КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему
«ЕТИЧНІ КОДЕКСИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ:
РОЛЬ ТА МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ»

Студент 2 курсу магістратури очної форми
навчання спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
освітньо-наукової програми «Державна служба»
Мирошниченко Ярослав Дмитрович

Науковий керівник
Василевська Тетяна Едуардівна, д.держ.упр.,
професор, професор кафедри публічної політики

до захисту
Керівник
Т.Е. Василевська
6.05.2024

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів без
відповідних посилань
Студент (підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри публічної політики від 30 квітня 2024 р., протокол № 16.

Завідувач кафедри публічної політики, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України
Корчак Наталія Миколаївна (підпис)

Київ – 2024

АНОТАЦІЯ

Мирошниченко Я. Д. Етичні кодекси в публічному управлінні: Роль та механізми впровадження. Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2024.

Кваліфікаційна магістерська робота присвячена розгляду ключових аспектів впровадження етичних кодексів у сфері публічного управління. В процесі дослідження будуть розглянуті різні аспекти створення, впровадження та виконання етичних кодексів, а також їхня роль у забезпеченні ефективності та інтегритету публічного сектору. Зокрема, у роботі буде проаналізовано значення етичних кодексів у формуванні етичної культури в установах публічного управління, а також їх вплив на створення довіри громадськості до органів публічної влади. Дослідження також буде спрямоване на визначення механізмів впровадження етичних кодексів, включаючи процес їхньої розробки, прийняття та нагляду за їхнім дотриманням. Крім того, у роботі буде розглянуто роль різних зацікавлених сторін у впровадженні етичних кодексів у публічному управлінні, включаючи публічні органи влади та інші зацікавлені сторони. Аналіз взаємодії між цими сторонами допоможе визначити оптимальні стратегії співпраці для ефективного впровадження етичних стандартів у публічному секторі влади.

Висновки та рекомендації цієї роботи будуть спрямовані на підвищення ефективності механізмів впровадження етичних кодексів у публічному управлінні та забезпечення високих стандартів етичності серед публічних службовців та установ публічного сектору. Результати дослідження можуть бути корисними для політичних діячів, адміністративних органів, дослідників та інших учасників політичного процесу, які зацікавлені у покращенні етичності та прозорості в публічному управлінні.

Ключові слова: етичні кодекси, публічне управління, роль, механізми, впровадження.

ANNOTATION

Miroshnychenko Y. D. Ethical codes in public administration: The role and mechanisms of implementation. Qualifying master’s thesis for a degree of higher education of the second (master’s) level in the field of knowledge 28 «Public Administration and Management», specialty 281 «Public Administration and Management.» – Educational and Research Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University, Kyiv, 2024.

The qualifying master’s thesis is devoted to to consider the key aspects of implementing codes of ethics in public administration. The study will examine

various aspects of the creation, implementation and enforcement of codes of ethics, as well as their role in ensuring the efficiency and integration of the public sector. In particular, the paper will analyze the importance of codes of ethics in shaping the ethical culture in public administration institutions, as well as their impact on building public trust in public institutions. The study will also aim to identify the mechanisms for implementing codes of ethics, including the process of their development, adoption and supervision over their compliance. In addition, the paper will examine the role of various stakeholders in the implementation of codes of ethics in public administration, including government agencies, civil society organizations and other interested parties. The analysis of the interaction between these parties will help to determine the best strategies for cooperation for the effective implementation of ethical standards in the public sector.

The conclusions and recommendations of this study will be aimed at improving the effectiveness of mechanisms for implementing codes of ethics in public administration and ensuring high standards of ethics among civil servants and public sector institutions. The results of the study may be useful for policy makers, administrative bodies, researchers and other stakeholders interested in improving ethics and transparency in public administration.

Keywords: codes of ethics, public administration, role, mechanisms, implementation.

ЗМІСТ

ВСТУП 5

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЕТИЧНИХ КОДЕКСІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ 8

1.1 Соціальна відповідальність та роль етики в сучасному публічному управлінні 8

1.2 Правові засади етичної поведінки публічних службовців 12

1.3 Поняття та сутність етичного кодексу в публічному управлінні 17

РОЗДІЛ 2 ФОРМУВАННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ КОДЕКСІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ 24

2.1 Формування етичних кодексів в публічному управлінні: базові механізми 24

2.2 Механізми впровадження етичних кодексів в публічному управлінні 31

2.3 Міжнародний досвід функціонування етичних кодексів у публічному управлінні: уроки для України 36

РОЗДІЛ 3 ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕТИЧНИХ КОДЕКСІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ НА ПРИКЛАДІ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ 48

3.1 Аналіз діючого Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради та Правил етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради 48

3.2 Контроль та моніторинг дотримання етичних норм в діяльності Київської міської ради 57

3.3 Шляхи вдосконалення Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради та Правил етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради 63

ВИСНОВКИ 73

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 79

ВСТУП

Актуальність дослідження. На сучасному етапі розвитку публічної служби України, ключовим фактором є підготовка та забезпечення кваліфікованого персоналу. Без належно підготовлених та компетентних службовців, неможливо досягти поставлених завдань управління публічними владними структурами. Особливу важливість у цьому контексті має етичний статус публічного службовця, оскільки його етичні зобов'язання є визначальними для забезпечення ефективності та довіри громадян до органів публічної влади. Проблематика етичного кодексу публічних службовців в Україні належить до актуальних напрямів досліджень у сфері публічного управління. Основна увага дослідників зосереджується на тому, яким чином формується, та використовується етичний кодекс у публічному управлінні, зокрема у контексті підготовки та розвитку кадрів в цій галузі. Однак, однією з ключових проблем є не лише формулювання кодексу, але й його реалізація в роботу публічних структур. Це вимагає ретельного вивчення механізмів моніторингу та контролю за дотриманням кодексу, а також стимулювання публічних службовців до його дотримання. Важливо проводити оцінку ефективності дії етичного кодексу, щоб з'ясувати його вплив на практику управління, рівень довіри громадян до владних структур та загальну ефективність державного управління.

Метою кваліфікаційної роботи є проведення аналізу та розгляду ролі та механізмів впровадження етичних кодексів в публічному управлінні.

Відповідно до поставленої мети, у цій роботі визначено такі **завдання**:

- проаналізувати роль етики та соціальної відповідальності в сучасному публічному управлінні;
- визначити основні правові засади, які регулюють етичну поведінку публічних службовців;
- уточнити поняття та визначити сутність етичного кодексу в публічному управлінні;
- розглянути механізми формування етичних кодексів у публічному

управлінні;

– запропонувати стратегії впровадження етичних кодексів для підвищення їх ефективності в публічному управлінні;

– дослідити міжнародний досвід функціонування етичних кодексів та визначити можливі застосовність українському контексті;

– провести аналіз діючого Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради та Правил етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради;

– розробити систему контролю та моніторингу дотримання етичних кодексів у діяльності Київської міської ради та визначити шляхи вдосконалення етичних документів Київської міської ради для підвищення ефективності його впровадження в публічному управлінні.

Об'єктом дослідження явища та процеси публічно-управлінської діяльності.

Предметом дослідження є роль та механізми впровадження етичних кодексів в публічному управлінні.

Методи дослідження. У процесі виконання кваліфікаційної роботи застосовувалися такі методи, як метод системного та структурно-функціонального аналізу, на основі яких було встановлено структуру та функції етичних кодексів у публічному управлінні, термінологічного аналізу, який допоміг чітко визначити основі поняття дослідження, метод порівняльного аналізу, що дозволив нам здійснити порівняння етичних кодексів в країнах (Великобританія, Франція, Німеччина, США, Японія, Польща), загальнонаукові методи дослідження: абстрагування і конкретизація, аналіз і синтез, індукція і дедукція тощо.

Інформаційною базою дослідження є широкий спектр наукових джерел, включаючи наукові статті, монографії, законодавчі акти, а також інфомаційні матеріали, що описують досвід інших країн у сфері публічного управління.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у виявленні нових підходів та механізмів для формування та впровадження етичних кодексів в

публічному управлінні. Результати дослідження можуть принести нові уявлення про те, як оптимізувати етичний статус публічного службовця у сфері публічного управління, забезпечуючи більшу відкритість, прозорість та довіру громадськості до публічних інституцій. Крім того, вони можуть надати підґрунтя для подальших досліджень у цій області.

Практичне значення одержаних результатів. Практичне значення одержаних результатів полягає у їхньому можливому використанні для удосконалення процесів формування та впровадження етичних кодексів у публічному управлінні. Ці результати можуть бути використані законодавчими та адміністративними органами влади, іншими зацікавленими сторонами для розробки та впровадження ефективних механізмів контролю за дотриманням етичних стандартів серед публічних управлінців. Крім того, результати дослідження можуть служити основою для розробки та вдосконалення правових нормативів, спрямованих на підвищення рівня етичності у сфері публічного управління.

Особистий внесок магістра. Кваліфікаційна робота є самостійним завершеним дослідженням автора.

Публікації. Отримані результати дослідження були піддані апробації на конференції «Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього» (GCGF)», на яку подані тези «Антикризове публічне управління в Україні в умовах глобальних викликів» та обговоренню з науковими радами, консультантами та допрофесорами, що дозволило отримати важливі відгуки і рекомендації. Цей процес допоміг уточнити інтерпретацію результатів та визначити додаткові кроки у подальшому дослідженні.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається з вступу, трьох розділів, дев’яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЕТИЧНИХ КОДЕКСІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1 Соціальна відповідальність та роль етики в сучасному публічному управлінні

У сучасному світі соціальна відповідальність та етика в публічному управлінні стають все більш актуальними та важливими аспектами. Розвиток суспільства та зростання його потреб вимагають від органів публічної влади взяти на себе більш високий рівень відповідальності перед громадянами. Соціальна відповідальність охоплює широкий спектр питань, від економічної до екологічної сфери, та вимагає від управлінських структур дотримання найвищих стандартів етичності та професіоналізму. Етика в публічному управлінні визначає цінності та норми, які повинні керувати діями публічних службовців та інших працівників сфери управління. Вона забезпечує відповідність рішень та дій моральним та етичним стандартам, сприяючи побудові довіри між владними структурами та суспільством. У даній статті буде розглянуто соціальну відповідальність та роль етики в сучасному публічному управлінні з урахуванням сучасних викликів та потреб суспільства.

Під етичною системою публічної служби розуміється інтегрована цілісність структурних та функціональних компонентів, що включає: законодавче визначення вимог до етики публічної служби; наукове обґрунтування проблеми етики публічної служби; етичну освіту всіх категорій публічних службовців; організацію підвищення кваліфікації з проблем етики публічної служби; спеціальні органи, що займаються проблемами етики публічної служби; самоосвіту публічних службовців; етичні кодекси та внутрішні нормативно-правові акти конкретних публічних органів; участь громадян та громадських організацій у вирішенні проблем етики публічної служби; діяльність органів влади та місцевого самоврядування у забезпеченні етичності поведінки публічних службовців; корпоративну культуру,

спрямовану на забезпечення необхідного рівня етики; систему оцінки та моніторингу рівня етики публічних службовців; засоби стимулювання етичної поведінки; стиль управління, який може сприяти або не сприяти етичності поведінки службовців; рівень етики публічних службовців та публічної служби.

Етика є розділом філософії, який вивчає феномен моралі. Як зазначає Ю.Витко, це поняття відіграє значну роль у поведінці людини, пов'язуючи її з настановами, які виходять за межі безпосередніх мотивів і цілей вчинків [2].

Завданнями етики є:

– рефлексія, опис моралі;

– пояснення моралі, що сприяє її критичному осмисленню, схваленню;

– пропозиція власної моделі моралі [30].

Як відзначає Ю. Даниленко, професійна мораль та професійна етика відтворюють характеристики певного виду людської діяльності та виникають у сферах, де центральним є людина. У контексті юридичної справи мораль представляє собою комплекс вимог (норм моралі, совісті, відповідальності, честі) до представників цієї професії, орієнтованих на виконання їх професійних обов'язків. Іншими словами, професійна мораль відтворює особливості конкретної сфери людської діяльності, яка є необхідною складовою загальної моралі та регулює певний тип професійної праці [3].

Публічно-управлінська етика є видом управлінської етики, в якому на основі вивчення професійної моралі публічних управлінців обґрунтовуються ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки, взаємовідносин між людьми у процесі публічно-управлінської діяльності, надаються практичні рекомендації, які зорієнтовані на цю діяльність.

В науковій літературі розрізняють:

1) етику публічного управління як інституційну етику, що випливає з місії та філософії публічного управління та презентує його цінності, етичні установки, принципи, норми й механізми їхньої підтримки;

2) етику публічного управлінця, що ґрунтується на усвідомленні професійного призначення та ціннісних засад публічного управління, системі етичних принципів та норм, які відображаються у свідомості публічних управлінців, орієнтують і регулюють їх відносини та діяльність у сфері публічного управління [1].

Таким чином, етика публічного управлінця є похідною від етики публічного управління і може мати особливості в залежності від сфери управління, проте повинна повністю їй відповідати в своїх основних положеннях. В етиці публічного управлінця конкретизуються загально-моральні настанови. Проте кожна відносно самостійна моральна підсистема (у тому числі професійна етика утримує у собі небезпеку самоізоляції, виникнення професійного егоїзму, домінування корпоративних інтересів над загальнолюдськими [1].

У ситуації конфлікту між загальноприйнятими етичними нормами та професійними правилами, перевага має бути надана загальнолюдським моральним принципам. Виключно розуміння загальнолюдських, культурних та етичних цінностей робить професійну діяльність свідомою і змістовною. Досягти гармонізації вимог загальнолюдської моралі та професійної моралі публічних службовців можливо через форми і методи незалежного суспільного контролю над діяльністю окремих спеціалістів та професійної групи в цілому, через прозорість, зняття зайвих заборон і обмежень, суспільний діалог, свободу обговорення всіх доступних розумінню неспеціалістів сторін професійного функціонування Взагалі етика і мораль — це форми загальної свідомості, які, будучи складовими загальної етики і моралі, насамперед виконують функцію регулювання на всіх рівнях суспільства [1].

Проблема професійної етики публічного службовця виникає з потреби йому дотримуватися не лише законів і правил, встановлених конституціями країн та чинним законодавством, але й моральних принципів і норм. Етичні кодекси, за якими керуються публічні службовці, не просто базуються на загальновизнаних моральних принципах, але й конкретизують їх, враховуючи

особливості службової діяльності, унікальні обов’язки і повноваження, які покладені на них. Саме в цьому полягає суть етики публічного службовця. Моральні норми є загальними правилами в регулюванні суспільних відносин, тому публічна служба нерозривно пов’язана з мораллю, етикою та моральним станом публічного службовця. Загальні етичні вимоги до публічних службовців в країнах демократії:

- дотримувати принципів публічної служби;
- чесно служити і бути вірним державі;
- дотримувати вищих моральних принципів;
- ставити публічні інтереси вище за індивідуальні цілі і завдання;
- політичних партій, інших громадських організацій;
- постійно боротися з корупцією в органах публічної влади;
- не використовувати своє службове становище в особистих корисливих цілях;
- ніколи не користуватися своїм службовим становищем для отримання благ або переваг;
- дотримуватися загальноприйнятих правил поведінки у спілкуванні з громадянами, як під час виконання службових обов'язків, так і в особистих відносинах;
- не допускати будь-яких форм дискримінації у відносинах з колегами по службі та громадянами;
- не використовувати конфіденційну інформацію, отриману під час виконання службових обов'язків, для особистої вигоди.

Вміння адекватно спілкуватися з людьми є одним із ключових фактором для успішної службової діяльності. Таким чином, етика публічного службовця визначається як система цінностей, принципів та норм поведінки, порядку дій і принципів у відносинах, пов’язаних з публічною службою, що ґрунтується на глибоко усвідомлених цінностях та принципах і конкретизованих нормах загальнолюдської моралі, властивих даному суспільству. Ця етика включає в себе не лише моральні аспекти взаємодії з колегами та громадянами, але й

вимагає додержання правових засад, що регулюють діяльність публічних службовців. Таким чином, вона виступає не лише моральними принципами, але й юридично обов’язковими стандартами, що визначаються законами та нормативно-правовими актами регулюючими діяльність публічних службовців.

1.2 Правові засади етичної поведінки публічних службовців

Публічні службовці відіграють ключову роль у функціонуванні публічних органів та забезпеченні ефективності публічного управління. Вони мають не лише виконувати свої обов’язки професійно та компетентно, але й додержуватися високих стандартів етики та додержання закону. Правові засади етичної поведінки публічних службовців визначаються рядом законів, нормативно-правових актів та документів, які встановлюють вимоги до їхньої діяльності та поведінки.

Нижче наведено перелік законів та нормативних актів, які формують основи етичної поведінки публічних службовців в Україні:

– Конституція України є основним законодавчим актом країни, в якій визначаються основні права, свободи та обов’язки громадян, а також принципи функціонування публічних органів. Щодо етичної поведінки публічних службовців, Конституція України містить загальні принципи правової держави, демократії та рівності перед законом, які є основою для формування етичних стандартів у публічній службі.

– Закон України «Про державну службу» [17] встановлює загальні принципи та порядок організації та функціонування державної служби в Україні. Цей закон визначає правові та етичні норми, що регулюють діяльність державних службовців, зокрема вимоги до їхньої поведінки та взаємодії з громадянами та колегами.

– Закон України «Про інформацію» [23] визначає права та обов'язки щодо доступу до інформації, які мають як громадяни, так і публічні службовці. Він сприяє прозорості та відкритості в управлінні державними справами й

справами в сфері місцевого самоврядування та встановлює вимоги до забезпечення доступу до інформації

– Закон України «Про доступ до публічної інформації» [19] регулює порядок доступу громадян до публічної інформації, включаючи інформацію, що стосується діяльності публічних органів влади та службовців. Він також сприяє забезпеченню відкритості та прозорості в публічному управлінні.

– Закон України «Про захист персональних даних» [21] встановлює правила щодо збору, зберігання, використання та захисту персональних даних громадян. Він має важливе значення для забезпечення конфіденційності та приватності громадян у взаємодії з публічними органами влади.

– Закон України «Про державну таємницю» [17] визначає порядок класифікації, зберігання та розкриття державної таємниці. Він має значення для забезпечення безпеки держави та обмеження доступу до конфіденційної інформації публічними службовцями.

– Закон України «Про очищення влади» [28] встановлює процедури та вимоги щодо публічних осіб, які займають ключові посади у публічних органах влади, для запобігання корупції та конфлікту інтересів.

– Закон України «Про звернення громадян» [22] регулює порядок прийому та розгляду звернень громадян публічними органами влади та посадовими особами. Він сприяє забезпеченню взаємодії між громадянами та публічними службовцями та врахуванню їхніх прав та інтересів.

– Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [27] визначає структуру та повноваження Національного антикорупційного бюро України та встановлює механізми боротьби з корупцією в публічному владному секторі.

Кодекси законів про працю України містять важливі норми щодо трудових відносин у публічному владному секторі, включаючи права та обов’язки публічних службовців, умови праці та соціального захисту. Ці кодекси визначають вимоги до етичної поведінки та взаємодії на робочому місці.

Законом України «Про запобігання корупції» [20] (розділом 6) встановлюються узагальнені правила поведінки публічних службовців, які одночасно, виступають правовою основою для кодексів та стандартів професійної етики усіх уповноважених на реалізцію функцій держави та місцевого самоврядування (в тому числі, поліцейських, суддів, прокурорів та ін.). Згідно із вказаним Законом, публічні службовці в процесі своєї праці повинні керуватися наступними етичними принципами:

– публічний службовець має уникати ситуацій, коли особистий інтерес переважає над загальнодержавним, спрямовуючи всі свої дії на досягнення суспільного блага;

– забороняється допущення впливу політичних інтересів на рішення та дії публічного службовця, а також демонстрація політичних поглядів та відмова від використання політичної символіки;

– діяльність службовця не повинна підпорядковуватися особистим інтересам та переконанням, забезпечуючи безпристрастність у виконанні обов’язків;

– службовець повинен мати необхідні знання, навички та якості для виконання своїх завдань і обов’язків, забезпечуючи їх ефективне виконання;

– інформація, отримана в зв’язку з виконанням посадових обов’язків, повинна бути збережена в таємниці та не розголошуватися, крім випадків, визначених законодавством;

– публічний службовець повинен утримуватися від виконання незаконних доручень, дотримуючись принципів доброчесності та сумлінності у своїй діяльності [20].

Закріплення визначених правил етичної поведінки та надання їм правового характеру мають на меті реалізацію таких завдань, як: забезпечення професійної і доброчесної поведінки публічних службовців, підвищення вимог, які висуваються з огляду на те, що вказані службовці можуть: розпоряджатись матеріальними та людськими ресурсами; ухвалювати рішення, що здатні впливати на права та свободи приватних осіб; діяти в умовах реалізації

формально не врегульованих законом дискреційних повноважень тощо [37]. Через це дотримання правил етичної поведінки є важливою складовою професійної діяльності публічних службовців.

На підзаконному нормативному рівні деталізується етична поведінка публічних службовців через «Загальні правил етичної поведінки публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [11], які регулюють взаємовідносини посадових осіб органів влади та місцевого самоврядування з іншими суб'єктами правовідносин. Ці правила не лише інформують громадськість про очікувану поведінку публічних службовців, але й закріплюють реалізацію їхніх прав і обов'язків. «Загальні правила етичної поведінки публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» є узагальненням етичних вимог до дій публічних службовців у ході виконання службових обов'язків та складаються з шести розділів, які мають різну інформаційну наповненість. Аналіз «Загальних правил етичної поведінки публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» дає підстави усі етичні вимоги поділити в залежності від змістовного наповнення на такі три групи:

1) організаційні – містять перелік:

– основних обов'язків публічних службовців, що впливають на етичність та моральність їх поведінки (своєчасне та неухильне виконання рішення публічних органів, наказів (розпоряджень), доручень керівників; покращення публічним службовцем своїх умінь, освітньо-професійного розвитку відповідно до потреб та обов'язків на займаній посаді, підвищення рівня професійної та культурної компетентності, оптимізація організації робочих процесів і т.д;

– особливостей використання службового становища (можливість використання свого службового становища публічним службовцем виключно для виконання своїх посадових обов'язків і доручень керівників та заборона його використовувати в політичних цілях, передвиборній агітації, акціях та

заходах, що організовуються політичними партіями, або задля отримання неправомірної вигоди чи задоволення особистих інтересів);

– використання державних ресурсів має бути обґрунтованим та ефективним, з відповідальним ставленням до державної власності та коштів, публічні службовці повинні постійно підвищувати продуктивність використання цих ресурсів, уникати зловживань і використання їх у особистих цілях, робочий час службовців має бути спрямований лише на виконання їхніх посадових обов'язків, щоб не завдавати шкоди навколишньому середовищу чи здоров'ю людей та ін.) [6].

2) інформаційні – розкривають сутність прав та обмежень публічного службовця щодо використання та обміну інформацією, що стала відомою у зв'язку з виконанням посадових обов'язків (забороняється розголошувати персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом; у разі наявності відомостей щодо загрози чи фактів неправомірного поширення інформації з обмеженим доступом встановлюється обов'язок щодо негайного повідомлення про це безпосереднього керівника; забезпечення відповідності встановленому протоколу у відносинах з представниками органів влади іноземних країн, міжнародних організацій, іноземних установ тощо;

3) особистісні – передбачають дотримання публічними службовцями таких правил: під час виконання своїх посадових обов'язків неухильно дотримуватися загальновизнаних етичних норм поведінки; бути ввічливими та доброзичливими; дотримуватися правил високої культури спілкування; утримуватися від вживання нецензурної лексики та підвищеного тону; демонструвати повагу до прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, а також інших юридичних осіб; уникати проявів свавілля чи байдужості до їхніх правомірних дій та вимог. Окрім цього, публічні службовці у своїй діяльності повинні запобігати виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими [6].

Отже, закріплення в законодавстві України принципів етичної поведінки публічних службовців свідчить про визнання важливості забезпечення високих стандартів моралі та доброчесності у діяльності державних представників. Це створює основу для відповідальності та прозорості в їхній роботі перед суспільством. Проте лише закони не завжди забезпечують повне втілення етичних принципів у практиці, через що важливо розглянути поняття та сутність етичного кодексу в публічному управлінні, який доповнює законодавство та забезпечує конкретні вказівки щодо етичної поведінки публічних службовців у різних ситуаціях.

1.3 Поняття та сутність етичного кодексу в публічному управлінні

Етичний кодекс у публічному управлінні є ключовим документом, який визначає норми, цінності та стандарти поведінки публічних службовців. Його сутність полягає в установленні високих моральних та етичних стандартів, які визначають правила поведінки та взаємодії між публічними службовцями, громадянами та іншими зацікавленими сторонами. Етичний кодекс встановлює принципи справедливості, чесності, відкритості, професіоналізму та відповідальності, які повинні керувати діями та рішеннями у сфері публічного управління.

Цей документ відображає суспільні цінності та очікування щодо діяльності публічних службовців і відіграє важливу роль у зміцненні довіри громадськості до владних структур. Він є основою для вирішення етичних питань, вироблення етичних рішень та встановлення взаємин у сфері публічного управління. Таким чином, етичний кодекс виступає не лише як нормативно-правовий акт, але й як важливий інструмент формування коректної та етичної культури серед публічних службовців.

У даному підрозділі проаналізуємо поняття, сутність та значення етичного кодексу в публічному управлінні з урахуванням сучасних викликів та потреб суспільства.

Розглянемо поняття «кодекс» та «етичний кодекс». Г. Додонова у своїй науковій праці, посилаючись на визначення у словнику [5], так характеризує етичний кодекс: «Етичний (моральний) кодекс – сукупність моральних норм, правил, правил, норм, які є обов'язковими для виконання. Етичний кодекс у публічному управлінні – сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм і стандартів поведінки публічного управлінця, які є обов'язковими для виконання [5].

Н. Сорокіна зазначає, що кодекс – це угода, конвенція, система правил, які зобов'язуються виконувати договірні сторони; спосіб самоорганізації професійної спільноти, що підвищує її статус, престиж, професіоналізм [32]. Далі науковець зазначає, що прийняття кодексу сприятиме створенню більш прийнятного середовища для професійної діяльності, а в разі порушення норм і правил цього документа мають бути передбачені санкції за їх недотримання.

На рисунку 1.1 наведено обґрунтування впровадження та прийняття етичних кодексів у сфері публічної служби.

Рис. 1.1 Підстави для прийняття і практичного впровадження етичних кодексів на публічній службі

Джерело: авторська розробка на основі [33].

Основною перевагою створення таких кодексів є:

– Створення стандартів поведінки – етичні кодекси встановлюють чіткі стандарти та норми поведінки для публічних службовців. Це допомагає уникнути непорозумінь щодо очікувань управління та сприяє утриманню високих моральних та етичних стандартів у всій публічній службі;

– Зміцнення довіри громадськості – якщо публічні службовці дотримуються встановлених етичних стандартів, це сприяє збереженню та зміцненню довіри громадськості до діяльності уряду та публічних органів. Громадяни мають право очікувати від публічних службовців чесності, інтегритету та професіоналізму, і етичні кодекси допомагають досягти цих цілей;

– Забезпечення внутрішньої консистентності – через врахування специфіки кожного органу влади етичні кодекси можуть бути адаптовані для відповідності конкретним потребам та особливостям. Одночасно зберігається загальна єдність етичних стандартів у всій системі публічної служби;

– Стимулювання внутрішньої саморегуляції – етичні кодекси створюють платформу для внутрішньої саморегуляції серед публічних службовців. Вони спонукають до самоаналізу та самоконтролю, що сприяє уникненню конфліктних ситуацій та покращенню професійної ефективності;

– Забезпечення відкритості та прозорості – етичні кодекси можуть містити положення про зобов'язаність публічних службовців до відкритості та прозорості у своїй діяльності. Це важливо для підтримки принципів демократії та відкритого управління;

– Можливість врахування специфіки різних органів влади та одночасне збереження єдності етичних стандартів [33].

Загалом, можна зазначити, що етичні кодекси насправді можуть виступати в якості ефективних засобів для усунення неетичної поведінки в публічному секторі. Водночас, цей інструмент є дієвішим, якщо він є невід'ємною складовою організаційних політик структури. Відповідно, це передбачає проведення регулярного інформування та тренінгів з обґрунтування щодо змісту та використання зазначених кодексів. Крім того, для сприяння розумінню та прийняттю кодексів етики серед тих, кому вони належать, дуже корисно заохочувати публічних службовців усіх рівнів до розроблення та проектування таких кодексів.

Але процес розробки та впровадження етичних кодексів, крім переваг, може мати суттєві недоліки:

– можливість створення неефективних кодексів, які не можна буде застосувати на практиці;

– тривалий час на розробку кодексів для окремих міністерств через протидію чиновників або відсутність кваліфікованих фахівців у сфері адміністративної етики;

– недовіра суспільства до щирості влади;

– збереження старих етичних норм у колективі, що може спричинити конфлікти.

Кожен колектив може виявити недовіру до порушників етичних правил і спровокувати конфлікти усередині організації [12]. Щоб вирішити проблему «довіри», Й. Козак вважає за необхідне спочатку вирішити проблему консервативності етичних норм у колективі. Це означає впровадження стандартизованих етичних стандартів у сфері публічного управління, які розробляються та впроваджуються.

До ключових аспектів морального життя представників публічної адміністрації, які вивчає етика публічного управління, належать:

– ідентифікація головних принципів, цінностей та професійно-етичних норм публічного адміністрування;

– усвідомлення проблематики особливостей розвитку моральних відносин між представниками публічної адміністрації та громадянами, які є безпосередніми об’єктами (і водночас – суб’єктами) їхньої професійної діяльності;

– визначення комплексу моральних якостей особистості представника публічної влади, що дозволять максимально ефективно забезпечувати виконання ним своїх службових обов’язків, зокрема, визначення поняття професіоналізму як однієї з моральних якостей публічного управлінця;

– з’ясування форм підтримки професійної етики публічних управлінців, включаючи встановлення специфіки, мети, завдань і методів професійно-етичної підготовки кадрів органів публічного управління;

– розкриття змісту взаємин у професійних групах органів публічного управління, конкретних моральних та професійно-етичних норм, що відображають ці відносини;

– відношення професійної групи та кожного державного управлінця до суспільства в цілому та його інтересів [1].

На рисунку 1.2 відображені основні компоненти етики публічного управлінця, які включають мотиваційний, когнітивний, регулятивний та емоційно-вольовий аспекти. Мотиваційний компонент визначає цілі та мотиви, які спонукають управлінця до певних дій. Когнітивний аспект відображає знання, розуміння та усвідомлення етичних принципів та норм. Регулятивний компонент включає в себе вміння регулювати свої дії та приймати рішення відповідно до етичних стандартів. Емоційно-вольовий аспект описує контроль емоцій та волі управлінця над власною поведінкою, забезпечуючи її відповідність етичним нормам.

Рис. 1.2 Провідні компоненти етики публічного управлінця

Джерело: авторська розробка на основі [1]

Отже, етика публічної служби є нероздільною від соціальної структури конкретного суспільства і визначена зв'язком із нею. Зазвичай вона відображає сталі уявлення 1) суб'єктів – членів організації, про становище їхньої організації в цілому тощо; а також 2) громадян, клієнтів публічно-управлінських послуг. Тим часом, етика публічної служби представляє собою поєднання загальноприйнятих правил, що діють у всьому цивілізованому світі.

Висновки до розділу 1. Розглянуто теоретичні засади формування етичних кодексів у публічному управлінні. Зокрема, зазначається, що етична система публічної служби включає законодавче визначення вимог до етики публічної служби, наукове обґрунтування проблеми етики, етичну освіту та підготовку публічних службовців, а також інші складові. Зазначається, що етика і мораль відіграють важливу роль у всіх видах діяльності, особливо в контексті публічної служби. Також зазначається, що правове регулювання етичної поведінки публічних службовців ґрунтується не лише на загальноприйнятих моральних принципах, а й конкретизує їх вимоги відповідно до специфіки їхньої служби. Закон України «Про запобігання корупції» встановлює правила поведінки публічних службовців, серед яких пріоритет суспільних інтересів, політична нейтральність, компетентність та ефективність, нерозголошення конфіденційної інформації, утримання від виконання незаконних рішень. На основі рзгляду поняття та сутність етичного кодексу в публічному управлінні виявлено, що етичний кодекс – це сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм і стандартів поведінки публічного управлінця, які є обов'язковими для виконання. Прийняття кодексу сприятиме створенню сприятливого середовища для професійної діяльності. Проте, процес розробки та впровадження етичних кодексів може мати свої недоліки, такі як можливість створення неефективних кодексів, відсутність довіри до їхньої дієвості та консервативність етичних норм у колективі. Для розв'язання цих проблем необхідне встановлення стандартизованих етичних норм та проведення професійного етичного навчання публічних службовців. Таким чином, етика публічної служби виступає ключовим фактором

вдосконалення державного управління та забезпечення довіри громадян до діяльності влади.

РОЗДІЛ 2

ФОРМУВАННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ КОДЕКСІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

2.1 Формування етичних кодексів в публічному управлінні: базові механізми

У світлі сучасних викликів та очікувань суспільства до публічних органів влади, формування етичних кодексів у публічному управлінні стає актуальним завданням, яке вимагає ретельного аналізу та системного підходу. Враховуючи поширеність корупції, конфліктів інтересів та необхідність забезпечення прозорості та відповідальності, етичні кодекси стають основним інструментом для встановлення високих стандартів поведінки у публічному владному секторі. Для успішного формування таких кодексів необхідні не лише вивчення міжнародного та національного досвіду, але й участь зацікавлених сторін, ретельний аналіз сучасних викликів та практичних потреб. Це вимагає відповідального підходу до процесу консультацій, аналізу законодавства та залучення кращих практик з інших сфер управління. Також важливою є система моніторингу та контролю за дотриманням встановлених норм для забезпечення ефективності та актуальності етичних кодексів у динамічному середовищі публічного управління. Етичні кодекси включають:

- стандарти і правила, що використовуються в практиці більшістю представників професії, відображаючи історичний досвід суспільства та професійного середовища;
- вимоги та настанови, які мають раціональне та моральне обгрунтування, але часто порушуються в реальних умовах.

Міжнародні організації часто відділяють значущість кодексів поведінки для працівників публічного управління (рис. 2.1). Ці кодекси виступають як нормативні документи, які встановлюють стандарти етичної поведінки та вимоги до представників органів публічнох влади. Їх створення та підтримка спрямовані на забезпечення прозорості, ефективності та відповідальності в

управлінні. Міжнародні організації часто використовують свій авторитет для стимулювання країн до розробки та впровадження таких кодексів, сприяючи підвищенню рівня демократії, правової державності та боротьби з корупцією. Це важливий крок у зміцненні довіри громадян до органів публічного управління та забезпеченні стабільності та розвитку суспільства.

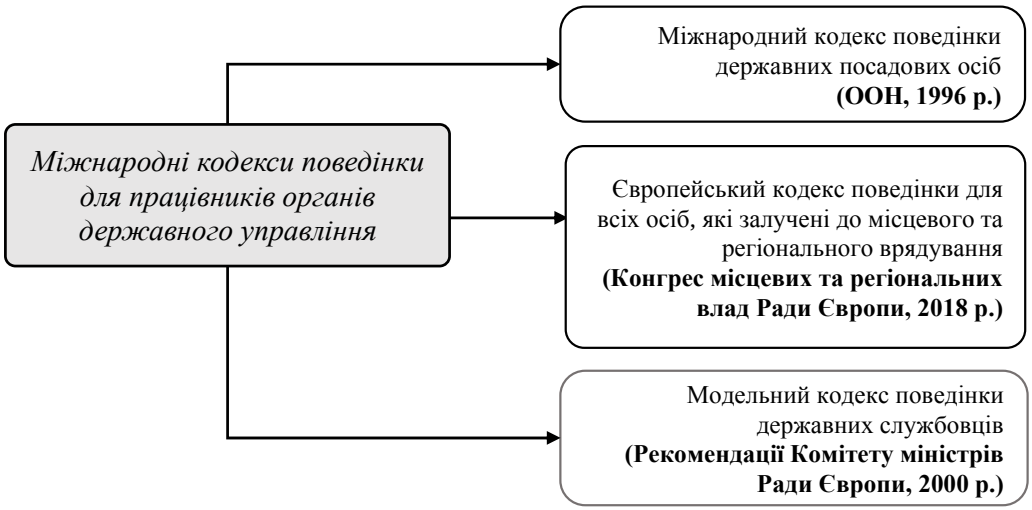

Рис 2.1 Міжнародні кодекси поведінки для представників публічного управління

Джерело: авторська розробка на основі [1].

Потреба в кодифікації основних етичних вимог до представників різних гілок влади визначається кількома важливими факторами. По-перше, це сприяє зміцненню суспільної довіри до державних установ та підвищенню рівня довіри громадян до органів публічної влади. Зокрема, кодекси поведінки спрямовані на покращення відносин у сфері публічного управління та уніфікації етичних стандартів для публічних службовців. Крім того, вони сприяють забезпеченню ефективного публічного управління та обмеженню корупції шляхом створення атмосфери довіри, уникнення сваволі та забезпечення поваги до громадян. Отже, етичні кодекси є необхідним інструментом для підтримки прозорості, відповідальності та етичної поведінки в сфері публічного управління.

Мета етичних кодексів у публічному управлінні включає кілька важливих аспектів. По-перше, вони спрямовані на опис етичного середовища, що панує в

публічному управлінні, тобто на створення чітких рамок для етичної поведінки публічних службовців. Крім того, вони закріплюють стандарти етичної поведінки, які очікуються від публічних управлінців, що сприяє підвищенню довіри громадян до владних структур. Окрім цього, етичні кодекси виконують інформаційну функцію, повідомляючи суспільство про очікувану поведінку публічних службовців у взаємодії з громадянами. Ці кодекси також встановлюють принципи, цінності, норми і стандарти етики, що допомагають підвищити ефективність публічного управління та сприяють самовдосконаленню представників публічної адміністрації [11].

Водночас, у випадку, якщо кодекс «малює» виключно ідеального публічного службовця, він стає відірваним від реальності і непрактичним для виконання. Відтак, в основі правил поведінки має лежати образ «доброчесного публічного службовця», який мусить бути релевантним сьогодні, а не в гіпотетичному майбутньому. Водночас принципово, щоб становища кодексу не становили труднощів у виконанні та не були відірваними від реального життя, адже в такому випадку штучно створений кодекс приречений на нездійсненність. Закріплення в кодексі у вигляді системи цінностей та принципів фіксує в кодексі уявлення про ідеал публічного службовця, однак нормативна складова кодексів має бути тісно пов’язана з сьогоденням і встановлювати принципи належної поведінки службовця. Даний спосіб дозволяє: 1) закріплювати в нормативах реальні критерії, на засадах яких можуть оцінюватися професійна та морально-етична компонента індивідуальної діяльності управлінців; 2) орієнтує їх на покращення та запровадження принципів належної поведінки [1].

В залежності від переважаючого засобу впливу, кодекси можуть мати різні назви, такі як етичні кодекси, кодекси поведінки, кодекси честі, стандарти або правила етичної поведінки тощо (див. табл. 2.1). Тому важливо ще на етапі розробки документа чітко визначити його цільову форму – чи спрямований кодекс на моральну саморегуляцію, чи на адміністративне регулювання, чи має він функціонувати як заява про наміри, чи як юридичний документ.

Таблиця 2.1

Формати етичних кодексів

Формати кодексів	
Етичні правила	Забезпечення системи чітких стандартів щодо професійної та етичної взаємодії та індивідуальних інструкцій, що ґрунтовно окреслюють порядок виконання вимог; користування регуляторами етичної поведінки.
Правила або стандарти поведінки	Система прозорих стандартів і конкретних вказівок, з деталізованим описанням механізму реалізації встановлених вимог, а так само з інструментами контролю та накладенням санкцій.
Кодекс поведінки	Набір норм, що визначають стандарти поведінки в професії, фіксують механізми застосування заходів дисциплінарного впливу та притягнення до відповідальності за її порушення.
Етичні кодекси	Комплекс визначених фахових та етичних цінностей, правил, засад, основ, принципів, норм та етичних стандартів поведінки, що необхідні для реалізації.
Кодекс честі	Заяви про наміри

Джерело: [1].

Передумовами для забезпечення належного функціонування кодексів є:

- створення системи внутрішніх заходів контролю за відповідністю професійним та етичним вимогам;
- широке розповсюдження та публікація кодексу, гарантування його відкритості та прозорості для всіх публічних службовців;
- демонстрація практичних можливостей реалізації кодексу в процесі повсякденної діяльності органів публічної влади;
- розроблення й ухвалення кодексу;
- застосування штрафних заходів до порушників норм кодексу;
- звітування про стан відповідності кодексам;
- створення належних механізмів контролю з боку громадськості;
- популяризація позитивних прикладів поведінки;
- набуття службовцями досвіду ефективної етичної поведінки та взаємовідносин з колегами;
- підготовка «Етичних карток»;

– заохочення публічних службовців за дотримання етичних норм поведінки [1].

Органи публічного управління повинні активно демонструвати громадянам, як кодекси впроваджуються в життя шляхом реагування на етичні порушення та недоліки в роботі. Це включає звітування перед громадськістю про заходи, які були вжиті для покарання цих порушень та засоби запобігання їх у майбутньому. Також важливим є пропагування досягнень представників публічного управління щодо впровадження етичних стандартів у своїй діяльності, що допомагає підтримувати довіру громадян до системи управління. Чимало країн застосовують дворівневу систему етичних кодексів поведінки публічних службовців, що включає:

1. Основний «Кодекс поведінки» є фундаментальним документом, який має бути зрозумілим для всіх. Цей документ визначає загальні цілі та завдання, а також формулює загальні норми етично прийнятної поведінки для представників публічної адміністрації.

2. Формальні «Етичні правила» або «Стандарти поведінки» є набором правил та описів стандартів, які конкретизують положення, викладені в «Кодексі поведінки», і визначають порядок виконання вимог, що в ньому містяться [1].

У публічному управлінні України професійно-етичними кодексами наразі є «Загальні правила етичної поведінки публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», які поширюються на публічну службу. Останній документ базується на Модельному кодексі поведінки публічних службовців, рекомендованому Комітетом міністрів Ради Європи. У Законі передбачено чотири основні розділи: «Загальні положення», «Правила етичної поведінки», «Відповідальність за порушення правил етичної поведінки» та «Прикінцеві положення». У різних країнах кодекси поведінки публічних службовців можуть мати різний правовий статус, включаючи статус закону, підзаконного акта або етичної декларації. Однак у сфері публічного управління в багатьох випадках

правове регулювання замінюється моральним, професійним та етичним регулюванням.

Саме такий шлях використання кодексів є достатньо загальновживаним і пояснюється як більш ефективний в умовах ієрархічної системи виконавчої влади, що обґрунтовується дослідниками. Також існує переконання, що колишні соціалістичні країни повинні йти шляхом заходів «м'якого права». У західноєвропейських країнах етичні принципи в публічному секторі влади вводились поетапно, насамперед внаслідок процесів саморегуляції відповідних органів. Втім, процес саморегулювання в Польщі не виявився достатньо результативним, адже впродовж кількох десятиліть існували кардинально відмінні умови для діяльності органів влади. Побоювання стосовно легалізації професійних етичних стандартів пов'язані з кількома аспектами:

– Законодавче закріплення ускладнює можливість швидкої реакції на зміни в суспільному та професійному житті.

– У рамках закону, який має застосовуватись до всіх галузей публічного управління, досить проблематично передбачити специфіку етичних проблем у різних органах публічної влади.

– Різкість вимог може звести нанівець лідерські прагнення менеджерів.

– Правове регулювання може призвести до зменшення сфери дії етичного регулювання, обмежуючи його вплив.

– Пряме втручання в тонкощі особистих моральних цінностей і принципів є надто грубим, надто безпосереднім і може свідчити про неповагу до права на приватне життя і свободу совісті службовців.

– У випадку ряду правових порушень етичних норм важко визначити чітку юридичну вину.

– Неможливо описати в законодавстві всі випадки етичних порушень та вести постійний контроль за управлінцями.

Питання дієвості етичних кодексів не є однозначним, оскільки вони не завжди виявляються ефективними механізмами професійного регулювання.

Критика функціонування кодексів лунає з різних боків: одні вбачають у цих документах недостатню суворість санкцій, інші звинувачують авторів кодексів у надмірному примусі до дотримання їхніх положень.

Відомо, що етичні кодекси публічних службовців часто критикують за кілька аспектів, зокрема за їхню недемократичність, обмеження прав і свобод службовців, руйнування бар'єрів між особистим і професійним життям та створення перешкод для майбутньої кар'єри. Крім того, вони вважаються примусовими, оскільки наголошують на слухняності та порушують індивідуальність. Дехто вважає, що такі кодекси можуть бути використані для політичних маніпуляцій. Крім того, механізм їх впровадження не завжди є ефективним. Попри те, що етичні кодекси публічних службовців часто мають силу закону або підзаконного акту, їхня справжня ефективність проявляється тоді, коли вони стають не лише зовнішніми правилами, а й частиною внутрішнього світу людини. Коли ці принципи внутрішньо усвідомлюються і застосовуються на практиці, вони стають справжніми моральними нормами. У протилежному випадку вони можуть виступати лише як зовнішні механізми примусу, що загрожують моральній самостійності особистості. Оскільки зовнішній контроль, що передбачений правовими нормами, не є настільки ефективним, як внутрішня, свідома регламентація поведінки [1].

Необхідно також враховувати, що, окрім офіційного кодексу, інституційна рольова поведінка включає в себе широкий спектр неписаних правил, обмежень і традицій, які відточувалися і підтримувалися протягом тривалого часу професійною групою і суспільством в цілому. Подібні неформальні правила справляють значний моральний вплив, виступаючи ключовим засобом побудови гармонійних відносин в організації, прищеплення морально здорових цінностей та формування установок серед працівників. При ефективному впровадженні подібних неформальних принципів може зменшитися кількість формальних засобів контролю та стягнень [1].

2.2 Механізми впровадження етичних кодексів в публічному управлінні

Для України характерний розрив між офіційною етикою, закріпленою в законодавстві, і традиційною або корпоративною етикою. Впровадження законів, що відповідають міжнародним стандартам, є найпростішим завданням у цьому контексті. Однак українське етичне законодавство не завжди піддається розумним змінам, хоча зараз воно відповідає особливостям, притаманним іншим країнам. Другим за складністю завданням є формування корпоративної культури, спрямованої на забезпечення необхідного рівня етики публічних службовців. Ключову роль у цьому процесі відіграє формування менеджерів-лідерів публічної служби, які мають бути прикладом етичної поведінки та здатні сформувати систему управління, що відповідає стандартам етики.

Впровадження етичних принципів відрізняється для органів державної влади та місцевого самоврядування. Органи державної влади є частиною багаторівневої ієрархічної системи, яка може бути докорінно змінена шляхом модернізації. У місцевому самоврядуванні кількість ієрархічних рівнів менша, і представники громадськості можуть активно впливати на призначення на керівні посади осіб, здатних створити сучасну етичну систему публічної служби. В Україні розглядається можливість імплементації професійних етичних кодексів безпосередньо у професійну діяльність. Хоча кодекси не вирішують усіх етичних проблем, які виникають у процесі професійної діяльності, вони можуть підвищити довіру суспільства до держави та покращити моральну атмосферу в організаціях. Визначені етичні принципи допомагають осмислити особливе значення професіоналів та пов’язану з цим відповідальність, сприяють заздалегідь розробляти та ухвалювати соціально значущі та морально вірні рішення, зберігають найкращі етичні досягнення та цінності у сфері професійної діяльності [4].

Сьогодні в Україні важливим є процес удосконалення публічного управління, що підкреслює необхідність створення та впровадження

ціннісно-орієнтованих нормативно-правових актів, у тому числі професійних етичних кодексів. Це демонструє, що такий крок є виправданим у контексті публічної служби. Основною її відмінністю є адаптація до специфіки різних органів влади при збереженні єдності етичних стандартів. Однак розробка та впровадження етичних кодексів супроводжується суттєвими недоліками:

– іноді публічний орган влади може навмисне розробляти неефективний кодекс поведінки, який практично неможливо виконати;

– розробка кодексів поведінки для окремих міністерств може затягуватися через свідомий опір деяких чиновників або недостатню кваліфікацію фахівців у сфері адміністративної етики;

– у колективі може спостерігатися своєрідна законсервованість етичних норм, що може створювати опір впровадженню нових ідей та принципів;

– брак суспільної довіри до щирості та чесності влади може перешкоджати ефективному впровадженню кодексів поведінки.

У кожному колективі може розпочатися сформована свідома чи несвідома боротьба з порушниками існуючих етичних правил, а об’єктом критики можуть стати навіть керівники.

Показовим прикладом міжнародного етичного кодексу є Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки публічних службовців, ухвалена на 106-й сесії Комітету Міністрів 11 травня 2000 року в Страсбурзі (Франція). Також практика впровадження цих кодексів стала предметом дослідження Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), а їх результати застосовуються в проектах різних профільних об’єднань та організацій [4].

Подібні документи були ухвалені в багатьох європейських країнах, країнах Британської Співдружності та США, а також в деяких інших державах. Однак найбільш активно ці кодекси впроваджуються в країнах-членах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), таких як Австралія (Кодекс поведінки та цінностей австралійських публічних

службовців), Бразилія (Кодекс поведінки вищих публічних службовців виконавчих органів влади федерального уряду), Канада (Цінності та етичний кодекс публічних службовців), Греція (Кодекс публічних службовців), Італія (Кодекс поведінки публічних службовців), Нова Зеландія (Кодекс поведінки публічних службовців), Польща (Кодекс етики публічних службовців), Іспанія (Кодекс етики публічних службовців), Велика Британія (Кодекс поведінки публічних службовців) та Канада (Кодекс етики публічних службовців) [40].

Таким чином, світовий досвід впровадження етичних кодексів для публічного сектору свідчить про їх широке розповсюдження. Переважна більшість країн Європейського Союзу та інших демократичних країн мають власні документи такого типу. Країни з перехідною економікою або ті, що переживають значні зміни, також активно намагаються впроваджувати власні етичні кодекси. Наприклад, Європейська комісія та Рада Європи спільно розробили модельний кодекс для країн-членів ЄС. До того ж, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) презентувала власні рекомендації щодо таких кодексів у 1999 році. Крім того, неурядові організації, такі як Transparency International або Global Integrity, також надають свої рекомендації.

Вагомим стимулом для розробки етичних кодексів в Україні є міжнародна підтримка створення кодексів поведінки публічних службовців. Створення кодексу етики та професійної поведінки публічних службовців, які повинні користуватися довірою суспільства і діяти в його інтересах, має бути першочерговим завданням поряд з розробкою основних нормативно-правових актів. Кожен етичний кодекс – це перед усім засіб комунікації, а вже потім нормативно-правовий документ. Він покликаний просувати позитивні зміни, а не лише запобігати погіршенню ситуації. По-справжньому зміни можливі лише тоді, коли усуваються корінні причини. В організаціях це означає вплив на їхні цінності. Тому більшість кодексів, як корпоративних, так і державних, включають цінності. Вони слугують підґрунтям як для офіційних правил, так і орієнтиром для ситуацій, які можуть бути не охоплені самими правилами [12].

Характеристика вищенаведених умов функціонування та впровадження етичних кодексів наведена в таблиці 2.2.

Таблиця 2.2

Характеристика умов функціонування та впровадження етичних кодексів

Формальна	Неформальна
Широке розповсюдження кодексу	Положення кодексу повинні бути позитивно сприйняті суспільством і публічними управлінцями
Популяризація кодексу та його відкритість	Задля формування довіри влади до громадян етичні норми поведінки слід оприлюднювати на широку аудиторію (преса, соціальна реклама тощо).
Вжиття штрафних засобів по відношенню до порушників кодексу	До публічних службовців у всьому світі застосовуються такі санкції, як попередження, догани, штрафи, скорочення заробітної плати, тимчасове відсторонення від роботи, переривання кар'єри, пониження в посаді, звільнення, кримінальне переслідування тощо.
Розвиток етичної взаємодії та побудови ефективних взаємовідносин серед працівників публічного управління	Публічні управлінці мають навчатися правильному спілкуванню, вирішенню конфліктних ситуацій та впровадженню етичних вимог. Розвиток цих навичок може відбуватися на тренінгах, семінарах, курсах, під час ділових ігор і т.д. В ході такого навчання виробляються і відпрацьовуються алгоритми поведінки в типових ситуаціях.
Сприяння розвитку позитивної моделі поведінки	Положення слід вивіряти за змістом, тобто повинні бути зразками справді достойної поведінки, важливо, щоб формат подання таких прикладів був коректним і професійним.
Реалізація власних механізмів перевірки відповідності стандартам професійної етики	Для здійснення контролю за дотриманням етики публічними службовцями слід напрацювати алгоритми роботи з наданням пропозицій та скарг, порядок моніторингу морально-психологічного клімату в колективі, механізми офіційного оприлюднення інформації та вирішення конфліктних ситуацій, а також передбачити або створити орган, який буде здійснювати цей контроль.
Розробка середовища для громадського моніторингу	Для здійснення громадського контролю за дотриманням публічними службовцями положень Кодексу мають бути створені умови для зворотного зв'язку (опитування, книга скарг тощо).
Підготовка та ухвалення кодексу	Слід враховувати додаткову (а не каральну) роль кодексу. Долучати публічних управлінців до його опрацювання, що дозволить зменшити ймовірність того, що кодекс буде надто вузьким або нездійсненним.
Звітність щодо відповідності кодексам	Державна влада повинна показувати громадянам як впроваджуються та розробляються кодекси

Використання розробленого кодексу в проектах, що стосуються публічного управління	Для того, щоб Кодекс працював ефективно, необхідно інтерпретувати його тези та продумати, як їх можна застосувати в різних ситуаціях для вирішення складних проблем публічного управління.

Джерело: авторська розробка

Зазвичай кодекси орієнтовані на організаційну більшість, але для вищого керівництва можуть бути створені окремі документи, навіть непублічні або неформальні. Проте, немає єдиної думки щодо форми та вмісту цих документів. Їх може бути різною кількість сторінок та вони можуть містити як загальні принципи, так і детальні пояснення. Важливо орієнтуватися на аудиторію і створювати зрозумілі, доступні, невеликі та ілюстровані документи, які легко запам’ятовуються та засвоюються.

З огляду на те, що Кодекс містить вимоги до поведінки публічних службовців, які відображають актуальні етичні проблеми, вони потребують постійного оновлення.

Не викликає сумніву, що в Україні існує потреба у створенні окремого законодавчого документу, який би регулював етичну поведінку публічних службовців. Слід зазначити, що основоположні морально-етичні засади професійної діяльності українських публічних службовців викладені в окремо створених законах, наказах, правилах поведінки, що не сприяє комплексному регулюванню формування єдиного стандарту поведінки публічних службовців в умовах модернізації системи публічного управління України відповідно до європейських стандартів. З огляду на це актуалізується проблема запровадження єдиного Кодексу етики для публічних службовців, його нормативного закріплення й організації контролю за його впровадженням, реалізацією та дотриманням у системі публічного управління. Прийняття такого Кодексу має узгоджуватись з положеннями Міжнародного кодексу поведінки публічних посадових осіб та Модельного кодексу поводження публічних посадових осіб держав-членів Ради Європи [4].

Важливим етапом у процесі впровадження Кодексу, за думкою М. Пашкової, є розробка стратегії інформування щодо цього документу. Дослідник

вважає, що до процесу створення окремого законодавчого акта з етичної поведінки мають бути залучені публічні службовці, науковці та представники громадських організацій [40]. Однак неможливо сформулювати інструкції та правила для всіх можливих сценаріїв, особливо в сучасному швидкозмінному світі.

Так, імплементація Кодексу етики для публічних службовців є ключовим кроком у підвищенні рівня етичної поведінки в управлінні та підтриманні довіри громадськості до органів публічної влади. Залучення різноманітних зацікавлених сторін у процес розробки і імплементації Кодексу гарантує більш широкий погляд на етичні питання та сприяє збалансованому підходу до вирішення проблем. Проте, важливо розуміти, що Кодекс етики повинен бути динамічним і піддається постійному оновленню, щоб відповідати сучасним етичним вимогам та викликам. Інформування про впровадження такого документу є важливим етапом, адже воно сприяє свідомому прийняттю його принципів та зобов'язань. Тільки через спільні зусилля учасників і зацікавлених сторін можна досягти успішної реалізації Кодексу, що сприятиме покращенню якості публічного управління та підвищенню довіри до владних структур.

2.3 Міжнародний досвід функціонування етичних кодексів у публічному управлінні: уроки для України

Публічна служба є необхідним компонентом системи публічного управління, і від її ефективності залежить забезпечення конституційних прав і свобод громадян, а також сталий розвиток країни. Проблемою, що потребує невідкладного вирішення, є регулювання професійної етики публічних службовців. Проте, не лише формулювання моральних принципів у службовій діяльності важливо, але й закріплення їх у законодавстві та впровадження ефективного механізму контролю. Це стає основною тенденцією розвитку публічної служби у багатьох країнах світу. Попри різноманітність підходів різних країн до формування організаційної культури публічних службовців,

основна мета є сталою: домогтися того, щоб службовці здійснювали свою діяльність на благо держави й громадськості, не зловживаючи при цьому повноваженнями та не допускаючи правопорушень. Дослідження міжнародного досвіду функціонування етичних кодексів у публічному управлінні є важливим для України з кількох причин. По-перше, це дозволяє виявити найефективніші практики та стратегії регулювання етичної поведінки, що можна застосувати в національному контексті. По-друге, аналіз міжнародного досвіду допомагає уникнути повторення помилок та врахувати передовий досвід інших країн. По-третє, це сприяє вдосконаленню національних законодавчих та інституційних механізмів, спрямованих на забезпечення високих стандартів етичності в публічному управлінні. Такий аналіз дозволить Україні вдосконалити свою систему публічного управління та підвищити довіру громадян до владних структур.

Принцип доступу до публічної служби в США, Великій Британії, Німеччині та в більшості інших демократичних країн Заходу є принцип доступності публічної служби для всіх громадян є відкритим і вільним. Публічні службовці проходять відбір на конкурсній підставі без будь-якої політичної чи соціальної дискримінації, проте вимоги до моральних якостей є досить жорсткими. Відповідно, забороняється брати участь у процесі становлення партійних структур і фондів, робити партійні заяви, посідати партійні посади або діяти в інтересах певної партії. Під час виконання службових обов’язків забороняються дії, які можуть спровокувати конфлікт інтересів або суперечити політичній неупередженості. Лояльність і відданість державі є основними принципами публічної служби.

Формування моральних засад публічної служби в багатьох країнах розпочалося зі створення етичного кодексу як нормативного документа, що встановлює систему етичних принципів, норм і правил для публічних службовців. Цей етап є першим, але важливим у процесі формування корпусу публічних службовців як інституту публічної служби. Піонером у цьому питанні стали Сполучені Штати Америки, де перший етичний кодекс був

розроблений Міжнародною асоціацією міських адміністраторів у 1924 році. Пізніше, у 1958 році, Кодекс етики для публічної служби був затверджений у вигляді резолюції Конгресу США, а в 1965 році даний процес був зафіксований законодавчим актом «Стандарти поведінки публічних службовців». Інші країни, слідуючи прикладу США, також прийняли власні кодекси етики для публічних службовців. У 1985 році Канада ухвалила свій Кодекс етики для публічних службовців, а у 1995 році Німеччина представила Кодекс антикорупційної поведінки та Керівництво з його виконання, яке включало спеціальний документ для керівників. Німецькі законодавці вважали, що успішність боротьби з корупцією значною мірою залежить від дій вищих посадових осіб. Згідно з закликом Комітету міністрів Ради Європи, уряди країн-членів ЄС активізували процес розробки національних кодексів поведінки публічних службовців на підставі Рекомендацій «Про кодекси поведінки публічних службовців», схвалених у 2000 році [13].

Міжнародний досвід підтверджує, що закріплення етичних цінностей публічної служби в нормативно-правових актах визначає успішність їх реалізації, про що свідчить досвід Сполучених Штатів Америки. У рамках урядової реформи 1978 року було прийнято Закон про урядову етику, а з кінця 1980-х років дотримання етичних стандартів на публічній службі є предметом найсуворішого соціального і правового контролю, в тому числі на рівні законодавчого регулювання. Загальновизнаним є той факт, що дієздатність політичної системи суттєво залежить від відповідності публічних інституцій та вищих посадових осіб суспільним цінностям та ідеалам, що панують у суспільстві. Зокрема, на основі Закону про етичну реформу в листопаді 1989 року було прийнято Закон про етику, який поширив застосування принципів етичної поведінки на всі гілки влади – законодавчу, виконавчу та судову, який був затверджений Указом Президента і затвердив (рис. 2.2). Цей досвід підкреслює, що ефективність політичної системи залежить від відповідності дій публічних інститутів та вищих посадових осіб суспільним цінностям. Закон про етику, прийнятий у листопаді 1989 року, розширив застосування принципів

етичної поведінки на всі гілки влади, що відобразилося у Законі про етику. Цей приклад підтверджує значення законодавчого врегулювання етичної поведінки у публічному секторі для забезпечення довіри громадян до владних структур та ефективності системи управління.

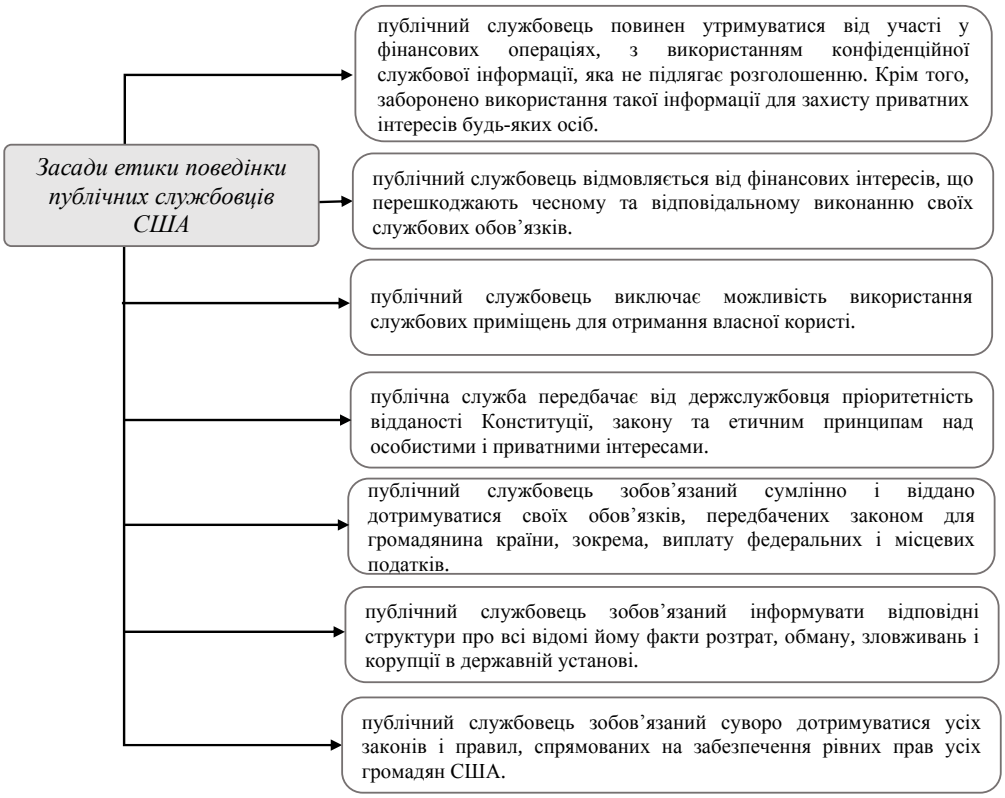

Рис 2.2 Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців публічного управління США

Джерело: авторська розробка на основі [13].

У Сполучених Штатах рух за моральну владу та моральне суспільство є справою кожного громадянина, а не лише уряду. Стандарти етичної поведінки публічних службовців США повною мірою відповідають принципам незалежності та рівних можливостей, визнання яких є основоположними для просування спільних цінностей. В основі етичної поведінки публічних службовців є комплекс принципів, що відображають загальновизнану дійсність, котра відображає ідентичність, минуле, майбутнє та можливості.

Законодавче закріплення етичних вимог до публічних службовців стало поширеним у провідних країнах світу явищем. Наприклад, основні морально-етичні принципи, що застосовуються щодо публічних службовців, зафіксовані в Конституції Німеччини, а механізми реалізації прав і обов'язків публічних службовців врегульовані федеральними та земельними законами про публічну службу. Закон «Про етику в публічній сфері» в Ірландії був прийнятий у 1995 році. Кодекс поведінки австралійських публічних службовців закріплений у статті 13 Закону «Про публічну службу» в Австралії у 1999 році. Закон «Про етику національної публічної служби» був прийнятий в Японії у 2000 році, а постанова уряду закріпила стандарти етичних правил для публічних службовців та передбачила заходи відповідальності за їх порушення. Натомість Угорщина інкорпорувала Кодекс поведінки публічних службовців до Закону XXIII «Про правовий статус публічних службовців» у 2001 році [41].

Для Європи основним джерелом інформації про етичне врядування є американський досвід. Країни Європейського Союзу приділяють особливу увагу етиці публічних службовців, вимагаючи від органів публічного управління дотримання низки етичних стандартів, таких як співпраця з громадянським суспільством, участь у плануванні та управлінні змінами, а також здатність до адаптації та встановлення взаємної довіри і відкритості в комунікаціях тощо. Так, в травні 2000 року Комітет міністрів Ради Європи ухвалив Страсбурзьку рекомендацію щодо врегулювання поведінки публічних службовців у Раді Європи (Модельний кодекс). Це передбачало розробку національних кодексів поведінки публічних службовців на основі цієї Рекомендації. В Модельному кодексі публічних службовців викладено зміст та розкрито основні засади професійної етики публічних службовців. Суттєвою відмінністю зазначеної моделі, за якою національні уряди можуть прийняти свої документи є сформульовані в ній мета та визначення кола осіб, на діяльність яких розповсюджуються вказані етичні норми. Вивчення та неухильне дотримання Кодексу є невід'ємною умовою діяльності публічного

службовця. Закріплення положень Кодексу в службовому договорі (контракті) забезпечує їх виконання на нормативному рівні [39].

Досвід встановлення в нормативно-правових актах моральних вимог до посадових осіб визначається насамперед потребами гарантування їх дотримання шляхом запровадження результативних важелів впливу. За порушення вимог до службової поведінки посадових осіб, органів самоврядування та службовців передбачена дисциплінарна, адміністративна і навіть кримінальна відповідальність, що закріплено в законодавстві багатьох країн. За оцінками експертів, британська публічна служба має високу корпоративну етику та відрізняється суворим дотриманням кодексу адміністративної моралі. Водночас високий рівень доброчесності публічних службовців завжди розглядався як предмет особливої гордості британського суспільства. Британська публічна служба контролюється моральним кодексом і підзвітна Парламентському комітету з державних рахунків. Правила поведінки регулюються Кодексом етики публічних службовців, який не має аналогів у світі. Кодекс поділяється на рекомендації щодо посадової діяльності міністрів, а також рекомендації для інших публічних службовців.

Унікальність даного Кодексу криється в його спроможності встановлювати стандарти етичної поведінки для публічних службовців, що включають в себе як обслуговування населення, так і рекомендації міністрам з питань публічної політики. Водночас він окреслює спільні обов’язки між державними чиновниками та міністрами [38].

Глибокий аналіз досвіду різних країн показує, що навіть за наявності статусу нормативно-правового акта етичний кодекс не може бути ефективним без належних важелів моніторингу за його реалізацією. Здійснення контролю не є самоочевидною властивістю держави, і його впровадження вимагає формування спеціальних структур на всіх рівнях влади. Так, одним із найефективніших засобів контролю за дотриманням необхідного рівня етичної поведінки публічних службовців у багатьох країнах є спеціальні органи, відповідальні за моніторинг та оцінку моральних вчинків: комісії та комітети з

етики, адміністративні та корпоративні суди тощо. До їхніх компетенцій може належати:

– розгляд повідомлень про порушення правил поведінки посадовими особами;

– звернення громадськості щодо дотримання правил поведінки посадовими особами;

– надання рекомендацій керівництву щодо застосовування адміністративних та інших заходів впливу до порушників етичних стандартів;

– участь у розгляді питань щодо претендентів на посади та в роботі атестаційних комісій;

– інформування суспільства через медіа про випадки умисного порушення етичних стандартів та механізми відповідальності, які до них застосовуються;

– підготовки рекомендації та пропозиції з питань удосконалення законодавства у сфері професійної етики;

– розробка правил службової етики й заходів реагування на осіб, які їх порушують [41].

У таблиці 2.3 представлені механізми контролю за дотриманням необхідного рівня етичності поведінки публічних службовців різних країн. Ці механізми включають створення етичних комісій та комітетів, які відповідають за розробку та впровадження правил професійної етики та заходів впливу на порушників. До інших механізмів входить аналіз звернень громадян щодо порушень правил поведінки, участь у відборі кандидатур на посади, а також забезпечення інформування громадськості через засоби масової інформації про випадки порушень етичних стандартів та застосування відповідних механізмів відповідальності. Важливою частиною цих механізмів є нормативно-правове регулювання законодавства у сфері професійної етики. Всі ці механізми спрямовані на забезпечення високого рівня отримання етичних стандартів поведінки серед публічних службовців і відображають важливість професійно-етичних норм у функціонуванні суспільства.

Таблиця 2.3

Механізми контролю за дотримання професійної етичної поведінки публічних службовців за кордоном

Назва країни	**Органи контролю**	**Нормативно-правове регулювання**
Великобританія	Комісія по публічній службі, Комітет з питань стандартів в публічній сфері	Посадова інструкція для парламенту «Постійні правила»
Польща	Найвища палата контролю	Конституція Польської Республіки, Закон про найвищу палату контролю
США	Консультативна комісія з питань етики і «конфлікту інтересів», Комітет з питань етики, комітет з питань стандартів офіційної поведінки, Комітет Сенату США з етики, Адміністративне управління судів США Управління з етики в уряді	Загальні принципи етичної поведінки членів уряду і публічних службовців
Німеччина	Спеціальні адміністративні суди	Конституція, Земельні закони про публічну службу
Японія	Комісія з етики публічних службовців	Закону «Про етику публічних службовців» (2000)
Франція	Центральний департамент по запобіганню корупції, Міжміністерська комісія з розслідування контрактів, що укладаються службовцями, і Вища рада з етики в національній політиці, Генеральні інспекції при міністерствах	Державна програма «Генеральна ревізія державної політики»

Джерело: авторська розробка на основі [41].

Значну увагу у Франції було спрямовано на формування органів, відповідальних за виявлення та розгляд серйозних етичних порушень з боку публічних службовців. Зокрема, це Центральний департамент із запобігання корупції, Міжвідомча комісія з розслідування контрактів, укладених публічними службовцями, а також Вища рада з питань етики в національній політиці.

Своєю чергою, у Великій Британії Комісія з питань публічної служби була створена Королівським указом у 1855 році і продовжує діяти донині. Понад півстоліття тому Парламент Великої Британії запровадив процедуру

нагляду за дотриманням етики. Для кожної з палат Парламенту діють власні посадові інструкції, що визначають етичні аспекти діяльності парламентаріїв. На сьогоднішній день розроблено і є чинними понад 400 правил, які стосуються всіх напрямків діяльності публічних органів влади Великої Британії [8].

Палата громад парламенту Великої Британії запровадила посаду парламентського уповноваженого з питань стандартів поведінки. З 1994 року існує спеціальний Комітет з питань стандартів у публічній сфері, який був створений після того, як опитування громадської думки показало, що за десять років рівень довіри до членів парламенту знизився на 20%. Комітет має широкі повноваження, зокрема, він може зобов'язати депутата вибачитися перед Палатою громад за порушення етичних вимог або рекомендувати призупинити його участь у роботі Палати. Це призводить до того, що депутат не представляє свій виборчий округ у парламенті і навіть не має права входити до будівлі парламенту.

Якщо розглянути ситуацію в Польщі, то головним органом контролю є Найвища палата контролю (НПК), яка підпорядковується сейму Польської Республіки і працює на засадах колегіальності. Цей орган існував ще у період з 1921 по 1939 роки. У післявоєнний період (з 1949 року) він відновив свою діяльність як незалежний від уряду орган, а з 1952 по 1957 роки був перетворений на міністерство державного контролю [14].

У Японії реалізація Закону «Про етику публічних службовців», що був прийнятий у 2000 році, а також Етичних правил публічного службовця і норм адміністративних покарань за їх порушення, забезпечується Комісією з етики публічних службовців. Ця комісія має складну систему призначення свого керівництва для забезпечення незалежності та стабільності її діяльності [41].

Наприклад, у Німеччині функцію контролю над владою виконує система спеціальних адміністративних судів, до яких громадяни можуть оскаржити порушення своїх прав та законних інтересів з боку органів публічної влади. Ці суди функціонують на трьох рівнях: перша інстанція, земельні та федеральні. Основне їхнє завдання – захищати громадян від зловживань з боку чиновників.

Кожного року вони переглядають десятки тисяч справ. Досвід адміністративного судочинства є особливо цікавим та актуальним для нас сьогодні [36].

Контроль за дотриманням етичних норм у публічній службі відбувається за участю саміх службовців. Комітет міністрів Ради Європи включив до своїх рекомендацій, які уособлюються у Модельному кодексі для країн-учасниць, обов'язок публічних службовців повідомляти відповідні органи про будь-яке порушення цього Кодексу іншими службовцями. Крім того, вони мають повідомляти компетентним органам про будь-які докази, повідомлення або підозри щодо неправомірної або злочинної поведінки у сфері публічної служби, які стали відомі під час їхньої роботи. Розслідування таких фактів повинно здійснюватися компетентними органами. Цей принцип вважається важливим аспектом громадянського обов'язку службовця.

Незважаючи на різноманітність підходів до створення комплексної системи норм і методів функціонування етики публічних службовців, основна мета залишається однаковою: забезпечити професійну діяльність службовців в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону. Запровадження професійної етики не може бути насильницьким процесом, і до цього потрібно залучати саміх публічних службовців. Ефективним є лише двосторонній підхід до впровадження професійної етики публічних службовців. З одного боку, необхідно розуміти роль професійної етики як фундаменту професійної культури, колективно формувати її цінності та норми кожним службовцем. З іншого боку, важлива політична воля та відповідне формальне забезпечення професійної етики як інструменту роботи публічної служби.

Аналіз зарубіжного досвіду розвитку етики публічних службовців свідчить, що впровадження засад етики публічної служби стало одним з пріоритетних напрямків реформ. Наприклад, Європейський союз активно звертає увагу на законодавчі та інституційні засоби утвердження етики публічної служби. Визнано, що для забезпечення професійної етики публічних

службовців необхідно підвищувати рівень моральної культури суспільства, стверджувати демократичні політичні традиції управління, активно залучати громадянське суспільство до управління публічними справами та заохочувати професійну чесність незалежних ЗМІ.

Досвід реформування інституту публічної служби за кордоном підтверджує важливу роль етичної поведінки публічних службовців. Цей досвід також цікавий для України через використання державного підходу до забезпечення етичності публічної служби як частини керованої державної та суспільної системи та важливого акценту на обов'язок «служіння народові», що передбачає політичну нейтральність і навіть в деяких країнах неприналежність партіям публічних службовців. Крім того, цікаві підходи до встановлення стандартів і процедур публічних послуг, а також контроль за їх дотриманням. Актуальним є дослідження практики створення національного кодексу етики публічних службовців та формування етичної інфраструктури публічної служби, а також вивчення ролі політичних лідерів держави у цьому процесі, розгляд досвіду відбору кадрів, їх атестації та кар'єрного зростання на основі морально-професійних якостей.

Висновки до розділу 2. Було проаналізовано основні аспекти формування та впровадження етичних кодексів в публічному управлінні, включаючи базові механізми їх створення, механізми впровадження та міжнародний досвід їх функціонування. Зазначено, що формування етичних кодексів є актуальним завданням, яке вимагає ретельного аналізу та системного підходу. Етичні кодекси виступають основним інструментом для встановлення високих стандартів поведінки у публічному секторі. Для їх успішного формування необхідність участь зацікавлених сторін, ретельний аналіз сучасних викликів та практичних потреб, а також система моніторингу та контролю за дотриманням встановлених норм. Так, для України важливо враховувати розрив між офіційною та традиційною етикою в публічному управлінні. Впровадження етичних принципів відрізняється для різних рівнів влади, але в цілому спрямоване на забезпечення необхідної етики. Важливою є

також можливість імплементації професійних етичних кодексів безпосередньо у професійну діяльність. Міжнародний досвід функціонування етичних кодексів в публічному управлінні є важливим для України з кількох причин. Він дозволяє виявити ефективні практики та стратегії, уникнути помилок і вдосконалити внутрішні механізми регулювання етичної поведінки в публічному секторі.

Таким чином, формування та впровадження етичних кодексів у публічному управлінні є важливим елементом забезпечення високих стандартів етичності та покращення якості управління. Для їх успішного впровадження необхідно комплексний підхід, що базується на аналізі міжнародного досвіду та участі зацікавлених сторін. Окрім того, важливим елементом є система моніторингу та контролю за дотриманням встановлених норм, що дозволяє забезпечити ефективність та актуальність етичних кодексів у динамічному середовищі публічного управління.

РОЗДІЛ 3

ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕТИЧНИХ КОДЕКСІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ НА ПРИКЛАДІ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ

3.1 Аналіз діючого Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради та Правил етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради

На поточному етапі розвитку етичні кодекси відрізняються за обсягом, якістю та ступенем чіткості. Місцеві ради можуть розглядати можливість перегляду власних кодексів поведінки у випадках, коли вони виявляють складнощі у практичному застосуванні або мають намір оновити їх, базуючись на кращому досвіді. Вони можуть деталізувати аспекти використання соціальних мереж, міжособистісні відносини серед службовців або поведінку депутатів на засіданнях ради, враховуючи власну культуру або специфіку справ. На сьогодні кодекси етики депутатів міських рад мають більше поширення, ніж кодекси етичної поведінки посадових осіб. Наприклад, Київською міською радою ухвалений Кодекс етики депутатів тощо.

Аналізуючи ці кодекси, помічаємо, що на початку містяться загальні положення та визначені основні етичні принципи, яких депутати мають дотримуватись у своїй роботі. Серед головних принципів, на яких депутати мають зосередитись під час ухвалення рішень, можна виділити народовладдя, законність та верховенство права, гласність, колегіальність депутатів, виборність, демократизм, підзвітність та відповідальність перед територіальною громадою тощо.

З огляду на зміст рішення Київської міської ради від 16 грудня 2021 року № 4030/4071 про затвердження Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради [24], необхідно зауважити, що цей документ є визначальним актом, який закріплює норми моралі та етичних правил для народних обранців. Головною ціллю прийняття Кодексу етики є збільшення рівня повноважень та зростання ступеня довіри населення до органів місцевого самоврядування, а відтак – гарантування однакових прав та можливостей для участі громадян у політичному житті міста Києва. Ухвалений кодекс закріплює етичні принципи

та норми, що визначатимуть порядок поведінки депутатів, а також запроваджує механізми здійснення контролю за відповідністю їх виконанням. В основному розділі кодексу викладено основні принципи та норми депутатської етики, в тому числі щодо поведінки в міській раді, на сесійних та постійних комісіях, у стосунках з виборцями, а також визначено правила роботи з виборцями. Кодекс також регламентує відносини між представниками засобів масової інформації та посадовими особами міської ради.

Посадові та службові особи Київської міської ради у своїй професійній діяльності дотримуються вимог законодавства України, зокрема Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Цей закон закріплює їх правовий статус, що визначається наступними положеннями Конституції України, законами «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві вибори» та ряду додаткових нормативно-правових актів. Відповідно до цього закону, на відміну від публічної служби, всі працівники органів місцевого самоврядування мають статус посадових осіб. Тобто всі кваліфіковані працівники, що працюють в місцевих органах самоврядування, є посадовими особами, а інші – технічним та обслуговуючим персоналом.

Положення використовують поняття, що чітко закріплені в законодавстві України. Це стосується, насамперед, термінів, наведених у Законах України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Застосування зазначених понять у нормативних актах дає змогу запобігати виникненню різночитань та гарантує чітке формулювання положень про етичну поведінку депутатів. Зазначений принцип забезпечує послідовність й дотримання правової визначеності у сфері правового забезпечення діяльності публічних службовців.

Продовжуючи питання про призначення органів місцевого самоврядування, слід зауважити, що це завдання кореспондується з визначеним

у Європейській хартії місцевого значення [14] принципом розмежування владних повноважень, що є найбільш прийнятним і для місцевого самоврядування. Згідно з цим принципом, повноваження органів публічної влади розмежовуються таким чином, щоб безпосереднє управління діяльністю на місцях забезпечувалося через представлені органи населення, як органи, найбільш наближені до людей.

Розглянемо більш детально вимоги до посадових осіб Київської міської ради. Необхідно зазначити, що посадові особи є, в першу чергу, членами територіальної громади, а вже потім представниками органів публічної влади. Як службовці вони повинні виконувати свої повноваження, але як члени громади – відстоювати її інтереси та співіснувати зі своїми сусідами на рівних. Їхні моральні принципи мають ґрунтуватися на етиці публічного управління.

Так, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає низку принципів, які лежать в основі діяльності в органах місцевого самоврядування:

- посадові особи повинні діяти в інтересах громадян і дотримуватися принципів соціальної справедливості;
- робота посадових осіб розрахована на забезпечення задоволення інтересів та запитів місцевого населення;
- в роботі місцевої влади необхідно забезпечити врахування потреб місцевого населення та загальнодержавних інтересів;
- забезпечення необхідних ресурсів для здійснення діяльності в межах місцевого бюджету;
- функціонування органів місцевого самоврядування повинне базуватись на основі принципів демократії та правової держави;
- посадові особи мають проявляти високу професійну майстерність, ініціативу та чесність у виконанні своїх обов’язків;
- робота органів місцевого самоврядування мусить здійснюватися публічно і бути зрозумілою та доступною для громадян;

– забезпечення правового та соціального захисту для посадових осіб [29].

Якщо вести мову про представників місцевого самоврядування в цілому, то їхня робота мусить здійснюватися з урахуванням інтересів конкретної територіальної громади. Проте, всупереч чітко визначеним принципам, відповідно до яких має діяти депутат та публічний службовець в органах місцевого самоврядування, виникає завдання формування та реалізації дієвого механізму імплементації етичних норм та принципів. Для цього в свій час було затверджено Закон України «Про правила етичної поведінки», де було визначено керівні стандарти етичної поведінки осіб, задіяних у виконанні функцій держави або місцевого самоврядування. Цей закон також регулював порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм.

Втім, у 2015 році на його заміну було прийнято Закон України «Про запобігання корупції», який містить наступні законодавчі етичні норми у Розділі IV:

– Стаття 37 Закону встановлює вимоги до поведінки осіб, які виконують службові або представницькі обов’язки. Вони повинні дотримуватися загальних вимог, які визначені у цьому Законі, а також порядку притягнення до відповідальності за їх порушення. Цей Закон є правовою основою для розробки кодексів чи стандартів професійної етики. Більшість держав мають центральний орган виконавчої влади, що відповідає за формування та реалізацію державної політики у сфері публічної служби. Цей орган має повноваження приймати та затверджувати загальні правила етичної поведінки для публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

– Стаття 38 Закону встановлює, що особи, які виконують службові повноваження, повинні строго дотримуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки. Вони мають бути ввічливими у взаємодії з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

– Згідно зі статтею 39, ці особи, що представляють державу чи територіальну громаду, повинні діяти виключно в інтересах останніх.

– Стаття 40 Закону встановлює обов’язок осіб, які виконують службові повноваження, дотримуватися політичної нейтральності у процесі здійснення своїх обов’язків. Вони мають уникати вияву будь-яких політичних переконань або поглядів та не використовувати свої службові повноваження в інтересах політичних партій, їхніх осередків чи окремих політиків. Це положення не стосується осіб, які є обраними на посади чи займають політичні посади.не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади.

– Стаття 41 Закону наголошує на неупередженості осіб, які виконують службові обов’язки. Вони повинні діяти неупереджено, незважаючи на свої приватні інтереси, особисту прихильність до окремих осіб, політичні переконання.

– Стаття 42 Закону передбачає, що особи, які виконують службові обов’язки, повинні бути чесними, компетентними, виконувати свої обов’язки своєчасно, ефективно і відповідально. Вони також повинні бути підзвітними або підконтрольними, не допускати зловживань та нераціонального використання державної та комунальної власності.

– Стаття 43 Закону стосується нерозголошення конфіденційної та обмежено доступної інформації особами, що здійснюють службові повноваження. Вони не мають розголошувати чи використовувати таку інформацію у будь-який інший спосіб, крім випадків, коли це передбачено законом, незалежно від того, яким чином ця інформація стала відома їм у зв’язку з виконанням їхніх службових або професійних обов’язків [20].

Зважаючи на зростаючі вимоги до дотримання етичних стандартів у місцевому самоврядуванні та зрозумілу потребу у підвищенні відкритості, відповідальності та ефективності управління містом Києвом, Київська міська рада особливо приділяє увагу дотриманню принципів етики при розпорядженні ресурсами та отримані інформації. Основні правила етичної поведінки, якими

регулюється етика поведінки посадових осіб місцевого самоврядування в Київській міській раді, представлені нижче:

– при здійсненні своїх службових обов’язків посадові особи повинні залишатися політично нейтральними і не допускати використання свого службового становища в політичних цілях;

– посадові та службові особи повинні дотримуватися чесності та не допускати можливості використання свого посадового положення в корисливих цілях або в інтересах інших осіб, а також розголошення інформації, що є конфіденційною інформацією;

– робочий час посадовців органів місцевого самоврядування має спрямовуватись на реалізацію їх службових обов’язків, навіть у випадку здійснення ними службових повноважень поза приміщенням адміністративної будівлі;

– посадові особи публічної адміністрації змушені застосовувати відомості об’єктивно і ретельно переконуватися в їх достовірності перед їх поширенням, не приховувати і не обмежувати доступ до інформації, яка повинна бути доступною для громадськості;

– посадові та службові особи використовують свій службовий статус та ресурси Київської міської ради винятково задля забезпечення належного виконання своїх посадових обов’язків та доручень, визначених законодавством [20].

З метою уникнення проявів неетичної поведінки депутатів Київської міської ради в «Правилах етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради» закріплені правила, за якими визначено неприйнятну поведінку. Виконуючи свої службові обов’язки, вони мають уникати корупційних дій та конфлікту інтересів, утримуватися від нецільового використання ресурсів, не приймати подарунки та будь-які вигоди. Основним органом, відповідальним за дотримання депутатами етичного кодексу та розгляд повідомлень про його порушення, є постійна комісія (залежно від конкретного кодексу вона може мати іншу назву). Водночас, у

кодексах не визначено процедуру розгляду повідомлень, строки розгляду та оприлюднення результатів. При виявленні фактів порушення депутатами норм і правил депутатської етики, подібна комісія на своєму засіданні може прийняти ряд рішень, в тому числі:

- попередження із зазначенням у протоколі засідання;
- рекомендація депутату застосувати належні заходи з метою запобігання подальших порушень правил та норм депутатської етики;
- включення до порядку денного ради пропозицій щодо застосування до депутата, який порушив норми депутатської етики, санкцій у вигляді позбавлення права виступу на одному пленарному засіданні;
- інформування про непристойну поведінку депутата та заходи, що були до нього запроваджені, шляхом публікації повідомлень у ЗМІ та на офіційному вебсайті ради [16].

Етичні кодекси Київської міської ради (а до них ми відносимо для «Кодекс етики депутата та депутатки Київської міської ради» (2021) та «Правила етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради» (2019, 2021)) посідають важливе місце в регулюванні етичної поведінки діяльності депутатів, посадових осіб та працівників Київської міської ради. Вони встановлюють принципи, цінності, норми та правила, які свідчать про високу культуру та професіоналізм у службовій діяльності, а також визначають морально-етичні принципи, цінності, стандарти та правила поведінки. Визначення ключових аспектів етичної поведінки, які регулюються кодексом, набуває великої ваги в контексті діяльності Київської міської ради [16]. Це визначається необхідністю забезпечення високих стандартів в управлінні містом, збереженням довіри громади та підвищенням якості життя мешканців. Серед ключових аспектів етичної поведінки, що регулюються кодексом, можна виокремити:

1. Чесність та неупередженість: посадові особи місцевого самоврядування повинні діяти чесно і безпристрасно, не надаючи переваг жодній стороні та уникаючи конфлікту інтересів.

2. Доброчесність: спрямування зусиль на захист публічних інтересів та уникнення конфлікту між приватними та публічними інтересами.

3. Використання ресурсів згідно з призначенням: посадові особи зобов'язані застосовувати своє службове становище та наявні ресурси винятково для реалізації своїх службових обов'язків посадових обов'язків та для досягнення цілей, визначених законом.

4. Нейтралітет та політична неупередженість: уникання виявлення власних політичних переконань та використання службового становища в політичних цілях.

5. Критична оцінка інформації: аналіз джерел інформації, використання лише достовірної та перевіреної інформації при прийнятті рішень.

Хоча етичні кодекси містять норми поведінки, які вважаються неприйнятними, процедура розгляду повідомлень про порушення, як правило, не є чітко визначеною. Розвиток та удосконалення етичного кодексу Київської міської ради або загальних правил етичної поведінки є важливою складовою забезпечення прозорості, відповідальності та ефективності управління містом Києвом. На основі результатів аналізу поточного стану Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради та порівняння з Правилами етичної поведінки посадовихосіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради можна сформулювати ряд рекомендацій для подальшого розвитку та удосконалення цього документу. Зараз необхідно не тільки відслідковувати порушення етичних стандартів депутатами та посадовими особами Київської міської ради та оперативно впливати на них, а також активно перешкоджати неетичним проявам поведінки. Це можна реалізувати шляхом організації регулярних тренінгів з етики, покликаних встановити очікувані стандарти поведінки.

Зважаючи на зростання важливості етичних стандартів у роботі посадових осіб місцевого самоврядування, особливо в контексті управління містом Києвом, перегляд Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради стає нагальною потребою. Порівняно з Правилами етичної

поведінки посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради, Кодекс етики депутата та депутатки Київської міської ради має свої унікальні особливості, які потребують специфічного уваги та вдосконалення:

– Підвищення ефективності роботи міської ради може бути досягнуто шляхом включення нових аспектів етичної поведінки, таких як стимулювання використання інновацій та зелених технологій. Додавання цих аспектів до кодексу сприятиме створенню більш сталих та сталізованих рішень, спрямованих на забезпечення розвитку міста та підвищення якості життя мешканців.

– Однією з ключових складових етичної поведінки є уникнення конфлікту інтересів. Розширення положень щодо декларування інтересів дозволить уникнути ситуацій, коли посадові особи можуть діяти необ’єктивно через свої приватні інтереси або вигоди.

– Важливою аспектом етичної поведінки є забезпечення захисту конфіденційної інформації. Дотримання високих стандартів щодо зберігання та обробки конфіденційних даних допоможе підтвердити довіру громади до роботи міської ради.

– Забезпечення прозорості та доступності інформації є ключовим для підвищення відкритості та довіри до діяльності міської ради. Рекомендується розробка механізмів для широкого поширення етичного кодексу серед мешканців міста та активізація роботи з відкриттям доступу до інформації про його виконання.

– Розвиток освітніх та навчальних програм з етики для посадових осіб місцевого самоврядування може значно покращити розуміння та усвідомлення ними важливості етичних принципів у їхній діяльності. Такі програми мають спрямовуватися на підвищення навичок у прийнятті об’єктивних та етичних рішень.

– Необхідно встановити систему моніторингу та оцінки дотримання етичних принципів, що дозволить забезпечити постійний контроль за виконанням кодексу та вчасно реагувати на можливі порушення.

– Важливим елементом удосконалення етичного кодексу є залучення громадськості до процесу його розробки та вдосконалення. Активна участь громадських організацій та жителів міста сприятиме створенню більш прозорого та відкритого управління.

Урахування вищезазначених рекомендацій сприятиме покращенню етичної поведінки депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування та зміцненню довіри громади до діяльності міської ради. Подальший розвиток та удосконалення етичного кодексу Київської міської ради стане важливим кроком на шляху до створення сучасного, прозорого та відповідального управління, яке відповідає вимогам сучасного суспільства.

3.2 Контроль та моніторинг дотримання етичних норм в діяльності Київської міської ради

Контроль та моніторинг дотримання етичних норм в діяльності установи є важливою складовою ефективного управління та забезпечення високих стандартів професійної поведінки. Ці процеси спрямовані на забезпечення дотримання принципів етики, сумлінності та відповідальності серед співробітників та керівництва. Шляхом систематичного аналізу, перевірок та звітності комісії виявляються можливі порушення та розробляються стратегії їх усунення. Крім того, контрольні заходи сприяють створенню відкритого та прозорого середовища в установі, де кожен працівник має можливість вільно висловлювати свої думки та спостерігати за дотриманням етичних норм. Важливою складовою цього процесу є не лише виявлення порушень, але й вжиття відповідних заходів щодо їх недопущення та покарання винних осіб.

На законодавчому рівні врегулювання морально-етичних засад діяльності управлінців здійснюється через ряд нормативно-правових актів. До них належать Загальні правила етичної поведінки публічних службовців та

посадових осіб місцевого самоврядування, що підсумовують норми етичної поведінки, чесності та запобігання виникненню конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців. Вони грунтуються на Конституції України [10] та визначені у принципах, зазначених у положеннях Наказу України «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування»:

- високий професіоналізм;
- стійкість;
- неупередженість у політичних питаннях;
- патріотизм;
- верховенства права;
- принциповість;
- відкритість;
- гарантування рівного доступу до публічних послуг [11].

Принцип «недискримінації» насправді виступає як складова частина першого і забороняє будь-які прояви та форми дискримінації, не допускає встановлення необґрунтованих обмежень чи неправомірних переваг для окремих категорій громадян у доступі до публічних послуг та їх отриманні при умові забезпечення дотримання решти принципів. Стосовно посадових осіб місцевого самоврядування, то починаючи з 1993 року, їх статус визначався Законом України «Про державну службу». Законодавче врегулювання чергового етапу реформи місцевої влади в Україні – прийнята в 1996 році Конституція України та прийнятий 1997 року Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а в 2001 – Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ряд інших. Отже, наявна певна кількість законів, які безпосередньо або частково регулюють правовий статус цих осіб.

Окрім деяких законів, щодо встановлення етичних норм, свого часу Національного агентства України з питань державної служби видало Наказ «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», який був наступником наказу

«Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» [11], виданого Головдержслужбою 2010 року. Порівнюючи з попередніми редакціями Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування містять як старі норми, так і ряд нових новел, і складаються із шести розділів:

І. Положення про прозорість. Нова редакція підтверджує, що будь-яка особа, яка вступає на державну службу або службу в органи місцевого самоврядування, повинна ознайомитися із загальними правилами. Довідка про таке ознайомлення долучається до особової справи державного службовця або посадової особи місцевого самоврядування. Дотримання цих правил враховується при проведенні щорічної оцінки результатів службової діяльності.

ІІ. Загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування. У даному розділі наголошується, що кожен державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування повині здійснювати свої повноваження лише в межах компетенції, визначеної Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, чинними в Україні. Крім того, вони повинні діяти добросовісно, компетентно, ефективно та відповідально, проявляти ініціативу та не ухилятися від відповідальності за свої дії та рішення.

ІІІ. Зловживання службовим становищем. Даний розділ є нововведенням. Він передбачає, що службовець або посадова особа місцевого самоврядування не може займатися корупцією. Вони також не повинні використовувати своє службове становище в політичних цілях, зокрема не повинні залучати інших державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування або працівників державного сектору до участі в політичних кампаніях та передвиборній агітації [11].

ІV. Використання ресурсів держави та територіальної громади є ключовою складовою в роботі службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Це включає рухоме та нерухоме майно, фінансові кошти, інформацію, технології, інтелектуальну власність, робочий час та репутацію.

Згідно з загальними правилами, вони мають право користуватися цими ресурсами лише у межах своїх посадових обов'язків та доручень керівництва, наданих у межах встановлених законом повноважень. Важливим є раціональне та обережне використання державної та комунальної власності, підвищення ефективності їхнього використання та уникнення зловживань чи використання в приватних інтересах. Також акцентується на використанні робочого часу для виконання посадових обов'язків.

Розділ V стосується обмежень та заборон щодо обробки персональних даних і конфіденційної інформації у відповідності до законодавства. Пряма норма щодо відповідальності державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування за порушення Загальних правил може відсутні, проте у пункті 7 розділу I «Загальні положення» зазначено, що керівники державних органів або органів місцевого самоврядування, в межах своєї компетенції, повинні прийняти заходи для припинення виявлених порушень, усунення їх наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності. У разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також потрібно інформувати спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Таким чином, за порушення вимог, передбачених Загальними правилами, передбачена дисциплінарна відповідальність з можливістю перекваліфікації в адміністративну або кримінальну [11].

Проте, вид дисциплінарної відповідальності Загальними правилами не визначено [19], що вносить певний суб'єктивізм при оцінці порушень та визначення рівня відповідальності за них.

Як зазначалося нами раніше, Комітет Міністрів Ради Європи схвалив та рекомендував для прийняття країнами-членами Ради Європи модельний Кодекс поведінки публічних службовців. Однак у цьому Кодексі не містяться принципи, що стосуються професіоналізму публічних службовців, оскільки кваліфіковану роботу мають виконувати лише особи з відповідною професійною підготовкою. Модельним кодексом, зокрема, передбачено, що

«публічний службовець повинен бути чесним, безстороннім і виконувати свої повноваження найкращим чином, виходячи з навичків, чесності та розуміння, беручи до уваги публічні інтереси і ті обставини, що стосуються справи. Під час виконання своїх повноважень публічний службовець не повинен діяти легковажно, на шкоду інтересам будь-якій особі, групі або органу і повинен брати до уваги права, обов'язки та відповідні інтереси всіх інших». Україна також потребує прийняття свого Кодексу етичної поведінки публічних службовців. Враховуючи євроценричність розвитку публічного управління, цей кодекс повинен грунтуватися на європейському модельному Кодексі поведінки публічного службовця, повинен мати в своїй основі загальноприйняту мораль та конкретизувати її відповідно до специфіки службових обов'язків [39].

Контроль та моніторинг дотримання етичних норм в діяльності Київської міської ради виконує комісія Київської міської ради згідно зі статтею 4 Положення про постійні комісії Київської міської ради та відповідно до частини тринадцятої статті 46, частини п'ятнадцятої статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26]. Комісія Київської міської ради впливає на контроль та моніторинг дотримання етичних норм у діяльності установи через кілька ключових механізмів. По-перше, вона здійснює розгляд звернень громадян, підприємств та організацій щодо порушень етичних норм та приймає відповідні рішення. По-друге, комісія аналізує інформацію та вивчає громадську думку з питань дотримання етичних стандартів, що дозволяє виявляти проблемні ситуації та приймати необхідні заходи. Також комісія проводить моніторинг виконання рішень міської ради та діяльності виконавчого органу ради у сфері дотримання етичних норм. Її діяльність спрямована на забезпечення прозорості, відповідальності та етичної поведінки у місцевому самоврядуванні, що сприяє підвищенню довіри громадськості до роботи установи.

Повноваження комісії включають:

1. Здійснення попереднього аналізу та забезпечення підготовки висновків і рекомендацій щодо проєктів рішень Київської міської ради.

2. Здійснення перевірки звернень громадян, підприємств, установ та організацій щодо порушень етичних норм та вжиття відповідних заходів реагування.

3. Організація контролю за виконанням рішень Київської міської ради та роботою виконавчого органу ради у сфері дотримання етичних стандартів.

4. Моніторинг дотримання законності, правопорядку та протидії корупції в контексті етичної поведінки та вжиття відповідних заходів для забезпечення цього.

5. Здійснення збору та аналізу інформації, проведення досліджень громадської думки щодо дотримання етичних стандартів у діяльності Київради.

6. Підготовка та подання на затвердження Київської міської ради відповідних проектів рішень.

У разі виявлення порушень комісія має право застосувати до суб’єкта етичної поведінки такі заходи впливу:

- попередження з внесенням до протоколу засідання;
- публічне попередження на пленарному засіданні сесії міської ради;
- рекомендації з метою попередження подальших порушень;
- інформування громадськості та ЗМІ про порушення та заходи впливу;
- внесення пропозицій щодо застосування санкцій до депутата на розгляд міської ради.

Вищезазначені заходи впливу, які може застосовувати комісія у разі виявлення порушень етичних норм, визначаються з метою забезпечення дотримання встановлених стандартів поведінки. Публічне розглядання порушень на засіданнях міської ради і інформування громадськості мають на меті підвищення обізнаності і зацікавленості громадян у діяльності місцевих органів. Додатково, рекомендації та інформування про порушення створюють стимули для покращення етичної поведінки. Важливою є також можливість внесення пропозицій щодо застосування санкцій до депутата, що дозволяє забезпечити адекватну реакцію на порушення та зберегти довіру громадськості

до роботи місцевої ради. Ці заходи сприяють підвищенню відповідальності і прозорості в роботі органів місцевого самоврядування, що є важливим для підтримки демократичних принципів та забезпечення ефективного функціонування муніципальних структур.

У разі систематичних порушень або злочинів комісія може звертатися до правоохоронних органів та розглядати питання про відкликання мандата депутата у встановленому законом порядку. Усе вищезазначене свідчить про важливу роль комісії Київської міської ради у забезпеченні додержання етичних норм у діяльності установи. Її повноваження та механізми контролю відображають стримувальний вплив на порушення етичних стандартів та сприяють підвищенню довіри громадськості до роботи ради.

Завдяки цим заходам, Київська міська рада здатна забезпечити прозорість, відповідальність та етичну поведінку у місцевому самоврядуванні, що є ключовими складовими успішного функціонування муніципальних органів влади. Регулярний аналіз результатів роботи комісії та впровадження її пропозицій щодо покращення етичного кодексу можуть сприяти створенню більш ефективного та сучасного інструменту для забезпечення етичної поведінки в місцевому управлінні.

3.3 Шляхи вдосконалення Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради та Правил етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради

Кодекс етики депутата та депутатки Київської міської ради в публічному управлінні є важливим документом, який визначає основні принципи та стандарти етичної поведінки для державних службовців. Цей кодекс встановлює високі стандарти і вимоги до діяльності обранців та посадових осіб міської ради, спрямовуючи їх на забезпечення добросовісного та етичного виконання своїх обов’язків перед громадянами та містом в цілому. Однак, навіть з таким важливим і доречним документом, як етичний кодекс, існує постійна потреба в його вдосконаленні та адаптації до змінних умов та викликів

сучасного суспільства. Зрозуміло, що ніякий кодекс не може бути ідеальним і повністю відповідати всім вимогам та потребам. Тому покращення Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради в сфері публічного управління є необхідною складовою процесу розвитку та удосконалення місцевого управління.

Для покращення Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради у сфері публічного управління важливо враховувати ряд концепцій, які визначають формування професійної етики. В першу чергу, необхідно визнати базові загальнолюдські цінності, такі як гідність людини, права і свободи, справедливість, рівноправність, а також демократичні цінності, включаючи прозорість, відкритість, підзвітність і підконтрольність влади, як основні принципи суспільства. Ці цінності мають бути закріплені у встановленому Кодексі етики депутата та депутатки Київської міської ради. Другим важливим аспектом є потреба у демократичному реформуванні публічного управління на етичних засадах та розбудові громадянського суспільства. Це відображається в підтримці принципів прозорості, підзвітності та участі громадян у прийнятті рішень. Третій аспект полягає в тому, що професійна публічна служба повинна стати моральним взірцем для кожного члена суспільства. Отже, важливо, щоб Кодекс етики депутата та депутатки Київської міської ради передбачав систему внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням етичних норм та відповідальність за їх порушення. Також необхідно забезпечити механізми стимулювання етичної поведінки та відповідального виконання службових обов’язків. Шляхи вдосконалення Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради в публічному управлінні можуть бути спрямовані на розширення його покриття, зміцнення відповідальності та забезпечення більшої ефективності контролю за дотриманням етичних норм. Для досягнення цих цілей можна врахувати наступні аспекти:

1. Розширення обсягу кодексу. Варто розглянути можливість доповнення кодексу новими розділами або розширенням вже існуючих, щоб включити в нього додаткові аспекти етичної поведінки та відповідальності.

2. Підвищення свідомості та навчання. Організація тренінгів, семінарів та інших навчальних заходів для членів міської ради щодо змісту та важливості етичного кодексу сприятиме кращому розумінню його положень та їх застосуванню у практиці.

3. Запровадження механізмів контролю та звітності. Систематичний моніторинг виконання кодексу та введення звітних механізмів щодо дотримання етичних норм допоможуть забезпечити більшу відкритість та відповідальність.

4. Встановлення санкцій за порушення. Необхідно чітко визначити санкції за порушення етичних норм та впровадити механізми їх застосування для забезпечення ефективного впливу на тих, хто порушує кодекс.

5. Залучення громадськості. Важливим елементом вдосконалення етичного кодексу є залучення представників громадськості до процесу його розробки та впровадження, що сприятиме підвищенню довіри до органів місцевого самоврядування.

6. Створення механізмів звернень та врегулювання конфліктів інтересів. Важливо розробити процедури для подання звернень стосовно порушень етичних норм та механізми врегулювання конфліктів інтересів з метою забезпечення прозорості та справедливості в діяльності міської ради.

7. Постійне оновлення та адаптація. Етичний кодекс повинен бути постійно оновлюваний та адаптований до змін у суспільстві та вимог часу, щоб відповідати новим етичним викликам та реаліям

8. Кодекс як нормативний документ можна було б зробити більш компактним, враховуючи, що багато засад і норм поведінки вже закріплені в законодавчих актах. Поряд з формуванням моральної та професійної свідомості працівників важливо приділяти увагу професійній та правовій освіті, що сприятиме свідомому сприйняттю та реалізації принципів етичної поведінки.

9. Зміст Правил етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради можна збагатити, поєднавши ідею моралі службовців органів місцевого самоврядування з

поняттями демократії, публічності, солідарності, патріотизму, соціальної відповідальності, корпоративного громадянства та сталого розвитку. Ці ідеї органічно поєднують особистісні, морально-професійні, соціальні, економічні та екологічні пріоритети життя і розвитку людини, колективу, громади та регіону в сучасних умовах.

10. Раціональним буде систематичне та послідовне створення етичної інфраструктури в територіальних громадах, органах самоврядування, підприємствах, установах і організаціях. Це включатиме розроблення системи заходів з етичної соціалізації у трудових колективах.

Успішне впровадження можливо завдяки:

– впровадженню системи етичної освіти для працівників;

– створенню інституційних механізмів контролю за дотриманням етичних норм у реальних суспільних відносинах;

– встановленню належної системи стимулювання.

Відповідальність за дотримання Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради в публічному управлінні лежить на вищих посадових особах, які повинні виявляти політичну волю та особистий приклад, зокрема мер міста, голова адміністрації і т. д. Одним із ключових аспектів Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради в публічному управлінні є етична експертиза управлінських рішень, які ухвалюються владними структурами. Як розробка, так і впровадження Правил етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської рад мають відбуватися украй публічно за участю експертів із числа науковців, досвідчених управлінців, представників громадських організацій, впливових бізнесменів, релігійних діячів, представників ЗМІ та інших зацікавлених сторін.

Беручи до уваги як теоретичні, так і практичні дані, ми дійшли висновку, що для Київської міської ради оптимальною була б інтегрована модель, яка включала б компоненти моделі моніторингу та дорадництва. Це означає, що потрібно об’єднати не лише контролюючі, а й моніторингові та консультативні

функції спеціального парламентського органу для забезпечення дотримання етичних норм та створення ефективної системи парламентської діяльності.

Необхідність у кодифікації етичних вимог щодо діяльності членів Київської міської ради обумовлена потребою у забезпеченні ефективного та довіреного управління містом. Це також сприятиме підвищенню довіри громадян до своїх обраних представників.

Структура Правил етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради мала б включати:

– виклад етичних принципів;

– правила та інструкції зі здійснення етичної поведінки в професійній діяльності членів ради;

– механізми контролю за дотриманням етичних норм, консультування членів ради з етичних питань, а також встановлення дисциплінарної відповідальності та санкцій за їх порушення.

Отже, етичний порядок діяльності членів Київської міської ради – це система морально-етичних норм і принципів, які забезпечуються за допомогою створеного для цього парламентського органу. Цей орган відповідає за встановлення дисциплінарної відповідальності та застосування санкцій у разі порушення етичних норм у ході виконання членами ради своїх обов’язків. Забезпечення етичної поведінки членів Київської міської ради передбачає систематичний моніторинг дотримання етичних стандартів, розробку внутрішніх правил і процедур, а також надання відповідної підтримки та консультацій з питань етики. Крім того, важливо встановити ефективний механізм розгляду скарг та звернень щодо порушень етичних норм і прийняття необхідних заходів щодо їх врегулювання. Ефективне функціонування етичного порядку сприяє підвищенню довіри громадськості до діяльності місцевих представників та зміцненню демократичних цінностей у суспільстві.

Таблиця 3.1 презентує різні моделі регулювання етичних норм поведінки членів публічного управління. Кожна з цих моделей має свої особливості, що відображають різні підходи до контролю та забезпечення відповідності

етичним стандартам у різних країнах або органах влади. Наприклад, контролююча модель передбачає наявність органу, який відповідає за нагляд і санкції у випадках порушень. У моніторинговій моделі акцент зроблений на системі постійного спостереження та аналізу поведінки з метою попередження порушень. Консультативна модель включає незалежний орган, що надає консультації щодо застосування етичних стандартів. Кожна з цих моделей відіграє важливу роль у забезпеченні етичності у публічному управлінні, проте їх ефективність може залежати від конкретного контексту та особливостей системи управління.

Таблиця 3.1

Моделі регулювання етичних норм поведінки членів публічного управління

Види моделей		
Контролююча	**Моніторингова**	**Консультативна**
Для контролю за відповідністю етичних стандартів народних депутатів у їх професійній діяльності запроваджено орган суддівського врядування.	Для розгляду повідомлень, перевірки випадків неправомірної поведінки та запровадження належних покарань для окремих представників парламенту у випадку порушень формується спеціальна комісія з питань професійної етики.	Незалежний спеціалізований орган, який призначається парламентом і підзвітний йому, призначений для вивчення справ і надання консультацій публічними службовцям про застосування етичних стандартів, а покарання за ці порушення застосовуються відповідно до рішень спеціально скликаного комітету

Джерело: авторська розробка на основі [34].

Контролююча модель передбачає наявність органу або установи, які відповідають за контроль за додержанням етичних стандартів і застосовують покарання у випадках порушень. Наприклад, в Україні головним органом контролю за дотриманням етичних стандартів може бути Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) [15]. Моніторингова модель використовує систему моніторингу та перевірки випадків неправомірної поведінки, а також запроваджуються комісії або спеціальні органи для розгляду порушень і вживання належних заходів у відповідь. Наприклад, у випадку порушень етичних стандартів народних депутатів може бути сформована

спеціальна комісія з питань професійної етики. Розглядаючи консультативну модель, варто зазначити, що вона передбачає наявність незалежного органу, який надає консультації щодо застосування етичних стандартів та допомагає у вирішенні етичних питань. Покарання за порушення етичних норм застосовуються відповідно до рішень спеціально скликаного комітету або органу. Наприклад, це може бути орган, призначений парламентом, який забезпечує консультативну підтримку та надає рекомендації щодо етичних питань.

Використання зазначених моделей для вдосконалення етичного кодексу Київської міської ради в публічному управлінні може призвести до ряду значних результатів:

– Застосування контролюючої моделі дозволить підвищити відповідальність депутатів міської ради перед громадою та іншими органами. Це сприятиме уникненню порушень етичних стандартів і покращенню якості прийнятих рішень.

– Впровадження моніторингової моделі дозволить створити ефективний механізм контролю за додержанням етичних норм. Це сприятиме збільшенню прозорості в роботі міської ради та підвищенню довіри громадян до владних структур.

– Застосування консультативної моделі дозволить залучити незалежних експертів для надання консультацій щодо етичних питань. Це сприятиме уникненню конфліктів і прийняттю більш обґрунтованих та етичних рішень.

– Використання цих моделей дозволить забезпечити більшу відкритість та прозорість у діяльності міської ради. Це зробить роботу ради більш доступною для громадян та сприятиме підвищенню довіри до владних структур.

Використання зазначених моделей для вдосконалення Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради в публічному управлінні виявляється перспективним кроком у забезпеченні етичності та відкритості в

діяльності місцевих владних структур. За допомогою контролюючої, моніторингової та консультативної моделей можна досягти підвищення відповідальності, збільшення прозорості та довіри громадян до роботи міської ради. Ці заходи сприятимуть покращенню якості прийнятих рішень та забезпечать більшу відкритість у взаємодії місцевої влади з громадськістю. Такий підхід є важливим кроком у зміцненні демократичних цінностей та етичних стандартів у публічному управлінні Київської міської ради. Результатом буде створення більш відкритого, демократичного та відповідального місцевого управління, яке буде відображати потреби та інтереси всього місцевого співтовариства.

Додатково, використання зазначених моделей також сприятиме підвищенню рівня довіри громадськості до діяльності місцевої ради. Шляхом забезпечення прозорості, відкритості та систематичного контролю за дотриманням етичних норм, владні структури стануть більш відкритими для громадськості. Це створить умови для більш активної участі громадян у процесах прийняття рішень та сприятиме формуванню ефективної системи взаємодії між владою та суспільством. Такий підхід дозволить місцевій владі краще враховувати потреби та очікування мешканців міста, що сприятиме розвитку спільного благополуччя та підвищенню якості життя всіх жителів.

Таким чином, вдосконалення Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради є важливим кроком у підвищенні ефективності та довіри до місцевих органів влади. Шляхи вдосконалення можуть включати розробку більш деталізованих норм і принципів, які відповідають сучасним вимогам та враховують міжнародний досвід. Також важливо встановлення механізмів контролю за дотриманням етичних стандартів та відповідальності за їх порушення та проводити систематичну оцінку дієвості впроваджених змін та за потреби залишатися готовими до подальших коригувань. Для забезпечення ефективності кодексу необхідно активно залучати громадськість та зацікавлені сторони до процесу його розробки та впровадження, забезпечуючи широкий обговорення та зворотний зв’язок. Крім того, систематичний моніторинг та

оновлення етичного кодексу відповідно до змін у суспільстві та вимог законодавства є важливими аспектами для забезпечення його актуальності та відповідності потребам громадян. Загальна мета вдосконалення етичного кодексу полягає в створенні ефективної та прозорої системи публічного управління, що ґрунтується на високих етичних стандартах та сприяє розвитку демократичних цінностей у місті.

Висновки до розділу 3. Аналіз діючого Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради та Правил етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради свідчить про те, що важливість етичних стандартів управлінців зростає в контексті змін у суспільстві та демократизації влади. Проведений аналіз відображає важливість етичного підґрунтя в управлінській діяльності та підкреслює необхідність постійного вдосконалення етичного кодексу для відповідності сучасним вимогам та викликам. Було висвітлено важливість систематичного контролю та моніторингу дотримання етичних норм у діяльності установи. Підкреслено, що навіть ідеально сформульований етичний кодекс буде неефективним без механізмів контролю за його виконанням.

Зазначено, що ці процеси спрямовані на створення відкритого та прозорого середовища в установі, де кожен працівник має можливість висловлювати свої думки та спостерігати за дотриманням етичних норм. Було також розглянуто можливі шляхи вдосконалення Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради в публічному управлінні. Наголошується на необхідності врахування базових цінностей та принципів прозорості та підзвітності в процесі формування та вдосконалення етичного кодексу. Також вказано на важливість врахування потреб та очікувань громадськості, що дозволить забезпечити широку підтримку та довіру до етичного кодексу. Таким чином, розділ 3 надає глибокий аналіз функціонування етичних кодексів в публічному управлінні на прикладі Київської міської ради та підкреслює важливість створення та підтримки етичних стандартів управлінської

діяльності для забезпечення довіри громадян до місцевих органів влади та підвищення їх ефективності.

ВИСНОВКИ

У роботі було порушено питання етичних кодексів в публічному управління а також їх ролі та механізмів впровадження. Проведений аналіз цього аспекту дозволяє зробити загальні висновки:

1. Аналіз соціальної відповідальності та ролі етики в сучасному публічному управлінні дозволив визначити, що ці аспекти виявляються ключовими для забезпечення ефективності, прозорості та довіри до владних структур. Сучасне суспільство вимагає від органів публічної влади високого рівня відповідальності перед громадянами та дотримання найвищих стандартів етичності та професіоналізму. Виконання цих вимог передбачає розвиток соціальної відповідальності у всіх сферах діяльності, від економіки до публічного управління. Засади етики, відображені у вирішенні публічних справ, визначають якість взаємодії між управлінськими структурами та громадськістю та формують основу для побудови довірливих відносин у суспільстві. Професійна мораль та етика в публічному управлінні визначаються не лише загальновизнаними моральними принципами, а й конкретизуються в контексті специфіки службової діяльності. Вони відтворюють особливості конкретної сфери людської діяльності та враховують унікальні обов’язки та повноваження, що покладені на публічних службовців. Отже, висновок з дослідження підкреслює важливість врахування етичних аспектів у взаємодії з громадськістю та управлінні державними справами для забезпечення ефективності та легітимності діяльності публічних органів.

2. Визначення основних правових засад, що регулюють етичну поведінку публічних службовців в Україні, свідчить про важливість соціальної відповідальності та ролі етики в сучасному публічному управлінні. Конституція України встановлює загальні принципи правової держави, демократії та рівності перед законом, які є основою для формування етичних стандартів у публічній службі. Законодавство, зокрема Закони про державну службу, інформацію, державну таємницю, антикорупційне законодавство та інші, встановлюють правові та етичні норми, що регулюють діяльність публічних

службовців. Ці нормативно-правові акти спрямовані на забезпечення професійної та доброчесної діяльності публічних службовців, запобігання конфліктам інтересів, корупції та інших негативних явищ у сфері публічного управління. Вони також регулюють доступ до інформації, взаємодію з громадянами та збереження конфіденційності відомостей. Таким чином, зазначені правові засади є важливим інструментом у формуванні етичної поведінки публічних службовців та сприяють підвищенню довіри громадськості до владних структур та ефективному функціонуванню публічного сектору в цілому.

3. У контексті дослідження поняття та сутності етичного кодексу в публічному управлінні, було уточнено, що етичний кодекс є ключовим документом, що визначає норми, цінності та стандарти поведінки публічних службовців. Він встановлює високі моральні та етичні стандарти, які відображають суспільні цінності та очікування щодо діяльності урядових структур. Сутність етичного кодексу полягає в установленні принципів справедливості, чесності, відкритості, професіоналізму та відповідальності, які повинні керувати діями та рішеннями публічних службовців. Цей документ сприяє зміцненню довіри громадськості до владних структур, є основою для вирішення етичних питань та формування коректної та етичної культури серед публічних службовців. Також розглянуто можливі недоліки процесу розробки та впровадження етичних кодексів, такі як можливість створення неефективних кодексів, тривалий час на їх розробку та недовіра суспільства до щирості влади.

4. У процесі аналізу та обговорення формування етичних кодексів в публічному управлінні, було виявлено, що це актуальне завдання, яке вимагає системного підходу та участі зацікавлених сторін. Етичні кодекси стають основним інструментом для встановлення високих стандартів поведінки у публічному владному секторі, забезпечуючи прозорість, відповідальність та довіру громадськості до органів влади. Під час формування етичних кодексів, базові механізми включають ретельний аналіз сучасних викликів та потреб суспільства, участь зацікавлених сторін у консультаціях, а також врахування

міжнародного та національного досвіду. Важливою передумовою для забезпечення належного функціонування кодексів є створення системи внутрішніх заходів контролю, звітування про стан відповідності кодексам, а також залучення громадськості та заохочення публічних службовців до дотримання етичних норм. Хоча етичні кодекси не є безперечними механізмами професійного регулювання і можуть бути критикованими за різні аспекти, їхня роль у забезпеченні етичної поведінки та відповідальності в публічному управлінні неоспорима. Правильне формування та впровадження етичних кодексів сприяє збереженню довіри громадськості до владних структур та сприяє побудові ефективної та демократичної системи управління.

5. Було з’ясовано, що у контексті українського публічного управління впровадження етичних кодексів є важливим кроком для забезпечення високих стандартів етики та відповідальності серед публічних службовців. Механізми впровадження таких кодексів включають розробку відповідного законодавства, формування корпоративної культури, створення лідерів, які би були прикладом етичної поведінки, і залучення зацікавлених сторін до процесу обговорення та прийняття кодексів. Українське законодавство повинно адаптуватися до міжнародних стандартів етики та забезпечувати ефективний механізм впровадження та контролю за дотриманням етичних кодексів. Важливою є також роль лідерів у публічному управлінні, які повинні демонструвати власну етичну поведінку та сприяти формуванню системи управління, що відповідає стандартам етики. Однак впровадження етичних кодексів супроводжується певними викликами, такими як опір деяких чиновників, брак довіри до влади та необхідність постійного оновлення відповідних документів. Проте, не зважаючи на ці складнощі, імплементація етичних кодексів є важливим кроком у підвищенні рівня етичної поведінки в управлінні та підтриманні довіри громадськості до органів публічної влади.

6. Міжнародний досвід функціонування етичних кодексів у публічному управлінні відображає важливість закріплення моральних принципів у нормативно-правових актах для забезпечення ефективності та

довіри до публічної служби. Зокрема, приклади Сполучених Штатів Америки, Німеччини, Японії, Франції, Польщі, Великобританії свідчать про те, що ефективне регулювання етичної поведінки публічних службовців відіграє ключову роль у забезпеченні прозорості, відповідальності та довіри до державних органів. Зазначений досвід також підкреслює важливість активної участі громадськості, науковців та представників громадських організацій у процесі розробки та впровадження етичних кодексів. Це сприяє більшій відкритості, врахуванню різноманітних інтересів та впровадженню сучасних етичних стандартів у публічному управлінні. Україні варто взяти на увагу цей досвід та впровадити ефективні механізми регулювання етичної поведінки публічних службовців. Зокрема, створення та закріплення в законодавстві єдиного Кодексу етики для публічних службовців може сприяти формуванню єдиного стандарту поведінки, підвищенню довіри громадян до владних структур та підтримці ефективності системи управління.

7. Проведений аналіз місцевого самоврядування демонструє їхню важливість у забезпеченні прозорості, ефективності та відповідальності у діяльності органів місцевого самоврядування. Кодекс етики депутата та депутатки Київської міської ради та Правила етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради містять загальні принципи та норми, які визначають стандарти етичної поведінки для представників місцевої влади. Ці документи забезпечують регулярне оновлення та адаптацію правил до змін у суспільстві та законодавстві. Аналіз показує, що Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради встановлює важливі принципи демократії, відкритості, публічності та відповідальності перед громадянами. Також він визначає механізми контролю за дотриманням етичних норм та відповідальність за їх порушення. Загальні правила етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування також містять важливі принципи доброчесності, об’єктивності та відкритості у взаємодії з громадськістю. У цілому, аналіз підтверджує, що наявність етичних кодексів і правил етичної поведінки є важливим кроком у забезпеченні високих

стандартів публічної служби та підвищенні довіри громадян до місцевої влади. Однак важливо постійно вдосконалювати ці документи з урахуванням змін у суспільстві та вимог етичності у владі

8. Аналіз системи контролю та моніторингу дотримання етичних норм у діяльності Київської міської ради свідчить про впровадження комплексного підходу до забезпечення високих стандартів професійної поведінки серед співробітників та керівництва установи. Комісія Київської міської ради виконує важливі функції з аналізу, контролю та моніторингу, спрямованих на виявлення можливих порушень етичних норм та прийняття відповідних заходів щодо їх усунення. Система контролю має включати в себе ряд механізмів, таких як аналіз звернень громадян та організацій, аналіз громадської думки, моніторинг виконання рішень та діяльності виконавчого органу ради. Повноваження комісії охоплюють проведення перевірок, підготовку висновків та рекомендацій, а також вжиття заходів впливу у разі виявлення порушень. Ці заходи включають попередження, публічне попередження, рекомендації, інформування громадськості та можливість внесення пропозицій щодо застосування санкцій до депутатів на розгляд міської ради. Зазначена система контролю сприяє створенню прозорого та відкритого середовища в установі, де кожен працівник має можливість вільно висловлювати свої думки та спостерігати за дотриманням етичних норм. Вона також сприяє підвищенню довіри громадськості до роботи установи та забезпечує високі стандарти професійної поведінки серед співробітників та керівництва. Запропонована система контролю та моніторингу є ефективним інструментом для забезпечення етичної поведінки в місцевому управлінні та відображає стримувальний вплив на порушення етичних стандартів. Важливо продовжувати регулярний аналіз результатів роботи комісії та вдосконалення системи контролю з метою постійного покращення її ефективності та відповідності вимогам сучасного управління. Було визначено, що шляхи вдосконалення Кодексу етики депутата та депутатки Київської міської ради для підвищення ефективності його впровадження в публічному управлінні включають розширення обсягу кодексу,

проведення навчальних заходів, введення систематичного моніторингу, чітке визначення санкцій, залучення представників громадськості, розробку процедур для подання звернень, постійне оновлення та адаптацію кодексу, створення етичної інфраструктури, наголошення на моральній та професійній свідомості працівників, врахування принципів демократії, публічності, солідарності та сталого розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Василевська Т. Етика в публічній службі. Київ : НАДУ, 2018. 256 с.

2. Витко Т.Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. Аспекти публічного правління. 2018. Т. 6. № 3. С. 39–47.

3. Даниленко Ю.С. Стан правового регулювання етики поведінки державних службовців в Україні. Вісник Чернівецького факультету : зб. наук. праць НУ «ОЮА». Чернівці, 2015. № 4. С. 66–78.

4. Джумагельдієва Г.Д., Сергієнко Л.В., Сергієнко І.Г. Механізм формування етичного кодексу в системі державного управління. *Інвестиції: практика та досвід.* 2019. № 4. С. 125–129.

5. Додонова Г. Управління кар'єрою державного службовця. *Теоретичні та емпіричні наукові дослідження: поняття та тенденції*. 2020. С. 1–10.

6. Дурман О. Л., Цилюрник Є. В. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: нормативно-правовий аспект. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2020. Т. 75, № 4. С. 150–159.

7. Зарічанський О. А., Сокуренко В. В., Євдокімова О. О. Професійна відповідальність та совісність державних службовців на різних етапах професійного становлення. *Інсайт: психологічні виміри суспільства*. 2023. № 9. С. 191–209.

8. Ковбасюк Ю.В., Загороднюк С.В., Крайнік П.І., Дейнеги Х.М. Світові моделі державного управління:досвід для України. 2012. 612с.

9. Колтунов О. Етична інфраструктура державної служби України: загальна характеристика. 2010. № 6. С. 353–364.

10. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text(дата звернення: 01.03.2024).

11. Липій Є.А. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. *Офіційний вісник України*. 2016.

№ 74. С. 51.

12. Малімон В. І. Актуалізація етичних кодексів в контексті модернізації системи державного управління. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2015. № 11. С. 79-85.

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

14. Нонік В. В. Інформаційно-комунікаційний інструментарій антикорупційної політики України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. С. 99–104.

15. Повноваження. *НАЗК Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL: https://nazk.gov.ua/uk/povnovazhennya-nazk/(дата звернення: 02.04.2024).

16. Правила етичної поведінки Київської міської ради. *KYIV CITY COUNCIL*. URL: https://kmr.gov.ua/uk/content/pravyla-etychnoyi-povedinky(дата звернення: 01.04.2024).

17. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII : станом на 1 січ. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text(дата звернення: 04.03.2024).

18. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII : станом на 1 січ. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text(дата звернення: 28.02.2024).

19. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI : станом на 8 жовт. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text(дата звернення: 01.04.2024).

20. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII : станом на 30 груд. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text(дата звернення: 1.02.2024).

21. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI : станом на 27 жовт. 2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text(дата звернення: 10.03.2024).

22. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР : станом на 31 груд. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text(дата звернення: 01.04.2024).

23. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII : станом на 27 лип. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text(дата звернення: 11.03.2024).

24. Про Кодекс етики депутата та депутатки Київської міської ради від 14.10.2014 р. N 4030/4071: станом від 16 грудня 2021 р. URL: https://ips.ligazakon.net/document/MR213767(дата звернення: 11.03.2024).

25. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : станом на 16 берез. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text(дата звернення: 02.04.2024).

26. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 23.02.2024 року N 3603-IX https://ips.ligazakon.net/document/Z970280(дата звернення: 11.03.2024).

27. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII : станом на 10 груд. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text(дата звернення: 29.02.2024).

28. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII : станом на 31 берез. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text(дата звернення: 14.02.2024).

29. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III : станом на 1 серп. 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text(дата звернення:

18.02.2024).

30. Сєрих О. В. Професійна етика державних службовців: поняття, особливості. *Нове українське законодавство*. 2021. № 4. С. 104–111.

31. Сорокіна Н. Г. Аналіз основних вимог до етичної поведінки державних службовців в Україні: правовий аспект. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5, № 1. С. 13–18.

32. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні : монографія. Дніпро : Грані, 2020. 224 с.

33. Сорокіна Н. Г. Сутність етичної інфраструктури та її роль у процесі формування морально-етичних основ публічної служби. 2018. С. 157–163.

34. Шестакова Ю.В. Основні моделі регулювання етичних норм поведінки парламентаря, вироблені світовою практикою: актуальність для України. 2021. № 26. С. 24–28.

35. Bowman J. S., West J. P. Public service ethics. Taylor & Francis Group, 2018. 412 p.

36. European Court of Human Rights. Overview of the case-law of the european court of human rights. *Wolf Legal Publishers*. 2018. 158 p.

37. Kozar Y. Ethics of public officer as a means of anti-corruption. *Law journal of donbass*. 2021. Vol. 77. P. 127–133.

38. Krykun O. Ethical aspects of the behavior of public servants. 2022. No. 63. P. 65–72.

39. Müge ALGAN F. Future of european standardization: european standards for services. *Journal of management and economics research*. 2014. No. 23. P. 1–17.

40. Pashkova, M.O. Administrative Ethics in Executive Bodies: Results of an Expert Survey of Public Servants", Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennya. Vol. 14. 2014. P. 220—231.

41. Stare J., Klun M. An analysis of the ethics infrastructure and ethical climate in Slovenian public administration. T*he NISPAcee journal of public administration and policy*. 2017. Vol. 9. No. 2. P. 147–164.

42. Yevhen K. Ethical system of public service (ethical system of the public

service of ukraine). *SSRN electronic journal*. 2020. P. 1–12.