністю публічних службовців відіграють засоби масової інформації (ЗМІ). Однак, в українських реаліях ефективність їх діяльності в цій царині є доволі низькою, адже багато мас-медіа орієнтовані на обслуговування поточних інтересів влади, конкретних політичних діячів та їх політичних сил, тому ще не стали гідним громадським контролером держави. В таких умовах самі ЗМІ повинні нести відповідальність за порушення законодавства щодо дотримання морально-етичних норм і за надання недостовірної інформації, виробивши і дотримуючись кодексу честі й професійної етики.

Громадський контроль за дотриманням морально-етичних норм публічними службовцями реалізується за допомогою різних організаційноправових форм, способів, методів і засобів, вибір яких залежить від безлічі факторів, у тому числі соціально-економічного, політичного, управлінського статусу учасників суспільних відносин, специфіки інститутів громадянського суспільства, що функціонують в конкретній сфері публічного управління.

На основі аналізу зарубіжного і вітчизняного законодавства Н. Сидоренко у своїй статті виділяє чотири основні форми громадського контролю: 1. Залучення суб'єктів громадського контролю до роботи колегіальних утворень, створюваних в апараті управління (колегії, конкурсні, кваліфікаційні, атестаційні та інші комісії, комісії з етики); 2. Участь громадськості в експертно-консультативній діяльності; 3. Узгодження зі структурами громадянського суспільства рішень із кадрових питань у системі публічної служби; 4. Створення громадських організацій контролю. [26]. О. Борбунюк доповнює вищезазначений перелік та виділяє наступні форми громадського контролю: подання індивідуальних або колективних звернень громадян; подання запитів, зокрема, на отримання публічної інформації; заслуховування звітів про результати роботи; громадські слухання; консультації з громадськістю; публічні громадські

обговорення; вивчення громадської думки зокрема, за допомогою анкетування, опитування, фокус-групи, контент-аналізу інформаційних матеріалів тощо, створення «гарячих ліній», моніторинг коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації з метою з'ясування позицій різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін стосовно відповідного питання, опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки; громадський моніторинг; громадська експертиза, зокрема громадська антикорупційна експертиза; громадські перевірки; громадські розслідування; подання позовів до суду щодо призупинення або скасування рішень суб'єктів владних; безпосередня участь в управлінні державними справами [2, с. 128].

Слід звернути увагу на ще одну форму громадського контролю, яка набуває поширення в розвинутих країнах світу в контексті контролю саме за гідною, відповідальною і доброчесною поведінкою публічних службовців. Це колаборація, яка представляє собою обговорення і оцінювання в мережі Інтернеті діяльності органів публічної влади, що включають пропозиції щодо конструктивного вирішення соціальних проблем та посилення моральноетичних основ публічної служби. Позитивною стороною цієї форми є відкритість, динамічність та наявність необхідної компетенції у активістів. Об'єднуючи необмежене число фахівців, колаборація спрощує вирішення проблем, робить їх більш ефективними, а процес більш дешевим. Крім допомоги в розв'язанні складних задач, колаборація виховує в масах культуру громадської участі. Слід звернути увагу, що хоча втручання Інтернету супроводжується неабиякою кількістю інформаційного шуму і сміття, але в будь-якому випадку соціальні мережі дозволяють організовувати плідний діалог між громадянами, громадськими організаціями та органами публічної влади [26]. Як влучно зазначає Т. Василевська, громадський контроль, крім інструментальної функції, відіграє й морально-психологічну роль, адже є способом підтримки гідності та

самоповаги, засобом самоствердження громадян. Контролюючи належне виконання публічними службовцями своїх обов'язків, особа вимагає визнання свого права на етично обґрунтовані якісні послуги [7].

Таким чином, громадський контроль втілює в життя ідеї свободи, соціальної рівності, справедливості, тим самим утворюючи комунікативний простір сучасної демократії, знижуючи відчуження влади від народу. Він є важливим інструментом, який сприяє розвитку відкритості, легітимності діяльності органів публічної влади, підвищенню якості владного рішення, становленню громадянського суспільства, вдосконаленню зв'язків між органами влади та інституціями громадянського суспільства, підтриманню доброчесності публічних службовців.

Єдиним недоліком громадського контролю є те, що він не несе за собою істотної відповідальність з боку органів влади, зокрема за моральноетичні девіації своїх співробітників, оскільки такий вид контролю має тільки рекомендаційний характер. Однак, незважаючи на це, громадський контроль не тільки змушує органи публічної влади приймати рішення, зважаючи на громадську думку, але і створює атмосферу нетерпимості в суспільстві до будь-яких форм прояву корупції, конфлікту інтересів, недоброчесності в системі органів державної влади і місцевого самоврядування. Саме механізм громадського контролю визнається більшістю фахівців, експертів і політиків одним з ключових факторів у досягненні позитивних результатів у протидії та запобігання корупції, створення максимально «безкорупційоного» громадського і державного простору в більшості європейських країн.

Отже, для регулювання етичної поведінки публічних службовців необхідно забезпечити всебічний контроль за їх професійною діяльністю, який передбачатиме не лише контролюючі дії зі сторони органів і осіб, яким вони безпосередньо підпорядковані шляхом моніторингу ключових завдань та результативності їх виконання, а й зі сторони зовнішніх стейкхолдерів (постійно діючих незалежних державних структур або органів інших гілок

влади, наділених контролюючими функціями), що забезпечить можливість покращення існуючої ситуації у всіх напрямках. Поряд із цим слід забезпечити також колаборацію державного і громадського різновидів контролю, що дозволить не лише виправити наявні недоліки, а й головне встановити причини і умов, що сприяють порушенню вимог щодо дотримання морально-етичних норм. При цьому слід пам’ятати про необхідність високого рівня самоконтролю самих публічних службовців як функцію духовно і морально розвиненої особистості, що формується в процесі етико-професійного розвитку публічних службовців.

Таким чином, активізація всіх видів контролю та чітко розроблена система механізмів його забезпечення в сукупності будуть сприяти підвищенню ефективності виконання публічними службовцями своїх посадових обов'язків з урахуванням етичних принципів публічної служби. Забезпечення дієвого контролю передбачає наявність чіткої системи оцінювання із об’єктивними критеріями відповідності професійного рівня і морально-етичних якостей публічного службовця тій посаді, яку він займає; порівняння цінностей та інтересів; забезпечення гласності, прозорості і відкритості контролюючих процедур; наявність можливості проведення оцінювання і моніторингу як у якісному, так і у кількісному вимірах.

РОЗДІЛ 3
ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

3.1 Правове регулювання морально-етичних основ в системі публічної служби в Україні

Як відомо одним з дієвих заходів підвищення репутації публічної служби в суспільстві, запобігання корупції та підвищення культури управління є законодавче врегулювання питань морально-етичних основ публічної служби. Законодавче закріплення етичних стандартів публічної служби, з одного боку, є свідченням свідомого прагнення держави утверджувати в системі суспільних відносин моральні цінності, а з іншого – вказує на те, що право підноситься до рівня моральних цінностей. Моральне значення правового закріплення моральних цінностей публічних службовців полягає в тому, що право, допомагаючи публічній службі бути послідовною у своїй діяльності, в утвердженні проголошених моральних стандартів, водночас не дозволяє відступати від закріплених цінностей і принципів. Якщо ж право не виконує своєї функції у державному управлінні, то в суспільних відносинах розвивається безвідповідальність, а в суспільстві – недовіра до держави й апатія народу.

Законодавство з етичних питань являє собою певний набір законів, в яких закріплені принципи і правила поведінки для публічних службовців. В монографії М.І. Рудакевич зазначено, що законодавство як елемент етичної інфраструктури акцентує увагу на двох моментах. По-перше, мета етичного законодавства полягає в адміністративно-правовому регулюванні належної поведінки, згідно до принципів позапартійності, лідерства, самостійності, ініціативності, справедливості, підзвітності, лояльності до держави, персональної відповідальності тощо. По-друге, дотримання зазначених

принципів при реформуванні державного управління може забезпечити побудову сучасної моделі етики публічних службовців, ключовими цінностями якої буде законність, людина, справедливість, солідарність [23].

Етичні засади публічної служби України закріплюються в багатьох нормативно-правових актах. Основою діяльності публічного службовця для більшості країн світу є Конституція і затверджені в ній основні принципи і цінності публічної служби. Україна не є виключенням, адже Конституція України є однією з основ формування етики влади, етики публічного службовця. Зокрема, в Конституції України закріплюються права і свободи громадян України, проголошується, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3). [26]. Відповідно людина є найвищою цінністю української держави, яка є джерелом влади, її носієм і творцем.

Також у Конституції визначено, що свобода, рівність, соціальна справедливість, законослухняність є важливими етичними цінностями, які служать критеріями оцінювання міри гуманітаризації держави, а отже, й діяльності публічних службовців. Реалізація цих принципів направлена на формування суспільно-державної єдності на засадах взаємної відповідальності людини-громадянина та держави. Причому, «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [16].

Досвід багатьох зарубіжних країн також показує, що найбільшого поширення набуло закріплення правових норм регулювання професійної етики публічних службовців у загальному законі про державну службу, про службу в органах місцевого самоврядування або законі про професійну етику публічної служби. В Україні етичні вимоги до публічних службовців

знаходять правове забезпечення в Законах України: «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про державну таємницю», Кодекс законів «Про працю», «Про інформацію» тощо.

Закон України «Про державну службу» відіграє важливу роль у становленні морально-етичних основ публічної служби, оскільки в ньому закріплені основні принципи їх морально-професійної діяльності, а також окремі норми етичної поведінки. Зокрема, такі принципи, як верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, відданість та вірне служіння Українському народові, доброчесність, ефективність, забезпечення рівного доступу до державної служби, політична неупередженість, прозорість та стабільність проголошуються як базові принципи (Ст.4), які є своєрідними критеріями професійної діяльності публічного службовця та визначають його ціннісну орієнтацію [20, ст. 4].

Професійні етичні цінності містяться також у статтях закону, в яких визначаються права й обов'язки державних службовців (статті 7,8). Вони представлені як загальні орієнтири і критерії поведінки державних службовців і сформульовані в позитивному (дозволено, має право) та негативному значенні (заборонено, не має права) [23]. Зокрема, етичні вимоги до державних службовців знаходять правове забезпечення в ст. 8. Закону, де визначено, що державний службовець зобов'язаний «дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; додержуватися вимог

законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності» тощо [20, ст.8].

Також інші суттєві для професійної етики положення і вимоги містяться у Законі України «Про державну службу», зокрема пов'язані з обмеженням прав і свобод державного службовця, з потребами професійної діяльності (робота за сумісництвом, ненормований робочий день, заборона на участь у страйках тощо). Низку етичних норм сформульовано у формі правових обмежень, зокрема стосовно вирішення конфлікту інтересів. До цих норм слід віднести: заборону посадовим особам отримувати подарунки, інші винагороди або послуги за дії, пов'язані із службовою діяльністю, заборону обіймати посади в керівних органах політичної партії, тощо, вимогу щорічного декларування доходів та ін. Ці норми зумовлені потребою в запобіганні корупції, можливим службовим зловживанням, хабарництва серед службовців усіх рівнів.

Крім згаданих статей, у Законі України «Про державну службу» є ряд положень, які прямо не вказують на етику поведінки державного службовця, але безпосередньо з нею пов'язані. Це, наприклад, стаття 36 – «Присяга державних службовців». Присягу приймають державні службовці, які вперше зараховуються на державну службу, і її можна розглядати як один із засобів забезпечення законності й етичності в діяльності державних службовців. Присяга є, так би мовити, моральною місією професії державного службовця, фундаментом виконання обов'язку на державній службі. Текст Присяги вказує на пріоритетну роль Конституції та закріплює головні цінності, яких повинен дотримуватись державний службовець під час виконання своїх службових обов'язків. У ній сформульовано такі вимоги: вірно служити Українському народові, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, гідно нести високе звання

державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки [20, с.15].

Слід наголосити, що відповідно до частини четвертої зазначеної статті, у разі відмови особи від складення Присяги державного службовця вона має своїм наслідком відмову від зайняття відповідної посади державного службовця. У такому разі застосовується відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби. Особа, яка вперше займає посаду державної служби, набуває статусу державного службовця з дня складення Присяги державного службовця [20].

Схожа процедура передбачена і щодо посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» громадяни України, яких вперше приймають (обирають) на службу в органи місцевого самоврядування, складають Присягу, текст якої вказує на високу відповідальність посадової особи місцевого самоврядування перед громадянами України. Посадова особа місцевого самоврядування підписує текст Присяги, який зберігається за місцем її роботи. Новообрані сільські, селищні, міські голови, голови рад складають Присягу на сесії відповідної ради. Про складання Присяги роблять запис у трудовій книзі.

Також слід звернути увагу на ст. 8 цього Закону, де визначені основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування. Саме в цій статті простежується етичне врегулювання поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, а саме вказується, що вони повинні додержуватися Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів; додержуватися прав та свобод людини і громадянина, шанобливо ставитися до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбуватися про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування, не допускати дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави тощо [20]. Слід звернути увагу, що на сьогоднішній день, окремого Закону, який би стосувався суто професійно-етичної регламентації, немає.

Хоча, з 12 липня 2012 року до 26 квітня 2015 р. діяв Закон України «Про правила етичної поведінки», який визначав керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм. Але він втратив свою чинність на підставі прийняття 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про запобігання корупції», де окремий розділ (Розділ VI) присвячений саме правилам етичної поведінки публічних службовців. Зокрема, Закон передбачає можливість за потреби розробляти та забезпечувати виконання галузевих кодексів чи стандартів професійної етики. З огляду на зазначене, публічні службовці під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно дотримуватися вимог цього Закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках із громадянами, керівниками, колегами і підлеглими. У ст. 40 цього Закону визначено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування повинні виконувати свої повноваження політично нейтрально та уникати вираження своїх власних політичних переконань або поглядів, а також не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи окремих політиків. Але це не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади [26]. У ст. 42 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено, що публічні службовці мають «сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати свої службові повноваження та професійні обов'язки, не допускаючи зловживань і неефективного використання державної і комунальної власності» [26]. Ст. 44 Закону акцентує увагу, що для публічних службовців важливо утримуватися від виконання незаконних рішень, навіть якщо вони будуть надходити від керівництва. Тому вони повинні самостійно вміти оцінити правомірність наданих доручень та у разі, якщо вони суперечать закону, відмовитися від їх виконання та письмово повідомити про це керівника органу, підприємства,

установи, організації, в якому вона працює, а виборні особи - Національне агентство [26]. Також на шляху до доброчесності публічним службовцям забороняється використовувати свої службові повноваження для одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб [26].

Отже, виконання законів покладає серйозні обов'язки на публічних службовців і в тому випадку, коли керівник видає незаконні розпорядження та вказівки, публічні службовці повинні віддавати перевагу невиконанню такого наказу, так як саме вони працюють на довіру та інтереси громадян.

Спеціальним правовим актом, що встановлює основні вимоги до етичної поведінки державних службовців в Україні, є Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (Загальні правила), затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. [26]. Загальні правила є узагальненням стандартів етичної поведінки публічних службовців, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків. Зокрема, в них зазначено, що публічні службовці повинні «сумлінно, відповідально, компетентно і результативно виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загальновизнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог» [26]. В багатьох розвинутих країнах світу процес правового закріплення етичних вимог на публічній службі вже достатньо розроблений та здатний активно протистояти корупції на публічній службі та підтримувати високі етичні стандарти поведінки

публічних службовців. Що стосується України, то, нажаль, правовому регулюванню морально-етичних питань в органах публічної влади не приділяється достатньо уваги. Ми можемо констатувати, що місія (служіння суспільному благу), цінності, на яких ґрунтуються морально-етичні основи публічної служби (солідарність, справедливість, свобода, рівність, життя та гідність людини, повага до неї), та основні принципи публічної служби (верховенство права; законність, гуманізм, політична неупередженість, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, доброчесність, відкритість, прозорість, персональна відповідальність, забезпечення рівного доступу до публічної служби) закріплені в Основному Законі України та Законах України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Етизації публічної служби також сприяють Закони України «Про звернення громадян», «Про державну таємницю», «Про очищення влади», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про захист інформації в автоматизованих системах» та ін. [16, 20; 21; 22]. Ці нормативно-правові акти є підґрунтям для формування моральноетичних основ публічної служби та сприяють адаптації публічної служби до стандартів Європейського Союзу в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в процесі впровадження європейських цінностей і стандартів демократичного врядування. Проте зміст цих документів фрагментарно описує професійну етику та підходи до її нормативно-правового забезпечення.

Хоча ми і розуміємо, що питання законодавчого регулювання морально-етичних основ публічної служби є досить складним, адже багато дій за своєю сутністю не можуть регулюватися правовими нормами та приписами, оскільки регулюються нормами моралі, однак існує потреба

регулювання концептуальних засад професійної етики. Ми погоджуємося з думкою, М. Рудакевич [23, с. 171], яка зазначає, що відсутність правового забезпечення, організаційної структури, яка б опікувалася вирішенням морально-етичних проблем на публічній службі, а також цілого ряду інших об'єктивних чинників, які становлять цілісну етичну інфраструктуру, за прикладом європейських країн, перетворюють названі спроби упровадження професійної етики на чергову декларацію намірів.

3.2. Впровадження етичних стандартів на публічній службі в країнах Європи

У країнах Європи реформування публічної служби розпочинається з побудови демократичного прозорого управління державою та створення якісно нових інститутів етичного регулювання публічної служби, в якому мають забезпечуватися пріоритети загальнолюдських цінностей. Професійну етику у розвинених європейських країнах розглядають як основну мету управління людськими ресурсами. Якщо етичні принципи проголошено, то вони мають бути нормою щоденної практики.

Питання щодо того, в якій мірі поведінка публічних службовців має регулюватись на законодавчому рівні, залишається відкритим. Його вирішення залежить від традицій державного управління конкретної країни і від культурної специфіки.

На поцес формування етичної системи публічної служби значний вплив здійснила Великобританія. У цій традиційно правовій державі колосальну роль відіграють норми традицій та етики. Британська «традиція» публічної служби регламентується моральним кодексом та підзвітна парламентському комітету з бюджетного контролю. Чиновник у Британії, зазвичай, характеризується такими якостями як чесність, висока самодисципліна, моральність, прагнення завжди знайти найліпше рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава і благо громадянина. Однак

досягнути такого рівня для британців було нелегким завданням [23].

У 1994 р., за наказом прем'єрміністра Дж. Мейджора, було створено Комітет зі стандартів публічної сфери (Комітет із питань стандартів у суспільному житті, далі – комітет). Його першим очільником став лорд Нолан. Членом комітету могла стати особа, котра мала політичний досвід та не залежала від правлячої партії. Основною рекомендацією комітету Нолана була необхідність розробки нового Кодексу поведінки, який мав базуватись на семи принципах суспільного життя: самовідданість, чесність, об'єктивність, відповідальність, відкритість, підзвітність, лідерство. Невдовзі після доповіді Нолана уряд опублікував новий Кодекс публічної служби. За суттю, і за змістом цей документ дуже схожий на етичний кодекс публічних службовців США.

При розробці проєкту створення етичного координуючого органу у Великобританії головним питанням стало визначення його статусу і ступеня незалежності, що дозволяло йому розглядати окремі випадки або заяви про посадові злочини, проте виключало їх самостійне розслідування. Протягом перших п'яти років своєї роботи комітет мав значний вплив, оскільки ініціював численні зміни в законодавстві, що стосувались етичного регулювання поведінки публічних службовців. Проте основним його завданням залишалось лише вироблення рекомендацій для покращення етичного клімату на публічній службі. Водночас комітет звітував щодо стану дотримання працівниками професійно-етичних стандартів поведінки, надавав консультації з питань адміністративної етики, долучався до обговорення етичних питань публічної служби. В той же час не мав повноважень, які б дозволяли впроваджувати власні рекомендації в практику публічної служби чи координувати роботу з викриття неетичної поведінки працівників.

У 1997 році у Великобританії, за ініціптиаи Тоні Блера було прийнято Етичний кодекс державної служби (Кодекс міністра). У його змісті норми права зачасту переплітаються з нормами етики та моралі. В тексті документу визначено сім ключових засад: безкорисливість, принциповість,

неупередженість, підзвітність, відкритість, чесність, лідерство.

Етичний Кодекс складається з двох частин. Перша включає вимоги до службової діяльності міністрів, друга - до решти службовців. Тобто, з одного боку документ регламентує етичну діяльність публічних службовців з моменту надання послуг населенню до надання політичних консультацій міністрам, а з іншого визнає взаємні права обов'язки між публічними службовцями та міністрами.

Вагомим елементом етичної системи Великобританії стала державна програма «Громадянська хартія», створена з метою підвищення стандартів діяльності в інтересах користувачів державних послуг. З її допомогою вдалось встановити стандарти державних послуг у сорока різних галузях. Реалізація програми дала можливість громадянам усвідомити свої права під час отримання державних послуг, а також створила передумови для зміни етичних підходів до здійснення своїх професійних функцій самими публічними службовцями.

В Великобританії також існує «ефект крученої двері», під яким розуміється міграція робітників між публічною службою і комерційними структурами, а також «ефект човників», тобто перехід колишніх вищих посадових осіб органів влади після їх відставки у фірми тієї самої сфери, якою вони нещодавно опікувалися [33].

Досвід Великобританії демонструє, що особливості етичного регулювання публічної служби в цій країні полягає в тому, що, попри проведення фундаментальних досліджень, розробки заходів щодо покращення «етичного клімату» під час проходження публічної служби, результати їх діяльності носять здебільшого консультативний характер, оскільки етичні органи – координатори (відносяться до типу «Радники») не мають ні повноважень, ні можливостей самостійно реалізувати пропоновані рекомендації [26]. Однак, попри це, британським публічним службовцям притаманна висока корпоративна культура, моральність, орієнтація діяльності на кодекс адміністративної моралі, висока самодисципліна,

прагнення завжди прийняти правильне рішення.

Серед країн, в яких активно відбувається запровадження етичних засад під час проходження публічної служби, сьогодні є Польща. Це країна, яка протягом останніх років системно працювала в цій сфері та сьогодні має певні досягнення і прорахунки у цій сфері. Причинами активної роботи в цьому напрямку стало бажання побороти корупцію та підвищити фаховість посадових осіб, які спричинили падіння іміджу публічної служби в країні.

Важливим кроком у цьому напрямку стало прийняття Кодексу етики цивільної служби, який був прийнятий 11 жовтня 2002 року. В документі задекларовано принципи про публічне добро, інтереси громадян, нейтральність, орієнтації на професіоналізм. Документ відображає основні норми і правила, якими повинні керуватись усі працівники публічної служби. Політична відданість, моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, компетентність, відповідальність, раціональність та лояльність – основні засади, які було покладено в його основу. У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які носять універсальний характер [31].

На основі документу згодом було прийнято й інші норрмативно-правові акти, зокрема Кодекс етики працівників мерії Варшави, Кодекс етики працівників міської гміни Турек, Кодекс етики працівників міської гміни Явоже, Кодекс етики для працівників міського управління в Гданську та ін. Одним із останніх був прийнятий Кодекс етики для працівників міського управління в м. Гданську у 2017 році. В документі наголошено, що працівник місцевого самоврядування повинен діяти таким чином, щоб його діяльність призводила до поглиблення довіри мешканців до місцевої влади, ставити суспільне благо вище власних інтересів, дбати про свій імідж щодня, зокрема під час виконання службових обов'язків, правильно поводитися на робочому місці та поза ним. Також важливу увагу в цьому Кодексі приділено принципам професіоналізму та ввічливості, зокрема зазначено, що працівник місцевого самоврядування повинен дбати про розвиток власних компетенцій,

поглиблювати професійні знання, прагнути до повного знання нормативноправових актів, бути відкритим до співпраці та використання досвіду та знань начальства та колег, бути добрими до людей, не допускати напруги на роботі, дотримуватися принципів доброї поведінки. Цікавим, на нашу думку, є розділ, який присвячений правилам одягання працівників місцевого самоврядування м. Гданська. Цей розділ включає малюнки одягу, що вважається не допустимим для роботи у міському управлінні м. Гданська [32].

Аналізуючи етичні кодекси, можна зробити висновок, що загальновизнаними цінностями публічної служби в Польщі є: верховенство права, чесність та надійність, відповідальність, неупередженість, прозорість та відкритість, професіоналізм, лояльність, політичний нейтралітет.

Значну роль у побудові позитивного іміджу польської цивільної служби відіграє також програма «Приязна адміністрація». Вона реалізується з 15 червня 2000 р. і зорієнтована на органи влади всіх рівнів, які прагнуть спрямовувати свої дії на створення приязних відносин з клієнтами і впровадження новітніх методів обслуговування громадян. Метою програми є виконання на високому рівні компетенції вимог Кодексу цивільної служби; вдосконалення кадрів у сфері надання якісних послуг та розбудови приязних відносин з громадянами; зміни в організації роботи адміністрацій та процедур надаваних ними послуг; удосконалення системи обміну інформацією між органами влади та громадянами.

Значний вплив на вироблення етичних норм діяльності польської публічної адміністрації мали і стандарти діяльності цивільної служби Європейського Союзу, що зокрема, знайшли відображення в затвердженому Європейським Парламентом 6 вересня 2001 р. Кодексі доброї (приязної) адміністрації. Метою цього документа був намір встановити принципи і стандарти поведінки утворених європейських інститутів, а також працюючих у них службовців у їх відносинах із громадянами та представниками громадськості, посилити можливість впливу громадянського суспільства на

європейські інституції. Кодекс був затверджений як акт, що не має юридично обов'язкової сили, але положення документа мають важливе практичне значення для інститутів Європейського Союзу. Порушення його норм може потягнути за собою скаргу до Європейського Омбудсмена, яка може спричинити, згідно ст. 26, для інституцій та їх службовців негативні наслідки, оскільки Омбудсмен використовує Кодекс при перевірці порушень, опираючись на нього у своїй контрольній функції, але Кодекс також і слугує певною інструкцією та ресурсом для службовців, підтримуючи максимально високі стандарти на публічній службі.

Аналіз польського досвіду свідчить, що головною цінністю праці публічних службовців є служіння суспільному благу. Вони пам'ятають про службовий характер своєї праці з людьми, і про те, що існують для них. В основу діяльності публічних службовців покладено принципи професіоналізму, ввічливості, сумлінності та нейтральності. Вони повинні постійно дбати про підвищення кваліфікації та поглиблення професійних знань, високу якість виконання дорученої роботи з точки суспільної моралі.

Професійна етика публічних службовців країн, які входять до Ради Європи розглядається як практичний інструментарій морально-правового регулювання службової діяльності, спрямованої на ефективне виконання професійної ролі на благо громадян і суспільства. Служіння, законність й відповідальність, політична нейтральність і лояльність, чесність, прозорість і відкритість є її базовими принципами. Ці принципи закріплено у модельному Кодексі поведінки публічних службовців, що був рекомендований Комітетом Ради Європи у 2000 році у м. Страсбурзі, Франція. Модельний Кодекс поведінки публічних службовців Ради Європи, який втілений в додатку до Рекомендації, визначає міжнародні стандарти етичної поведінки для публічних службовців та перспективи у цій сфері. Комітет міністрів будучи переконаний, що метою Ради Європи є забезпечення більшої єдності між його членами та нагадуючи, що залучення уваги громадськості і просування етичних цінностей є важливими засобами щодо попередження корупції

рекомендує урядам при дотриманні національного законодавства і принципів, що регулюють діяльність державної адміністрації, сприяти прийняттю національних кодексів поведінки для публічних службовців, керуючись Модельним кодексом поведінки для публічних службовців. В цьому Кодексі визначено, що публічний службовець зобов'язаний виконувати свій службовий обов'язок політично нейтрально, не намагаючись протидіяти проведенню політики, рішеннями чи законним заходам, що приймаються публічними органами. Він зобов'язаний бути чесним, неупередженим і виконувати свої обов'язки в міру своїх здібностей, ефективно, компетентно, справедливо і з розумінням, беручи до уваги лише суспільну користь і відповідні обставини справи.

Більшість країн Європи використовують саме модельний Кодекс поведінки публічних службовців, рекомендований Комітетом Ради Європи, як основу для Кодексів поведінки публічних службовців своїх країн. Це говорить про те, що в цьому Кодексі фіксуються критерії та стандарти поведінки для публічних службовців, які є актуальними для багатьох європейських країн. В рамках нашого дослідження також доцільно звернути увагу на Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, який вперше був прийнятий на Конгресі місцевих та регіональних влад Ради Європи у 1999 р. і оновлений у листопаді 2018 р. В документі знайшли відображення такі норми, як верховенство закону, підзвітність, прозорість тощо. Слід звернути увагу, що у Кодексі наголошується на тому, що усі управлінські суб'єкти повинні поважати один одного та активно працювати задля досягнення недискримінаційної культури справедливості й терпимості, у якій цінують розмаїття. Заслуги і професіоналізм визначаються основними підставами для управління людськими ресурсами. Усі публічні службовці повинні бути безсторонніми під час ухвалення рішень і вживати заходи та уникати всіх форм упередження й фаворитизму, зокрема кумівства. Усі суб'єкти повинні уникати конфліктів чи появи конфлікту між своїми приватними справами й

державними обов'язками. Політику щодо конфлікту інтересів мають регулювати принципи прозорості та підзвітності, гласності та моніторингу прямих або непрямих особистих інтересів суб'єктів, їхніх інших повноважень, функцій чи професій, а також змін у їхніх активах й обов'язках. Усі суб'єкти повинні утримуватися від зловживання своїми службовими обов'язками задля досягнення особистої мети, а також від незаконного привласнення державних коштів. Виконуючи свої функції, суб'єкти не повинні вживати таких заходів, що надаватимуть їм особистих та/чи професійних переваг після того, як такі особи перестануть виконувати ці функції.

Характеризуючи загалом Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування відзначимо значний рівень декларативності його положень та шляхів досягнення. У документі наводиться сім загальних принципів та три особливих обов'язки осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, кожному з яких присвячена окрема стаття, однак механізми їх ефективної реалізації наводяться лише у трьох реченнях. Наголошується, що для забезпечення морально-етичної поведінки публічних службовців органи публічної влади будь-якого рівня повинні мати чітку політику щодо чесності та непідкупності службовців та громадського контролю. Ця політика має передбачати, насамперед, належні освітні програми та навчальні курси з питань моральноетичних засад публічної служби, а також організацію належного консультування для всіх із метою розв'язання етичних дилем і ризиків, пов'язаних із чесністю та непідкупністю.

У цьому контексті відзначимо, що хоча професійно-етична освіта вельми важлива в умовах сьогодення, однак однобічне використання лише освітніх програм для формування чесної публічної служби не принесе бажаних результатів. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування дійсно може бути використаний в практиці діяльності місцевих і регіональних органів влади в

Україні як базовий, однак його декларативність, а у деяких випадках і змістова, і функціональна обмеженість вимагають доповнення більш змістовними положеннями з врахуванням українських реалій.

Як видно з проведеного аналізу, будівництво морального фундаменту публічної служби в багатьох країнах починалося саме із створення етичного кодексу, оскільки саме цей нормативний документ містить систему важливих етичних принципів, норм і правил, якими повинні керуватися публічні службовці у своїй професійній діяльності. Хоча в деяких країнах, наприклад Швеції, не вводяться етичні кодекси чи кодекси поведінки, що обумовлено високим рівнем культури його мешканців та системи цінностей публічних службовців. У датській державній службі також немає загального кодексу поведінки публічних. Однак формулювання стандартів поведінки, що очікуються від публічних службовців, можна знайти у багатьох документах, зокрема Законі «Про державну службу» [20].

Слід звернути увагу, що жоден етичний кодекс не буде дієвим, якщо не буде відповідних механізмів контролю за його виконанням. Контроль є невід'ємною функцією держави, а його реалізація вимагає створення спеціальних структур на всіх рівнях державної влади. Дієвим механізмом контролю за дотриманням необхідного рівня етичної поведінки публічних службовців у багатьох країнах світу стали спеціальні координуючи органи (комісії та комітети з етики, адміністративні та корпоративні суди тощо), які займаються контролем та оцінкою моральних вчинків на публічній службі. Ці органи в основному займаються розробкою правил професійної етики та заходів впливу на їх порушників, розглядом звернень громадян з питань порушення правил професійної поведінки публічних службовців, підготовкою рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення законодавства в сфері службової етики, тощо.

Підсумовуючи зарубіжний досвід слід зазначити, що у різних країнах світу панують спільні підходи до законодавчого регулювання етичних проблем публічної служби. Зокрема на формування етичного законодавства

найбільший вплив здійснюють відповідні закони розвинених країн світу (в першу чергу США та країн ЕС); в більшості країн прийняті спеціальні закони, які регламентують етичні проблеми публічної служби, а в деяких унормування етичних проблем є складовою більш комплексних законів; етичне законодавство постійно розвивається; зміст законів різних країн мають спільну спрямованість на запобігання корупції, впровадження демократичних цінностей та забезпечення якості публічного управління.

Зазвичай, для демократичних країн, визначальним є принцип гуманізму, тобто шанобливого ставлення до кожної людської особистості, розуміння її неповторності, самодостатньої цінності. Для України, яка переживає період серйозних суспільних трансформацій, важливо вибудовувати публічну службу на засадах гуманізму, справедливості, соціального партнерства, прозорості, та особливо нагальними є значні теоретичні розробки проблем етизації публічної служби. Етичні засади повинні бути покладені в основу професіоналізму сучасного українського публічного службовця. Тому центральною ідеєю етизації публічної служби можна вважати актуалізацію її людського потенціалу шляхом формування морально-етичних основ публічної служби, де великий вплив відіграє етичне законодавство держави.

ВИСНОВКИ

Здійснивши аналіз нормативно-правових засад дотримання професійної етики в системі публічної служби України, орієнтуючись на наявні теретичні розробки у даній сфері та дослідвивши нормативну базу щодо забезпечення профксійно-етичної культури державних службовців в Україні, ми дійшли наступних висновків:

1. Професійна етика, як і будь який науковий напрямок розвитку соціальних знань має різні рівні, а саме, теоретичний, емпіричний та практично-прикладний. Разом з тим, ядром професійної етики, публічного службовця є обґрунтування моральних (етичних) кодексів.

2. Найдієвішою методологією, що дозволяє ефективно дослідити засади дотримання професійної етики в системі публічної служби України у відповідності зі всіма вимогами часу і розвитку наукової думки є комплексний підхід, який передбачає залучення методів дослідження, притаманних усім розглянутим підходам – системного, структурно-функціонального, гуманістичного, інституціонального, соціокультурного, соціокомунікативного, діяльнісного, конфліктологічного, ситуаційного, компаративного.

3. Доброчесність та толерантність як важливі морально-етичні елементи є неодмінними складовими професійної компетентності публічних службовців. Високий рівень доброчесності та толерантності публічних службовців необхідно забезпечити шляхом піднесення вимоги доброчесності публічної влади до рівня принципу її організації та здійснення. Такий принцип має бути закріплений у Конституції та законах України і реалізований у відповідних підзаконних нормативно-правових актах.

4. Для регулювання етичної поведінки публічних службовців необхідно забезпечити всебічний контроль за їх професійною діяльністю, який передбачатиме не лише контролюючі дії зі сторони органів і осіб, яким вони безпосередньо підпорядковані шляхом моніторингу ключових завдань та

результативності їх виконання, а й зі сторони зовнішніх стейкхолдерів (постійно діючих незалежних державних структур або органів інших гілок влади, наділених контролюючими функціями), що забезпечить можливість покращення існуючої ситуації у всіх напрямках. Поряд із цим слід забезпечити також колаборацію державного і громадського різновидів контролю, що дозволить не лише виправити наявні недоліки, а й головне встановити причини і умов, що сприяють порушенню вимог щодо дотримання морально-етичних норм.

5. Питання нормативно-правового регулювання дотримання професійної етики в системі публічної служби України є досить складним, адже багато дій за своєю сутністю не можуть регулюватися правовими нормами та приписами, оскільки регулюються нормами моралі, однак існує потреба регулювання концептуальних засад професійної етики.

6. Для України, яка переживає період серйозних суспільних трансформацій, важливо вибудовувати публічну службу на засадах гуманізму, справедливості, соціального партнерства, прозорості, та особливо нагальними є значні теоретичні розробки проблем етизації публічної служби. Етичні засади повинні бути покладені в основу професіоналізму сучасного українського публічного службовця. Тому центральною ідеєю етизації публічної служби можна вважати актуалізацію її людського потенціалу шляхом формування морально-етичних основ публічної служби, де великий вплив відіграє етичне законодавство держави.

7. Зважаючи на наявні зрушення у вирішенні проблематики в контексті дотримання професійної етики в системі публічної служби України, все ж констатуємо, що питання вдосконалення механізмів організаційного середовища професійно-етичної культури залишається відкритим. Зокрема, існує необхідність у створенні етичної інфраструктури, зокрема асоціацій державних службовців, що не сприймають професійно-етичних порушень, аналітичних центрів для обговорення проблем професійно-етично культури, впровадження професійно-етичного навчання (організації та проведення

відповідних курсів з оптимізації професійної етики публічних службовців, дистанційні навчання, підвищення кваліфікації в даній сфері), подальше удосконалення законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1 Антонова О. В. Стратегічна компетентність державних службовців : монографія / О. В. Антонова. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 340 с.

2. Борбунюк О. О. Форми громадського контролю як засобу забезпечення законності нормативно-правових актів у державному управлінні / О. О. Борбунюк // Часопис Київ. ун-ту права. – 2015. – № 1. – С. 127 – 131.

3. Буяшенко В. В. Соціокультурний підхід в дослідженні соціального піклування / В. В. Буяшенко // Філософські дослідження. – 2011. – Вип. 13. – С. 201 – 213.

4. Бошовська В. Суспільно-демократичні цінності - основа формування еліти в державному управлінні : [навч.-метод. Матеріали] І В. Гошовська, І. Сурай ; уклад. Ю. Стрілецька. - К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2013. - 56 с. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/

5. Буяшенко В. В. Соціокультурний підхід в дослідженні соціального піклування / В. В. Буяшенко // Філософські дослідження. – 2011. – Вип. 13. – С. 201 – 213

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Бусел. - К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. - 1728 с.

7. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Е. Василевська. – Київ, 2008. – 336 с.

8. Гасюк І. Л. Підходи до дослідження системи державного управління розвитком фізичної культури і спорту / Ігор Гасюк // Державне управління і місцеве самоврядування. – 2010. – № 4(7). – С. 164 – 176.

9. Гуртова Ю.В. Професійна діяльність суддів як публічна служба / Ю.В. Гуртова // Теорія та практика публічної служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпро, 21 грудня 2018 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 264 с. – С. 96 – 97.

10. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Ін-Юре, 1999. – 244 с.

11. Дрешпак В. М. Концептуальні підходи до функціонування семіотичних утворень у сучасному державному управління / Валерій Дрешпак // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – Вип. 1(8). – С. 19 – 26.

12. Загальна декларація прав людини прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

13. Ільченко Н. М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід / Н. М. Ільченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1(39). – URL : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/1/06.pdf.

14. Каганов Ю. О. Історична компаративістика крізь призму філософсько-методологічного погляду / Ю. О. Каганов // Наук. пр. історич. факультету Запоріз. нац. ун-ту. – Запоріжжя : ЗНУ, 2010. – Вип. XXIX. – С. 250 – 258.

15. Карпенко В. В. Особливості застосування системного підходу при дослідженні комплексного розвитку сільських територіальних громад / В. В. Карпенко // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 1 (37). – С. 396 – 404.

16. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : із змінами. – URL : www.rada.gov.ua.

17. Ковальова А. Д. Застосування компаративного методу в студіях з ЄС і НАФТА / А. Д. Ковальова // Вісн. Східноукраїн. нац. ун-ту ім. Володимира Даля. – 2009. – №. 6Е. – URL : http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/vsunud/2009-6E/Index.htm.

18. Кулешов В. Взаємодія регіональних та місцевих органів влади з громадськістю / В. Кулешов // Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. (28 квітня 2016 р.). – Одеса, 2016. – С. 85 – 88.

19. Оболенський О.Ю. Державна служба: Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2003. –344 с.

20. Про державну службу: Закон України від 22 січ. 2016 р. // ВВР України. 2016. № 4. С. 60, ст. 43.

21. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів 391 України від 23 серп. 2017 р. № 640. – URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text.

22. Про затвердження Положення про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2020 р. № 1343. – URL : https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-informacijnusistemu-upravlinnya-lyudskimi-resursami-v-derzhavnih-organah-i281220-1343

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

24. Серьогін С.М. Публічна служба як інтегруюче поняття / С. М. Серьогін // Теорія та практика державної служби : матеріали наук.- практ. конф., Дніпропетровськ, 8 грудня 2017 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. :

ДРІДУ НАДУ, 2017. – 275 с. – С. 34-37. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби / С. М. Серьогін // Аспекти публічного управління. – 2013. – Т. 1, № 1. – С. 58 – 65.

25. Сурай І. Доброчесність як форма протидії корупції І І. Сурай ІІ Проблеми реалізації державної антикорупційної політики в Україні : [зб. наук, пр.] І за заг. ред. проф. А. Мих- ненка. - К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2011. - С. 118-121.

26. Сорокіна Н.Г. Формування морально-етичних основ публчної служби в Україні: дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Сорокіна Наталія Григорівна; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпро, 2021. – 486 с.

27. Токовенко В. В. Системний підхід у методології дослідження сутності державного управління у сучасному суспільстві / В. Токовенко // Вісн. УАДУ. – 2005. – № 1. – С. 39 – 47.

28. Управління суспільним розвитком : словник-довідник / за заг.ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка ; уклад.: В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, О. А. Бутрін [та ін.]. – Київ : Вид-во НАДУ, 2006. – 248 с.

29. Харитонова О. І. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції / О. І. Харитонова, Є. О. Харитонов. – Харків : Одіссей, 2002. – 592 с.

30. Хриков Є. М. Управління навчальним закладом : навч. посіб. / Є. М. Хриков. – Київ : Знання, 2006. – 365 с.

31. Kodeks etyki Sluzby Cywilnej. Retreived from http://www.wetgiw.gov.pl/bip/files/51_Kodeks%20Etyki%20Sluzby%20Cywilnej.pdf.

32. Kodeks Etyki pracowników Urzędu Miejskiego w Gdańsku: Zarządzenia Nr 120/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 24 stycznia 2017 r. Retreived from

https://bip.gdansk.pl/subpages/akty_prawne/pliki/2017/PMG_2017_7_120_zal01.pdf.

33. Pay for performance: A guide to compensation management / P. T. Chingos (ed.). 2 ed. N.Y.: Wiley, 2002.

34. Transparency International Україна. Національна система доброчесності /Україна. -2015 р. [Електронний ресурс]. -Режим доступу : https://tiukraine.org/wp-content/uploads/2016/ll/ nis_assessment_ukr_0.pdf

35. Toupictionnaire : le dictionnaire de politique. Retrieved from http://www.toupie.org/Dictionnaire/Responsabilite.htm, 27.12.2017.

36. Trust in Government – Openness. (2019). Retrieved from https://www.oecd.org/gov/trust-openness.htm.

37. Wang, M., Kammeyer-Mueller, J., Liu, Y, & Li, Y. (2015). Context, Socialization and Newcomer Learning. Organizational Psychology Review, 5(1), 3 – 25.

38. Zhu, J., Tatachari, S., & Chattopadhyay, P. (2017). Newcomers Identification: Trends, Antecedents, Moderators, and Consequences. Academy of Management Journal, 60(3), 855 – 879

39. Ethical guidelines for contact with business and industry in the defence sector. May 2011. URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/reglement/ethical-guidelinesfor-business-and-industry-in-the-defence-sector_2011_s-1001-e_web.pd

40. Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in 76 International Business Transactions. URL: https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm