

Міністерство освіти і науки України
Луцький національний технічний університет

(повне найменування вищого навчального закладу)

Факультет бізнесу та права

(повне найменування факультету)

Кафедра підприємництва, торгівлі та логістики

(повна найменування кафедри)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
ЗА СТУПЕНЕМ ВИЩОЇ ОСВІТИ «МАГІСТР»
ЕТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ:
ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

(шифр і назва спеціальності)

освітня програма «Публічне управління та адміністрування»

(назва освітньої програми)

Виконав: здобувач вищої освіти

Групи ПУАмз-21

Хайнке Руслана Василівна

(підпис)

Керівник:

к.е.н., доцент

Ковальчук Надія Віталіївна

(підпис)

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту
«__» _____ 2025 р.
д.е.н., професор
Гарант освітньої програми:
Вахович Ірина Михайлівна
(підпис)

Луцьк – 2025 року

ЛУЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет бізнесу та права

Кафедра підприємництва, торгівлі та логістики

Ступінь вищої освіти: магістр

Галузь знань: 28 Публічне управління та адміністрування

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

Освітня програма: Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри

«__» _____ 202__ р.

З А В Д А Н Н Я НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ ЗДОБУВАЧУ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Хайнке Руслані Василівні

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема кваліфікаційної роботи: «Етика публічного управління в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення»

Керівник роботи: Ковальчук Надія Віталіївна

затверджені наказом закладу вищої освіти від «21» січня 2025 р. № 34/01-02

2. Строк подання здобувачем вищої освіти кваліфікаційної роботи «03» грудня 2025 р.

3. Вихідні дані до роботи: наукові видання за тематикою дослідження, нормативно-правові акти, результати проведених опитувань у сфері предмету дослідження

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, що потрібно розробити):

Вступ. Розділ 1. Теоретичні засади формування етики публічного управління.

Розділ 2. Аналіз стану дотримання етики публічного управління. Розділ 3. Удосконалення етичного середовища публічного управління. Висновки. Перелік джерел посилань.

5. Перелік графічного матеріалу: Лист 1. Етика в публічному управлінні. Лист 2. Наявність кодексу та правил етичної поведінки в ОМС. Лист 3. Стан проходження навчання етичної поведінки. Лист 4. Наявність моніторингу виконання правил етичної поведінки. Лист 5. Випадки порушення чинних правил етичної поведінки впродовж 2021-2023 рр. Лист 6. Анти-корупційні уповноважені в запобіганні та виявленні корупції. Лист 7. Форми взаємодії уповноважених. Лист 8. Ключові показники ефективності в оцінюванні комплаєнс-систем.

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис	
		завдання видав	завдання прийняв
<i>Теоретичний розділ</i>	<i>Ковальчук Н.В.</i>		
<i>Аналітичний розділ</i>	<i>Ковальчук Н.В.</i>		
<i>Проектний розділ</i>	<i>Ковальчук Н.В.</i>		
<i>Нормоконтроль</i>	<i>Хомяк Н.В.</i>		

7. Дата видачі завдання 23 вересня 2024 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи магістра	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	<i>Обґрунтування теми</i>	<i>до 24.09.2024</i>	виконав
2.	<i>Огляд літератури із досліджуваної проблеми</i>	<i>до 29.10.2024</i>	виконав
3.	<i>Теоретичний розділ</i>	<i>до 07.03.2025</i>	виконав
4.	<i>Аналітичний розділ</i>	<i>до 30.05.2025</i>	виконав
5.	<i>Проектний розділ</i>	<i>до 03.09.2025</i>	виконав
6.	<i>Висновки</i>	<i>до 01.10.2025</i>	виконав
7.	<i>Формування списку джерел посилань</i>	<i>до 08.10.2025</i>	виконав
8.	<i>Формування додатків</i>	<i>до 15.10.2025</i>	виконав
9.	<i>Оформлення ілюстративного матеріалу</i>	<i>до 22.10.2025</i>	виконав
10.	<i>Нормоконтроль</i>	<i>до 01.11.2025</i>	виконав
11.	<i>Інструментальна перевірка на академічний плагіат</i>	<i>до 15.11.2025</i>	виконав
12.	<i>Представлення кваліфікаційної роботи магістра до захисту</i>	<i>до 03.12.2025</i>	виконав

Здобувач вищої освіти

_____ (Хайнке Р.В.)
(підпис) (прізвище, ініціали)

Керівник кваліфікаційної роботи

_____ (Ковальчук Н.В.)
(підпис) (прізвище, ініціали)

АНОТАЦІЯ

Хайнке Р.В. Етика публічного управління в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. Рукопис.

Кваліфікаційна робота магістра ОП «Публічне управління та адміністрування» спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування. Луцький національний технічний університет. Луцьк, 2025.

Внаслідок повномасштабного вторгнення РФ до України соціально-економічній сфері багатьох територіальних громад завдано збитків на понад 170 млрд доларів США. Процеси повоєнного відновлення країни вимагатимуть повноцінного інвестування у відбудову зруйнованої інфраструктури. Це потребуватиме активної участі та підтримки органів місцевого самоврядування. У зв'язку із цим, важливим є проведення дослідження сповідання етичної поведінки в сфері публічного управління місцевого самоврядування. Це необхідно для визначення потенційних загроз та підтримки програм поширення принципів доброчесності та корупційної нетерпимості на рівні місцевих територіальних громад.

У роботі досліджено філософсько-практичне підґрунтя етики, її проявів у сфері управління та публічного управління зокрема. Здійснено аналіз стану сповідання етичної поведінки в сфері публічного управління органів місцевого самоврядування. Автором запропоновані конкретні підходи до вдосконалення етичних засад діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: етика, етична поведінка, доброчесність, антикорупція, місцеве самоврядування, публічне управління.

ANNOTATION

R. V. Heinke. Ethics of Public Administration in Ukraine: Problems and Ways to Solve Them. Manuscript.

Master's Thesis in Public Administration and Management (specialty 281). Lutsk National Technical University, Lutsk, 2025.

Following the full-scale invasion of Ukraine by the Russian Federation, many territorial communities have suffered socio-economic losses totalling more than US\$170 billion. Post-war reconstruction of the country will require substantial investment in restoring destroyed infrastructure. This will require the active participation and support of local self-government bodies. In this regard, it is important to conduct research on ethical behaviour within the sphere of local self-government administration. This will help to identify potential threats and support programmes that promote integrity and zero tolerance of corruption at the local community level.

This paper examines the philosophical and practical foundations of ethics, with a particular focus on its manifestations in management and public administration. The state of ethical behaviour within the public administration of local self-government bodies has been analysed. The author proposes specific approaches to improving the ethical principles of local self-government bodies.

Keywords: ethics, ethical behaviour, integrity, anti-corruption, local self-government, public administration.

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	9
1.1. Етика як форма раціональності людської поведінки	9
1.2. Етика в управлінській діяльності	16
1.3. Етична платформа реалізації публічного управління	20
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ ДОТРИМАННЯ ЕТИКИ В СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	23
2.1. Дослідження зарубіжного досвіду дотримання правил публічної етики на місцевому рівні управління	23
2.2. Аналіз системи заходів у сфері підтримки доброчесності	31
2.3. Стан дотримання правил етичної поведінки в органах місцевого самоврядування	44
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИЧНОГО СЕРЕДОВИЩА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	55
3.1. Підходи до етики поведінки в органах муніципального управління територіальних громад	55
3.2. Розвиток цілісної системи підтримки етичного середовища	62
3.3. Формування комплаєнсу у публічному управлінні України	71
ВИСНОВКИ	71
ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАНЬ	76

ВСТУП

Ефективність функціонування української держави, особливо в умовах воєнного часу та післявоєнної відбудови, безпосередньо залежить від якості та добросовісності публічного управління. Етика державної служби є не просто формальною вимогою, а фундаментальною передумовою для реалізації євроінтеграційного курсу, залучення міжнародної допомоги та, найголовніше, відновлення довіри громадян до владних інституцій. Недотримання етичних стандартів призводить до корупції, неефективного використання ресурсів і, зрештою, підриває національну безпеку.

Успішна трансформація України з посттоталітарної держави в повноцінну європейську демократію вимагає не лише законодавчих змін, а й глибокої зміни парадигми поведінки публічних управлінців. Саме тому дослідження проблем етики публічного управління та пошуку ефективних шляхів їх вирішення набуває особливої актуальності в сучасних умовах.

Теоретичні та практичні аспекти етики публічного управління широко досліджувалися як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Проте, незважаючи на значну кількість праць, існуючі дослідження часто зосереджені на окремих елементах (наприклад, лише на декларуванні чи лише на конфлікті інтересів), залишаючи поза увагою комплексний аналіз взаємодії інституційних, культурних та правових чинників, що формують етичне середовище в Україні. Крім того, динаміка військових та політичних процесів вимагає постійного оновлення оцінки проблем і розробки адаптованих, сучасних шляхів їх вирішення.

Мета дослідження полягає у проведенні аналізу стану етики публічного управління в Україні, виявленні ключових проблемних зон та розробці практично орієнтованих пропозицій щодо вдосконалення етичних засад і механізмів добросовісності.

Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання:

- визначити сутність етики як форми раціональної людської поведінки;
- розглянути прояви етичного в управлінській праці;
- дослідити етичний фундамент реалізації функцій публічного управління;
- систематизувати зарубіжний досвід щодо дотримання правил публічної етики на місцевому рівні управління;
- проаналізувати систему заходів у сфері підтримки доброчесності;
- дослідити стан дотримання правил етичної поведінки в органах місцевого самоврядування;
- розробити конкретні рекомендації щодо вдосконалення підходів до етики поведінки в сфері муніципального управління, розвитку цілісної системи підтримки етичного середовища та формування комплаєнсу публічного управління.

Об'єктом дослідження виступає етичний процес функціональної діяльності органів місцевого самоврядування України.

Предметом дослідження є процеси формування, дотримання та моніторингу етики публічного управління, виявлення ключових проблемних зон та розробці практично орієнтованих пропозицій щодо вдосконалення етичних засад і механізмів доброчесності.

З метою вирішення поставлених завдань у роботі використано наступні методи дослідження: узагальнення, порівняння, аналітичний метод, фактографічний аналіз, індукції та дедукції.

Теоретичною основою кваліфікаційної роботи магістра є фундаментальні наукові праці вчених сучасності, нормативно-правова база в сфері регулювання етики поведінки в сфері публічного управління. У кваліфікаційній роботі було використано інструмент штучного інтелекту (ChatGPT 5.0) для узагальнення підходів до розробки та представлення нормативно-правових актів. Усі твердження, висновки та результати дослідження належать автору та ґрунтуються на власному аналізі. Отримані результати від генеративного ШІ були перевірені на достовірність та відповідність академічній доброчесності.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Етика як форма раціональності людської поведінки

Етика як важливий розділ філософської науки постає не лише як теорія моралі, моральної поведінки, а як специфічна форма нормативної раціональності, спрямована на обґрунтування ціннісних засад людського буття. Вона виникає у просторі напруження між фактичністю соціальних практик і вимогою універсальної значущості моральних норм. Етика досліджує людське ставлення до моралі, до норм поведінки та визначення цих норм. У цьому сенсі етика є рефлексією над можливістю морального порядку в умовах історичної мінливості та культурного плюралізму. Сучасний етичний дискурс формується під впливом кризових явищ – руйнування метанаративів, релятивізації цінностей, технологізації людської діяльності. Це зумовлює необхідність поглибленого теоретичного аналізу природи моралі та її нормативних підстав.

Вважається, що родоначальником етичного універсалізму був Геракліт [1]. Людську істоту він розглядав як таку, що перебуває в постійній боротьбі в пошуку власної ідентичності. Цей процес боротьби є рушієм розвитку та трансформації, де важливо, щоб людина не занепастила себе. Для цього слід сповідувати якусь єдину формулу поведінки, як от – відданість загальному. Причетність людини до Всесвітнього розуму виражається через моральність. Моральність – це те, що може об'єднувати людей, що проявляється у виконанні загального закону всіма. Історично етика формується в межах античної практичної філософії, де питання про належне невіддільне від питання про благо. Аристотель розглядав етику як науку про діяльність, спрямовану на досягнення самодостатнього та залишкового блага. Що є проявом евдемонії, прагнення до людського щастя та благополуччя. Стародавній грецький мислитель Аристотель

вважав щастя кінцевою метою життя, досягнення якої можливе через практику чеснот. У контексті евдемонізму ідея щастя – це не ідея миттєвого задоволення, це ідея досягнення повної самореалізації та внутрішньої гармонії. Прагнення до щастя має відбуватися етично та добродібно, з повагою до моральних і соціальних цінностей. З цієї точки зору, моральність відноситься не до окремих вчинків, дій, вона є цілісним елементом структури чеснот людського характеру.

Про це, власне й говорив Аристотель, акцентуючи увагу на тому, що добродібність є сталим налаштуванням характеру, про що зазначається в одному із найважливіших творів у сфері моральної філософії, яка в принципі справила глибокий вплив на весь подальший розвиток філософії, праці «Нікомахова етика», яка є узагальненням лекцій Аристотеля [2]. Ця праця пропонує ґрунтовні, практично орієнтовані обговорення багатьох центральних етичних питань, включаючи роль удачі в людському благополуччі, моральне виховання, відповідальність, мужність, справедливість тощо. Акцент на добродібності пов'язаний з тим, що вона є інтегральним проявом моральної якості особистості, позначаючи внутрішню цілісність характеру, узгодженість слів та вчинків, толерантність до уставлених етичних норм. Саме в добродібності проявляється чесність суджень та дій, відповідальність за наслідки рішень, зречення від обману, зловживань, визнання рамок конфлікту інтересів. По суті це є орієнтир моральності, справедливості та правдивості, що є базовими налаштуваннями повсякденної поведінки людини.

Етика виступає смисловим центром філософії, забезпечує її прив'язку до практики реального життя. Це є досить важливий момент розуміння цінності пізнання етичних засад поведінки, адже це дуже тісно інтегрує людини з пізнанням філософії життя, насамперед крізь призму етичного світоглядного виховання. Про значення прикладної цінності етики досить вдало досліджено та викладено в ряді праць [3-4]. Виходячи з вище сказаного перехід до модерної філософії позначився на радикальній трансформації проблематики етики.

Першим, хто здійснив розрив телеологічної моделі моралі та запропонував в якості основи для неї деонтологічну концепцію автономії був І. Кант. Він

вважав, що автономія волі виступає єдиною основою для всіх моральних законів. Центральною віссю деонтології є те, що моральність базується на обов'язку та універсальних, незалежних від наслідків принципах. Кант акцентує увагу на обов'язку людини діяти відповідно до моральних норм незалежно від наслідків. У межах цього підходу прийняті рішення оцінюються з позиції їх відповідності універсальним моральним принципам [5]. У Канта моральність впливає з розуму, а не з почуттів чи наслідків, вона виступає своєрідною формою самозаконодавства розуму, незалежного від емпіричних цілей, тобто переходить у категорію категоричного імперативу. Таким чином, Кант стоїть в одному ряді з Арістотелем, щодо дослідження проблематики етичного у філософії. Його праця «Основи метафізики моралі» є однією з найбільш фундаментальних праць з висвітлення моралі, виступає своєрідною «одою» моралі, як категоричному імперативу. Кант стверджував, що люди є самоціллю, яку ніхто не може використовувати як засіб, і що універсальні та безумовні зобов'язання слід розуміти як вираз людської здатності до автономії та самоврядування. Як такі, вони є законами свободи [6].

Таким чином, етика вивчає людське ставлення до самої моралі, норм поведінки, а також визначення цих норм. У різні часи та в різних країнах уявлення про норми моралі значно відрізнялись. Наприклад, у мусульманських країнах вважається неетичним, коли жінка сідає за стіл разом із чоловіками. У Японії вважається некультурним розмовляти у громадському транспорті. У Німеччині та Швеції не прийнято знайомитися на вулиці. В останній також неприйнятною є поведінка, коли у транспорті порушується дистанція у 3 метри й заборона займати вільне місце біля незнайомого пасажира. У Бельгії невічливим вважається говорити компліменти. Й таких прикладів сучасної моралі в тому чи іншому суспільстві можна навести безліч. На перший погляд видається, що мораль може бути зведена до соціальної конвенції, або до психологічного імпульсу. Але, ні. Вона функціонує як нормативний порядок, що апелює до раціональної здатності суб'єкта визнавати обов'язковість певних

вимог. Саме тому етика досліджує не фактичні дії, а підстави їх моральної оцінки.

Так, Ю. Габермас наголошує, що моральні норми претендують на міжсуб'єктивну значущість. Він зазначав, що норма є дійсною лише тоді, коли всі потенційно залучені можуть погодитися з нею як учасники практичного дискурсу [7]. У цьому контексті відроджується інтерес до етики чеснот та наративної ідентичності. Як відмічає О. Самчук, наративна ідентичність завжди реалізується у постійному подоланні ситуації перед «поглядом іншого». Тому важливим є мислення людини. Так, Арндт, аналізуючи феномен «банальності зла», наголошує на ролі мислення як моральної практики. Дослідник зазначає, що найбільша небезпека полягає не в радикальному злі, а в нездатності мислити [9]. Аналізуючи сучасну мораль, як фрагментовану й позбавлену телеологічної єдності, Аласдер Макінтайр відмічає, що людство володіє уламками моральної мови, але втратило контекст, що надавав сенсу [10].

Отже, сучасна етика виходить за межі класичної філософії, формуючи міждисциплінарні напрями: біоетику, етику технологій, екологічну етику, етику управління тощо. В цих сферах нормативні рішення не можуть бути зведені до універсальних формул, а потребують контекстуального та дискурсивного обґрунтування.

1.2. Етика в управлінській діяльності

Етика в управлінській діяльності є не зовнішнім регулятором, а внутрішнім виміром управлінської раціональності. Вона забезпечує моральну легітимність управлінських рішень і сприяє сталому розвитку організацій та суспільства загалом. Тому потребують критичного осмислення наявні теорії й застосування пошуку нових концептуальних синтезів у сфері управлінської етики. Адже сучасна управлінська діяльність розгортається в умовах цифровізації, зростання

ролі штучного інтелекту та глобальних ризиків. Це зумовлює появу нових етичних проблем, пов'язаних із відповідальністю за алгоритмічні рішення, прозорістю управління та захистом прав людини.

У ХХІ столітті дослідження етики управління дедалі більше зміщуються від абстрактно-нормативних моделей до міждисциплінарного аналізу, що поєднує філософію, теорію організацій, економіку та публічне управління. Сучасні автори наголошують, що управлінська етика має враховувати складну систему взаємодії між інституціями, технологіями та моральною відповідальністю суб'єкта управління.

Так, М. Сандел у своїй праці підкреслює, що управлінські рішення в умовах ринкової логіки часто виходять за межі моральної нейтральності, оскільки комерціалізація управління здатна підривати базові суспільні цінності. Автор критикує технократичний підхід до управління, який ігнорує моральні наслідки ефективних, але етично сумнівних рішень [11].

Суттєвий внесок у розвиток управлінської етики зробив нобелівський лауреат А. Сен, котрий розглядає управління через призму відповідальності за реальні соціальні наслідки рішень. У сучасних інтерпретаціях його підходу етика управління пов'язується зі здатністю управлінських рішень розширювати реальні можливості людей, а не лише оптимізувати показники ефективності [12].

У працях Дональдсона та Данфі, піднімається питання формування інтегративної теорії соціальних контрактів у бізнес- та управлінській етиці. Згідно з цим підходом, управлінські рішення повинні відповідати як універсальним моральним принципам, так і локальним соціальним нормам. Така модель дозволяє подолати жорстке протиставлення універсалізму й релятивізму в управлінській етиці. Спираючись на класичну філософію та передову теорію соціального договору, Дональдсон і Данфі представляють вкрай необхідну основу для прийняття делікатних етичних суджень щодо економічної та ділової поведінки [13].

Сучасні дослідження акцентують увагу на нових етичних викликах, пов'язаних із цифровим управлінням, використанням великих даних і

алгоритмічних систем прийняття рішень. При цьому, як відмічає Лучіано Флоріді, автоматизація управлінських процесів не знімає відповідальності з управлінця, а, навпаки – посилює її. Науковець наголошує, що етика управління в цифрову епоху має базуватися на принципах прозорості, підзвітності та людської гідності. Алгоритмічні рішення, впроваджені в управлінські практики, повинні залишатися під моральним контролем людини, а не функціонувати як автономні регулятори [14].

Поняття моралі та етичних норм можуть значно відрізнятись у різних культурах та у свідомості різних людей. Тому людство прийшло до практики формулювання й викладання цих етичних норм у певних документах, моральних (етичних) кодексах. Етичний кодекс представляє собою зведення моральних принципів, норм і правил поведінки особи або групи осіб, об'єднаних спільною метою або спільними рисами (спільна професія, рід занять, сфера діяльності, напрям бізнесу тощо). Етичні кодекси є стандартами, що описують загальну систему цінностей та етичних норм, яких мають дотримуватися керівники і працівники установ, компаній. У кодексах також формулюють етичні принципи відповідальності суб'єкта управління щодо об'єкта управління. Природа кодексів різноманітна. Розрізняють кодекси професійної етики, які описують систему загальних цінностей і правил для виконання фахівцями професійної діяльності, а також сприяють зміцненню авторитету й довіри зі сторони споживачів до їхніх послуг; корпоративні кодекси, які визначають етику взаємних відносин всередині компанії; кодекси ділової етики, які стосуються стандартів ведення ділових переговорів, зберігання інформації тощо.

Окремий напрям сучасних досліджень становить етика публічного управління. Так, деякі дослідники цієї проблематики наголошують, що державний управлінець не може керуватися виключно принципами ефективності, оскільки його діяльність безпосередньо пов'язана з реалізацією суспільного блага та довірою громадян до інститутів влади. Це обумовлює необхідність застосування певних етичних принципів. Звідси, етика постає як фундамент легітимності управлінської влади [15].

1.3. Етична платформа реалізації публічного управління

Публічне управління виступає діяльністю із забезпечення ефективного функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя [16]. Наявність такої значної чисельності різноманітних акторів, вимагає належної практики побудови мережева етичних відносин між ними. Етика публічного управління є невід'ємною складовою побудови ефективного та демократичного державного управління. Вона виступає як система моральних вимог, норм і принципів, які регулюють професійну діяльність державних службовців, забезпечуючи відповідність їхніх дій інтересам суспільства та держави.

Виклик війни, особливо загострив проблематику дотримання етичних цінностей в публічному управлінні. Як відмічають дослідниці Дніпровської політехніки, Н. Гончарук та А. Чередниченко, «першочерговим завданням державної політики у сфері національної безпеки має стати реформування державного управління, зміна його суспільно-політичної природи на основі українських духовних цінностей, з неухильним дотриманням принципів «верховенства права», «управління за законом» й «процедурної справедливості» та належного його кадрового забезпечення» [17, с. 53]. Одним із основних напрямків розвитку публічного управління в Україні під час війни, на думку І. Криворучко, виступає забезпечення результативної комунікації між органами публічної влади різних рівнів, між органами державної влади та громадськості. Саме через комунікативні канали можна уникнути або пом'якшити перебіг ряду кризових обставин [18]. Таким чином, побудова належного комунікаційного каналу влади та суспільства неможлива без сповідування принципів етики такого формату взаємодії.

Окремі дослідники в питанні вивчення впливу процесів цифровізації на сферу публічного управління підкреслюють, що держава має бути зацікавлена у створенні нової культури надання державних та муніципальних послуг та нової культури взаємодії органів влади з населенням, бізнес-спільнотою та громадянським суспільством, а для цього слід шукати та створювати, а надалі – підтримувати «острівці» цієї нової культури [19]. На наш погляд, тут слід виходити з необхідності створення системи ціннісних взаємовідносин у форматі відсутності безпосереднього контакту споживача публічних послуг та його надавача.

Дослідники Чорноморського національного університету відмічають, що проблема етики публічного управління та державної служби є складною, системною, яку неможливо вирішити лише одним чи кількома механізмами. Провідною умовою її розв'язання є інтенсивний економічний розвиток країни, активне, системне запровадження сучасного світового досвіду. Потрібна скоординована діяльність для побудови етичної системи державної служби на трьох рівнях: державному, регіональному та на рівні окремих установ державної служби [20]. На думку О. Штир'ова, етична організація в публічній сфері управління має базуватися на трьох напрямках: особистості – управлінці, котрі діють сумлінно та чесно, викликають довіру, правильно ставляться до людей, діють чесно та мають високий рівень особистого морального розвитку; лідери – мають виступати взірцем етичної поведінки та підтримувати етичні цінності в організації, публічно відзначати й винагороджувати етичну поведінку та публічно практикувати швидке покарання за неетичну поведінку; організації – етична поведінка та прийняття рішень заохочуються, очікуються та підтримуються етичною організаційною культурою, кодексами [21].

На основі дослідження міжнародного досвіду та національних нормативно-правових актів О. Письменна та А. Панасюк приходять до висновку, що більшість аспектів у сфері забезпечення етичності на державній службі в Україні потребують подальшого вдосконалення. Науковці відмічають, що законодавчі положення вимагають чіткої прозорості,

добročесності та відповідальності державних службовців, а розвиток морально-етичних цінностей серед працівників державного управління вимагає організування для них постійного навчання та підвищення кваліфікації. Як відмічають науковці, найбільшими викликами у впровадженні етичних стандартів у державному управлінні є відсутність ефективного внутрішнього контролю, недостатня інституційна підзвітність та корупційні практики й неналежне розуміння законодавчих положень службовцями [22].

На думку, Н. Васиньової, етична система публічної служби виступає як цілісне поєднання структурних і функціональних елементів, що взаємодіють задля формування та підтримки етичних стандартів у сфері публічного управління. Етична система публічної служби має будуватися на сукупності морально ціннісних принципів, професійних норм, правил поведінки та інституційних механізмів, що регулюють діяльність публічних службовців з метою забезпечення добročесного, прозорого, відповідального й ефективного врядування на основі служіння суспільству та захисту публічного інтересу [23].

Таким чином, зміст етики публічного управління можна розкласти на три ключові аспекти:

- нормативний аспект: сукупність формально закріплених правил (кодексів етики, законів про запобігання корупції), що встановлюють обов'язкові стандарти поведінки;

- ціннісний аспект: пріоритет загальнолюдських та державницьких цінностей (чесність, добročесність, прозорість, відповідальність) над особистими інтересами;

- поведінковий аспект: реальні дії та рішення службовців, їхня готовність до самообмеження та неупередженості у складних моральних дилемах.

Одним із фундаментальних завдань етики є формування та підтримка довіри суспільства до органів державної влади. Коли громадяни бачать, що службовці керуються принципами добročесності, то вони схильні вважати державні інститути легітимними та ефективними. Недотримання етичних норм, навпаки –

призводить до зростання відчуження, цинізму та, як наслідок, до зниження рівня співпраці між державою та суспільством.

Україна, прагнучи інтеграції до європейських структур, орієнтується на провідні міжнародні стандарти, які є універсальними для розвинених демократій. Так, у 2003 р. Україна приєдналася до Конвенції ООН проти корупції. Передумовою прийняття конвенції була стурбованість серйозністю породжуваних корупцією проблем і загроз для стабільності й безпеки суспільств, що підриває демократичні інститути й цінності, етичні цінності й справедливість та завдає шкоди сталому розвитку й принципу верховенства права тощо. Цілі конвенції полягали в тому, щоб сприяти вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохоченню, сприянню та підтримці міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохоченні чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном. Згідно конвенції, державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця [24].

Відзначимо, що Організацією економічного співробітництва та розвитку було розроблено рекомендації з дотримання публічної доброчесності. Рекомендації призначені для урядів, бізнесу та громадянського суспільства, тобто усіх сторін, що взаємодіють у сфері морально-ділових відносин. Посібник містить рекомендації щодо покращення співпраці всередині уряду, а також між національним та субнаціональним рівнями. Для розбудови культури доброчесності в уряді та суспільстві в посібнику розкрито основні елементи системи управління людськими ресурсами на основі заслуг та ключові складові відкритої організаційної культури. Він також роз'яснює роль уряду в наданні рекомендацій компаніям, громадянському суспільству та громадянам щодо

підтримання публічних цінностей доброчесності. Публічна доброчесність, зазначається в посібнику, в першу чергу, є відповідальністю національних урядів, але вона повинна проникати також і до муніципалітетів, де громадяни відчують доброчесність на власному досвіді. Дії повинні також виходити за межі уряду і залучати компанії, організації громадянського суспільства та приватних осіб [25].

У статті 4 Закону України «Про державну службу» визначено принципи державної служби, де, зокрема, зазначено, що доброчесність є спрямованою дією державного службовця на захист публічних інтересів та відмова від державного службовця від превалювання приватного інтересу піз час здійснення наданих йому повноважень [26]. Порушення правил етичної поведінки державним службовцем є приводом для притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

Закон України «Про запобігання корупції» містить цілий розділ присвячений правилам етичної поведінки. Зокрема, ст. 37 визначає вимоги до поведінки осіб, котрі зобов'язані керуватися ними під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень [27].

Постанова КМУ «Про затвердження правил етичної поведінки державних службовців» визначає загальні правила щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на служіння народу України і територіальній громаді шляхом забезпечення охорони та сприяння у реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. В розділі «Доброчесність» зазначено, що державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування зобов'язані діяти доброчесно, а саме: «спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності; не використовувати службове становище в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе

чи інших осіб; не розголошувати інформацію, що стала йому (їй) відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено спеціальними Законами України» [28]. В Україні розроблено правила, які регулюють етичну поведінку державних службовців. Ці правила регулюють моральні засади діяльності державних службовців та полягають у дотриманні принципів етики державної служби. Державні службовці у своїй діяльності керуються принципами етики державної служби, що ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу та запобігання корупції, а саме: служіння державі і суспільству; гідної поведінки; доброчесності; лояльності; політичної нейтральності; прозорості і підзвітності; сумлінності. Основні принципи служіння державі і суспільству передбачають: чесне служіння і вірність державі; забезпечення державних інтересів під час виконання завдань та функцій держави; сприяння реалізації прав та законних інтересів людини і громадянина; формування позитивного іміджу держави [29].

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СТАНУ ДОТРИМАННЯ ЕТИКИ В СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Дослідження зарубіжного досвіду дотримання правил публічної етики на місцевому рівні управління

Вивчення досвіду дотримання правил публічної етики нами було здійснено на основі опрацювання джерела [30], де узагальнено досвід країн-членів Ради Європи: Естонії, Румунії, Словацької Республіки, Словенії, Франції, Чехії та Швеції. Міжнародна консультантка Ради Європи Віта Хаб'ян Барборіч в рамках Програми «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні», що реалізується відповідно до Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023-2026 рр. у співпраці з національною консультанткою Ради Європи Вірою Козіною розробили опитувальник для дослідження регулювання питань публічної етики для публічних представників на місцевому рівні. За результатами опитування було отримано певні висновки, які цікаві для поточного дослідження магістерської роботи.

Так, у жодній із вище перерахованих країн немає розробленої стратегії формування публічної етики на місцевому рівні. В досліджуваних країнах, публічна етика на місцевому рівні є складовою національного рівня, що передбачає її імплементацію для всіх публічних представників, незалежно від ієрархії їх роботи. Проте, існують питання, які передбачають застосування публічної етики спеціально для окремих публічних осіб, зокрема з числа депутатів місцевих рівнів, виборних посадових осіб та посадових осіб, котрі призначаються на посади місцевого рівня самоврядування. Наприклад, у Чехії правила щодо подарунків, конфлікту інтересів і лобіювання застосовуються до публічних представників як на національному, так і на місцевому рівнях, тоді як

певні правила (щодо несумісності) застосовуються лише до публічних представників на місцевому рівні.

Правове регулювання етичної поведінки публічних представників на місцевому рівні визначаються в основному законом. При цьому, в Словаччині та Франції відсутні акти національного характеру, які б зобов'язували місцеві органи самоврядування затверджувати власні кодекси етики. Кожна місцева влада самостійно вирішує, чи затверджувати власний кодекс етики та визначає його зміст. Для цього у Франції та Швеції центральними органами влади або асоціаціями місцевих влад розроблені методичні рекомендації, які допомагають у прийнятті місцевих етичних кодексів. Наприклад, у Словаччині є муніципалітети та самоврядні органи регіонального рівня, які прийняли кодекси поведінки для працівників, а також для виборних посадових осіб. Досвід Франції цікавий тим, що тут на кожному рівні управління існує багато кодексів – муніципалітети, департаменти, регіони. У Чехії немає затверджених методичних вказівок щодо розробки етичних кодексів, однак на рівні муніципалітетів прийнято власні кодекси поведінки. В Естонії національне законодавство про державну службу регламентує створення Ради з етики посадових осіб. Також тут прийнято кодекс етики публічних представників та існують роз'яснення щодо його застосування. У Словенії розроблено кодекс етики, який застосовується до службовців на національному та місцевому рівнях, а щодо виборних посад у місцевому врядуванні, то такого кодексу поведінки немає. В Чехії, Румунії, Словаччині, Словенії, Швеції існують окремі правила етики для публічних представників на місцевому рівні (виборних і призначених на відкритому конкурсі) та для депутатів. Загалом, у Словаччині, Румунії, Франції, Швеції практики розробки та застосування кодексів поведінки для публічних службовців на місцевому рівні є досить поширеними. Однак, уже в Чехії така практика є неоднорідною. Десь вона поширена в муніципалітетах, а десь – ні. У Словенії та Естонії такої практики немає взагалі.

Питання 6: Яким чином у Вашій країні здійснюється моніторинг дотримання етичної поведінки на місцевому рівні (маються на увазі порушення

етичної поведінки, які не є корупційними правопорушеннями чи злочинами)? Хто відповідає за такий моніторинг – орган місцевого самоврядування, державний орган чи хтось інший? На місцевому рівні дотримання етичних правил здебільшого контролюється самими місцевими владами (Словацька Республіка, Франція, Чеська Республіка, Швеція). Деякі з них створили спеціальний орган для моніторингу відповідності (наприклад, у Словацькій Республіці муніципалітети або самоврядні регіони призначають головного контролера, відповідального за це завдання, або контрольний комітет у муніципалітетах Чеської Республіки, або спеціалісти з питань етики місцевих публічних інституцій у Франції). Це не стосується Естонії та Словенії. Однак, як зазначалося вище, у випадку, якщо в Словенії місцеві влади розробляють власні кодекси поведінки, моніторинг доручається кожному окремому з них, оскільки розробка та застосування кодексів поведінки є обов'язковою, і немає встановленого механізму моніторингу в законі. 4 У Франції, згідно з Рекомендаціями, виданими АФА у 2017 році, організації (публічні та приватні) повинні, відповідно до закону, призначити спеціаліста з питань етики, який надає поради щодо правил етики. Однак у деяких регіонах такі органи (комісії з етики) також виконують моніторингову роль. Вищий орган з питань прозорості в публічному житті (незалежний адміністративний орган) надає консультації з питань етики окремим посадовцям, а також допомагає публічним представникам у впровадженні етичних процедур у їхніх установах і в розробці кодексів поведінки. Крім того, в Естонії Рада з етики надає поради та роз'яснення посадовцям і органам влади щодо питань етики – однак нічого окремого, що стосується місцевого самоврядування.

З усіх досліджуваних країн, лише Швеція використовує уніфікований підхід до моніторингу та аналізу випадків етичної поведінки. Це здійснюється шляхом збору інформації про типи порушень, категорії посадових осіб. У Румунії кожна місцева установа, яка розробила власний кодекс поведінки, призначає радника з питань етики для контролю за дотриманням цього кодексу поведінки. Роль і обов'язки радників з питань етики регулюються Адміністративним кодексом, а

їхня робота контролюється Національним агентством державних службовців. У Румунії також організовано збір даних про випадки порушення етичних правил, про типи порушень і категорії публічних представників на місцевому рівні, які їх скоїли. Однак єдиного підходу немає, оскільки за збір таких даних відповідають як національне агентство, так і керівники кожної установи. Такого єдиного підходу немає в Естонії, Словаччині, Словенії й Чехії.

Щодо відповідальності за порушення правил етики, то в Швеції відповідальність за такі порушення, якщо там немає ознак кримінального корупційного злочину, може передбачати дисциплінарні заходи, які застосовуються місцевими органами влади або може мати політичні наслідки – відкликання політичною партією, або адміністративні санкції, якщо на це є рішення суду. Наприклад, за порушення правил щодо конфлікту інтересів радник може бути тимчасово відсторонений від певних обов'язків або зазнає осуду з боку ради. У Румунії також передбачені примусові заходи за порушення, які тягнуть за собою адміністративну та дисциплінарну відповідальність (санкції, передбачені за дисциплінарні порушення: звільнення з посади, зниження зарплати тощо). Наприклад, неподання звіту про майновий стан та інтересу як для державних службовців, так і для місцевих виборних посадових осіб тягне за собою адміністративні санкції (штраф приблизно від 10 євро до 400 євро). Якщо посадова особа видає адміністративний акт, нормативно-правовий акт, приймає рішення або бере участь у процесі ухвалення рішення, що є несумісним із займаною посадою, це вважається правопорушенням і може бути покаране у вигляді звільнення з посади. У Чехії відповідальність лише політична. Наприклад, за серйозне або неодноразове порушення кодексу передбачені санкції: втрата посади або рекомендація посадовій особі відмовитися від повноважень (прикладом порушенням кодексу є: прийняття подарунків, вимагання подарунка, конфлікт інтересів, неподання декларації про особисті інтереси, здійснення забороненої діяльності, отримання майна, доходів тощо). Відповідно до Закону про конфлікт інтересів, можуть накладатися різні штрафи (1000 – 20000 євро; 10000 або до 3 % від вартості активів юридичної особи, де

посадова особа є партнером, учасником або бенефіціарним власником). (Приклади порушень: особа вчиняє правопорушення виконуючи функції або діяльність, які є несумісними з публічною службою; є радіо- чи телевізійним мовником, видавцем періодичних видань; або є партнером, учасником чи бенефіціарним власником юридичної особи, яка є радіо-, телевізійним мовником чи видавцем періодичних видань; несвоєчасно подає повідомлення про особий інтерес у разі наявності конфлікту інтересів). У Словаччині виконання правил залежить від кожного окремого муніципалітету чи самоврядного регіону. Порушення тягне за собою дисциплінарну та політичну відповідальність. У разі притягнення до дисциплінарної відповідальності особа притягується органом, у якому вона виконує свої функції, а щодо політичної відповідальності, то вона реалізується через відкликання депутата політичною партією або усунення від участі в роботі ради (або ж може застосовуватись комбінований варіант). Аналогічна практика існує у Франції, де правозастосування покладено на місцеву владу, де деякі з них призначають внутрішніх радників з доброчесності та/або комітети з етики. Порушення зазвичай тягнуть за собою дисциплінарну відповідальність. В Естонії та Словенії таке застосування не передбачено.

Суди мають право призначити покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю для публічних представників, визнаних винними у вчиненні порушення антикорупційного законодавства некримінального характеру в Естонії (відповідно до Кримінального кодексу санкція: заборона на роботу, яка накладається як додаткове покарання на строк до 3 років), Швеція (також як додаткова санкція, широкі дискреційні повноваження, навіть якщо конкретне положення прямо не передбачає такого покарання), Словацька Республіка (відповідно до Кримінального кодексу санкція, яка називається покаранням через позбавлення прав, застосовується лише до порушень закону кримінального характеру; вона може бути застосована як додаткова санкція на розсуд суду). У Румунії посадова особа, яка перебуває в явному стані конфлікту інтересів або несумісності, отримує, на додаток до відповідної адміністративної санкції, трирічну заборону

обіймати будь-яку іншу державну посаду. Ця заборона застосовується автоматично або в момент винесення рішення суду (якщо відповідна особа більше не обіймає посаду), або після закінчення повноважень/функцій, залежно від обставин. Усі поточні заборони доступні на веб-сайті ANI у спеціальному розділі, до якого може отримати доступ будь-яка зацікавлена особа. Однак законодавство Румунії не дозволяє судам призначати покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю щодо публічних представників, за винятком кримінальних санкцій. Кримінальні положення, з іншого боку, дозволяють судам накладати такі заборони як додаткове покарання або як захід безпеки. У Словенії, Франції, Чехії таких повноважень немає.

Таким чином, у досліджуваних країнах існують різні рамки щодо правил етики, які застосовуються до публічних представників на місцевому рівні. Проте в жодній із них не було прийнято жодного окремого чи національного стратегічного документа, який би окремо розглядав правила етики для місцевих органів влади. Правила найчастіше прописані в національному законодавстві; часто вони стосуються всіх публічних представників, а іноді вони відрізняються щодо кола посадових осіб, до яких вони застосовуються (окремо для відібраних і призначених та для обраних). Кодекси поведінки все ще є лише додатковим інструментом для зміцнення етики на місцевому рівні, тому дотримання кодексів контролюється самими місцевими органами влади. Як наслідок, рідко існують механізми примусу, а також рідко передбачається відповідальність у випадках порушення. Якщо відповідальність існує, то вона здебільшого має політичний характер, далі йде дисциплінарна та адміністративна відповідальність. Застосування покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю до публічних представників на місцевому рівні, визнаних винними у вчиненні порушення антикорупційного законодавства некримінального характеру, передбачено в деяких країнах, однак, лише в деяких з них.

2.2. Аналіз системи заходів у сфері підтримки доброчесності

Одне з перших місць у системі виникнення корупційних ризиків, посідає недоброчесна поведінка людей, які перебувають на державній службі. При цьому доброчесність однаково важлива й для тих, котрі борються з корупцією, й для тих, котрі вчиняють певні дії, щоб така діяльність виходила за межі дотримання етичних норм. Можна довго дискутувати над природою поведінки останніх, але об'єктивні обставини говорять самі за себе. Середовище органу місцевого самоврядування формують як внутрішні, так і зовнішні фактори, які характеризують діяльність органу місцевого самоврядування та мають або можуть мати вплив на досягнення мети, цілей або завдань його діяльності.

Основними внутрішніми факторами є: завдання, функції та повноваження органу місцевого самоврядування, процеси ухвалення рішень; договірні та інші відносини і зобов'язання, які існують всередині органу місцевого самоврядування; система управління органом місцевого самоврядування, її організаційна структура; внутрішні акти, які регулюють діяльність органу місцевого самоврядування.

Основними зовнішніми факторами є: договірні та інші відносини і зобов'язання, які існують між органом місцевого самоврядування та іншими суб'єктами; нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органу місцевого самоврядування.

Одним із ключових елементів у системі антикорупційної інфраструктури є антикорупційні уповноважені (уповноважені підрозділи (особи)), які з метою організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції утворюються, зокрема, в апаратах обласних та міських рад. Призначення уповноваженого підрозділу (особи) та забезпечення його (її) ефективного функціонування є основою побудови ефективною комплаєнс-системи у будь-якому органі влади.

Влітку 2023 р. Міністерство відновлення розвитку громад, територій та інфраструктури України відновлення за підтримки ПРООН та уряду Японії

здійснили аналіз системи функціонування уповноважених підрозділів (осіб) у містах України. Збирання інформації здійснювалося шляхом проведення анонімного опитування серед 170 уповноважених осіб (їхніх керівників). Одним із основних завдань опитування було з'ясувати стан утворення (призначення) уповноваженого підрозділу (особи) в міських радах.

У майже 56 % міських рад, представники яких узяли участь в опитуванні, посаду уповноваженої особи працівники суміщають з основною посадою. Хоча Законом передбачена можливість визначення (покладення обов'язків) уповноваженої особи, таке становище не є позитивним. Робота із запобігання та виявлення корупції органів місцевого самоврядування має бути комплексною, безперервною та потребує значних ресурсів, зокрема й часових (рис. 2.1). Схожою є ситуація, коли наявний підрозділ, який, окрім основних функцій, здійснює додаткову – запобігання та виявлення корупції. Таких структурних підрозділів створено в майже 5 % міських рад, де вони функціонують, наприклад, як відділи взаємодії з правоохоронними органами, оборонної роботи та запобігання корупції).



Рисунок 2.1. Утворення (призначення) уповноваженого підрозділу (особи)

Зазначимо, що в 5 % міських рад взагалі відсутній уповноважений підрозділ (особа), що є порушенням вимог Закону України «Про запобігання корупції». В приблизно 25 % міських рад призначена уповноважена особа на окрему посаду і тільки у 7 % міських рад утворений окремий уповноважений підрозділ. Таким чином, біля 32 % уповноважених осіб виконують виключно функції із запобігання та виявлення корупції, а не поєднують їх з іншою діяльністю.

У 58 % міських рад, в яких утворено уповноважений підрозділ, у такому підрозділі працює 2 особи. Підрозділів із чисельністю працюючих в 4 особи створено в 33 % міських рад. У 8 % міських рад працює 5 та більше осіб. Підрозділи, в яких працюють 3 особи – відсутні (рис. 2.2).

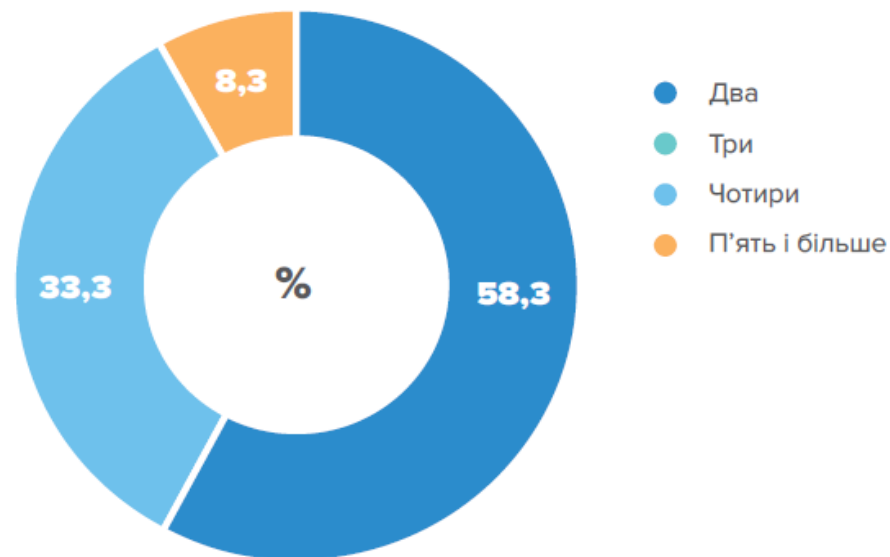


Рисунок 2.2. Чисельність працюючих в уповноважених підрозділах міськрад

Найчастіше призначені уповноважені особи працюють на посаді головного спеціаліста з питань запобігання та виявлення корупції, також є посади, які звучать однойменно – уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції. Зустрічаються посади головного спеціаліста уповноваженого з питань запобігання та виявлення корупції». Найпоширенішою посадою, з якою суміщають антикорупційну роботу, є посада у юридичній службі, також такі посади суміщають працівники кадрового підрозділу органі місцевого

самоврядування. Основними причинами непризначення (невизначення) уповноваженої особи є вакантність посади, відсутність рішення ради про створення уповноваженого підрозділу, відсутність посади у штатному розписі. Однією з обставин, які необхідно враховувати при визначенні працівника, на якого можуть бути покладені обов'язки уповноваженої особи, є відсутність передумов для виникнення конфлікту інтересів у особи за основною посадою, у разі виконання нею обов'язків уповноваженої особи. Однак, як показують результати опитування, серед вказаних посад зустрічаються такі, суміщення яких може спричинити виникнення конфлікту інтересів (наприклад посада заступника голови).

Неналежним чином здійснюється фіксація у внутрішніх актах органів місцевого самоврядування місця та ролі уповноваженого. Так, спостерігається не лише відсутність обов'язкових положень щодо прав чи гарантій незалежності уповноваженого підрозділу (особи) у локальних актах, але й взагалі відсутність таких документів, немає єдиного підходу щодо назви та виду документа, яким фіксується статус уповноваженої особи. Можливі випадки, коли за наявності однієї уповноваженої особи, призначеної на окрему посаду, її статус визначено і посадовою інструкцією, і положенням про уповноважену особу, що призводить до дублювання норм, а інколи і до розбіжностей положень у цих актах.

Однією із умов самостійності та функціональної незалежності керівника уповноваженого підрозділу (особи) є його (її) підпорядкування голові місцевої ради. Більшість опитаних (78 %) безпосередньо підпорядковані голові, 14 % – керівнику структурного підрозділу, 7 % – заступнику, 3 % – керуючому справами (секретарю) виконавчого комітету ради (рис. 2.3). Встановлено, що є керівники уповноваженого підрозділу (особи), які не підпорядковані безпосередньо голові. Така ситуація є порушенням ст. 13-1 ЗУ Про запобігання корупції в частині незабезпечення підзвітності та підконтрольності керівнику органу місцевого самоврядування.

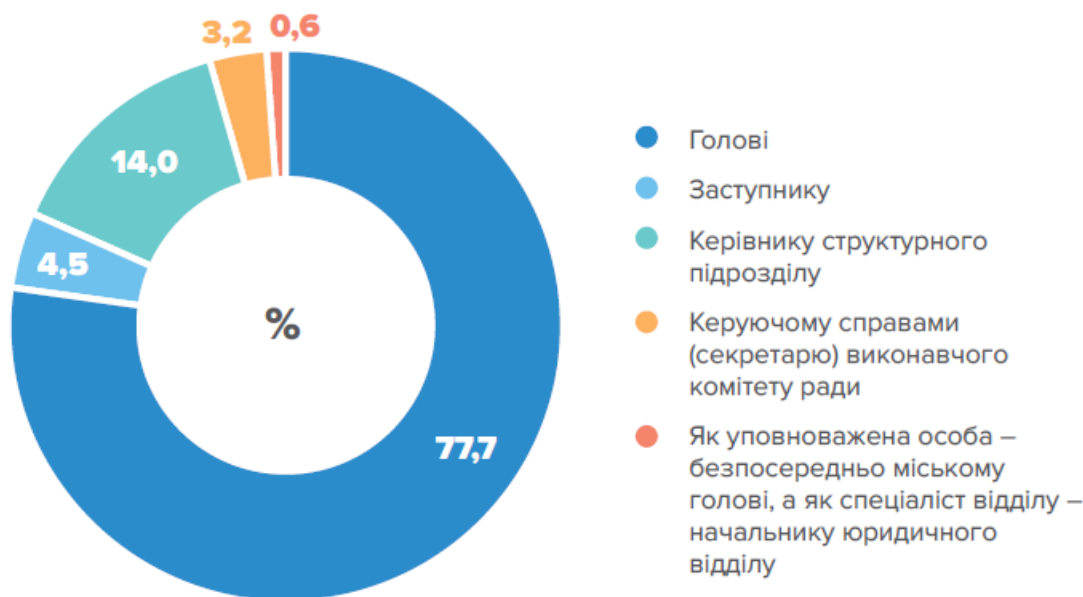


Рисунок 2.3. Безпосереднє підпорядкування керівника уповноваженого підрозділу (особи)

У більшості міських рад (63 %) визначення відповідальних за запобігання корупції осіб у структурних підрозділах виконавчих органів ради (управліннях, відділах, секторах) не здійснювалося. Такі особи є у деяких структурних підрозділах (приблизно 20 % опитаних підтвердили це), а в кожному структурному підрозділі є в 17 % (рис. 2.4).



Рисунок 2.4. Наявність осіб, відповідальних за запобігання корупції осіб у структурних підрозділах органів місцевого самоврядування

Відзначимо, що призначення (визначення) особи, відповідальної за запобігання корупції в структурних підрозділах, законодавством не вимагається, а тому статус таких осіб не визначено. Однак, зазвичай, такі особи допомагають уповноваженому підрозділу (особі) у його антикорупційній діяльності.

За стажем антикорупційної діяльності найбільшою групою респондентів є ті, котрі працюють на посаді від одного до двох років (28 %); три і більше років роботи на антикорупційній посаді мають 25,5 % уповноважених; від двох до трьох років – 19,1 % і від пів року до одного року – 12,1 %. Таким чином, стаж роботи на антикорупційній посаді дуже варіюється. Це необхідно враховувати при розробленні навчальних програм (курсів).

Серед уповноважених осіб за освітою найбільше правознавців (приблизно 68 %) (рис. 2.5). Це є позитивним моментом, адже робота уповноваженого передбачає розроблення нормативних документів, надання методичної допомоги та роз'яснень до законодавства тощо. На другому місці, це працівники з економічною освітою (14 %). Серед тих, хто має освіту в сфері державного управління майже 6 %.

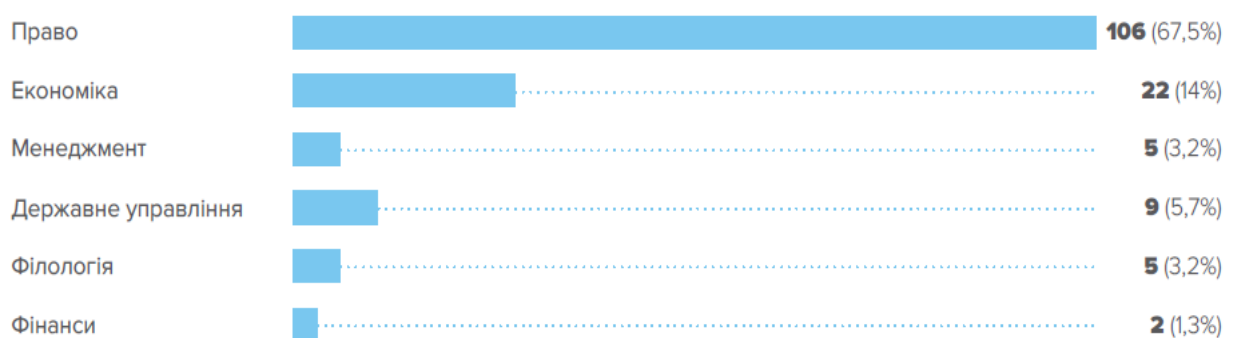


Рисунок 2.5. Освіта уповноважених осіб

Більшість уповноважених (приблизно 74 %) проходили загальне навчання із запобігання та виявлення корупції. Навчання з питань декларування пройшли 62 % уповноважених; з конфлікту інтересів – 54 %; із захисту викривачів – 27 %; з оцінювання корупційних ризиків та затвердження антикорупційних програм – 20 %; з візування документів – 15 %. Серед опитуваних уповноважених, більшість хотіли б пройти навчання щодо врегулювання конфлікту інтересів у

працівників органів місцевого самоврядування та депутатів, а також діяльності уповноважених підрозділів в умовах воєнного стану.

Взаємодія уповноваженої особи з іншими суб'єктами є необхідною складовою її діяльності та допомагає ефективно виконувати завдання із запобігання та виявлення корупції. Лише в 23 % міських рад є документ, що визначає умови взаємодії уповноваженого з керівником, працівниками, депутатами, уповноваженими підрозділами (особами) інших відповідальних суб'єктів у сфері протидії корупції (рис. 2.6). У 32 % міських рад такий документ відсутній. Біля 43 % респондентів відповіли, що окремі норми їх взаємодії регламентовані положенням про уповноважений підрозділ (посадовій інструкції уповноваженої особи). Отже, переважній більшості органів місцевого самоврядування слід зосередитися на розбудові механізмів взаємодії уповноваженого з різними суб'єктами, що вимагає розробки відповідних політик.



Рисунок 2.6. Наявність документа, що визначає умови взаємодії

У ході вивчення питання частоти взаємодії уповноважених осіб було встановлено, що уповноважені найчастіше взаємодіють з керівником та працівниками (рис. 2.7). Взаємодіють із спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції 73 % уповноважених органів місцевого

самоврядування; з депутатами – 66 %; з іншими уповноваженими – 52 %; з мешканцями – 48 %. Із мешканцями громади взагалі не взаємодіють 35 % уповноважених. Зі старостами взаємодіють 44 % уповноважених; іноді взаємодіють – 38 %; не взаємодіють взагалі – 17,8%.

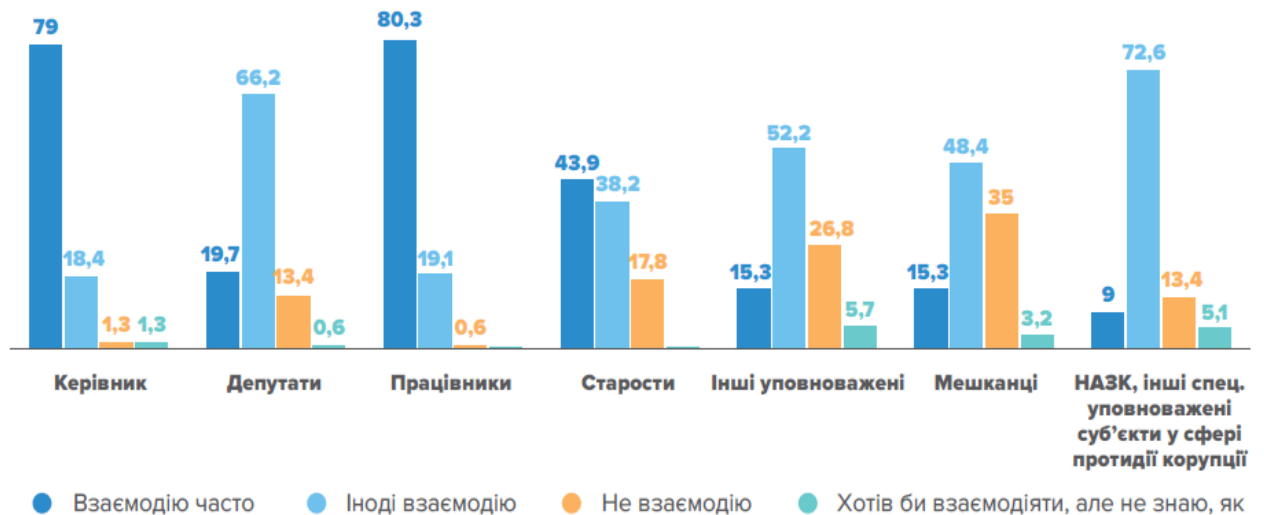


Рисунок 2.7. Взаємодія уповноваженого з різними суб'єктами

Важливо підкреслити про необхідність зв'язку з мешканцями громади, а також необхідності звітування перед ними, зокрема про антикорупційну роботу. Це є прямим інструментом прозорості та відкритості.

Найкращими способами для комунікації з мешканцями громади, на думку уповноважених, є: публікація актуальної інформації на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування (77 %); публікація актуальної інформації в соцмережі органу місцевого самоврядування (57 %); проведення заслуховувань, зустрічей, круглих столів (29 %); проведення опитувань (анкетувань) (19 %); проведення опитувань (анкетувань) (19 %) (рисунок 2.8). Зазначимо, що велика кількість уповноважених стикаються з труднощами у взаємодії з різними суб'єктами. До перепон у комунікуванні можна віднести: небажання співпраці, розбіжності у трактуванні вимог антикорупційного законодавства, нерозуміння різними суб'єктами ролі уповноваженої особи, незабезпечення гарантій їхньої самостійності та незалежності. Саме уповноважений підрозділ (особа) формує знання щодо антикорупційного законодавства та від його зусиль значною мірою

залежить формування культури неприйняття корупції працівниками органів місцевого самоврядування.

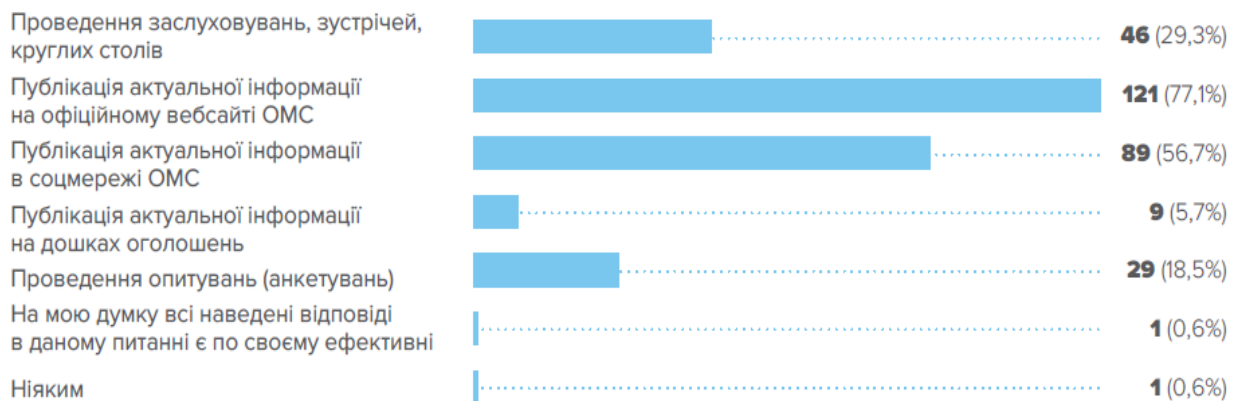


Рисунок 2.8. Форми взаємодії з мешканцями

Зазначимо, що діяльність уповноваженого буде ефективною тоді, коли він буде окремою посадовою особою, з усіма повноваженнями, а не суміщатиме свою основну роботу з роботою уповноваженого. Це важливо, оскільки дозволить концентруватися на ефективній протидії корупції. Питання останньої, актуальне для громадян країни, після вирішення питання протидії агресії проти країни та покращення якості життя. Але, на наш погляд, питання покращення якості життя певним чином корелює з питанням вирішення корупційних ризиків. Тому важливе місце посідає питання оцінювання корупційних ризиків. Процес оцінювання корупційних ризиків, створення реєстру корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування складається з таких основних етапів: підготовчі заходи; ідентифікація корупційних ризиків; визначення пріоритетності корупційних ризиків; розробка заходів впливу на корупційні ризики; моніторинг і перегляд корупційних ризиків. Важливу роль відіграє проведення підготовчих заходів. До них належать: формування персонального складу робочої групи з оцінювання корупційних ризиків; визначення напрямів діяльності органу місцевого самоврядування, щодо яких буде здійснюватися оцінювання корупційних ризиків. Для оцінювання корупційних ризиків органу місцевого самоврядування доцільно визначати напрями діяльності, які пов'язані із розпорядженням (управлінням) майном, коштами органу місцевого

самоврядування, комунальною власністю, та які передбачають взаємодію органу місцевого самоврядування, його працівників і депутатів як між собою, так і з іншими суб'єктами (відносини підпорядкування, підконтрольності, підзвітності, договірні відносини, відносини у процедурах надання адміністративних послуг тощо) [32]. Здійснення оцінювання корупційних ризиків слід проводити за напрямками діяльності органів місцевого самоврядування: публічні закупівлі; земельні відносини; управління нерухомим комунальним майном; містобудування; організація роботи із запобігання та виявлення корупції; соціально- економічна інфраструктура. Встановлено, що в сфері містобудування високі ризики існують у питаннях надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами, надання містобудівних умов та обмежень забудови земельних ділянок, а надання дозволів на розроблення детальних планів територій та їх затвердження є критичним ризиком. Сфера земельних відносин буквально пронизана високим рівнем ризиків. Вони стосуються передачі вільних земельних ділянок комунальної вартості в оренду або приватну власність для фізичних і юридичних осіб, вирішення питань щодо повернення земельних ділянок у власність громади, встановлення санітарно-охоронних обмежень щодо земель комунальної власності. В сфері управління нерухомим комунальним майном критичний ризик криється в сфері облікування таких об'єктів, високими є ризики щодо фізичних обстежень орендованих приміщень, відчуження нерухомого майна комунальної власності, формування переліку майна комунальної власності, що підлягає приватизації. Поряд із земельними відносинами, високі ризики мають місце і в сфері публічних закупівель. Це стосується тих питань, які стосуються формування описів до технічної специфікації предметів закупівель, формування критеріїв до предмета закупівель, формування умов поставки та оплати, проведення неконкурентних закупівель, укладання додаткових договорів щодо підвищення ціни за одиницю продукції, здійснення закупівель без використання е-системи тощо.

Безпосередньо в сфері реалізації антикорупційної політики органів місцевого самоврядування, то тут ризики пов'язані з розробкою проектів актів,

забезпеченням захисту прав та гарантій викривача, організацією роботи з повідомлення корупційних правопорушень. У сфері соціально-економічної інфраструктури критичний ризик існує щодо створення, управління та контролю за комунальними підприємствами. Високі ризики в цій сфері існують в сфері управління та фінансування закладів охорони здоров'я, закладів освіти, відбудови зруйнованих або пошкоджених об'єктів майна територіальної громади.

2.3. Стан дотримання правил етичної поведінки в органах місцевого самоврядування

У період червня-жовтня 2023 р. фахівцями Програми Ради Європи на запит Національного агентства з питань запобігання корупції та асоціацій органів місцевого самоврядування було проведено опитування 679 осіб, котрі обіймали різні посади в органах місцевого самоврядування. Розглянемо результати такого опитування представників органів місцевого самоврядування [33]. Понад 50 % опитаних відповіли на питання щодо наявності правил етичної поведінки чи кодексу (рис. 2.9). Лише в 7 % випадків були відсутні подібні акти.



Рисунок 2.9. Стан наявності кодексу або правила етичної поведінки

Слід відмітити, що 55 % опитаних відмітили, що не проходили навчання на предмет дотримання правил етичної поведінки. Лише 38 % опитаних відповіли, що проходили відповідне навчання (рис. 2.10).

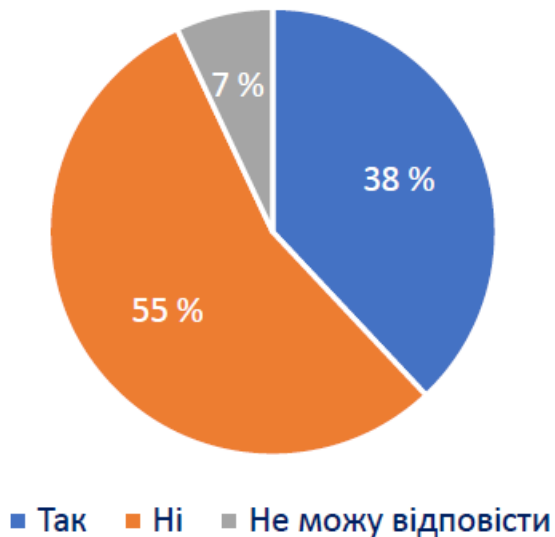


Рисунок 2.10. Стан проходження навчання депутатами або виборчими посадовими особами місцевого самоврядування щодо дотримання правил етичної поведінки

Зазначимо, що в сфері місцевого самоврядування переважно відсутні механізми для здійснення моніторингу та забезпечення виконання правил етичної поведінки (рис. 2.11). Лише 20 % відповіли, що такий механізм присутній.

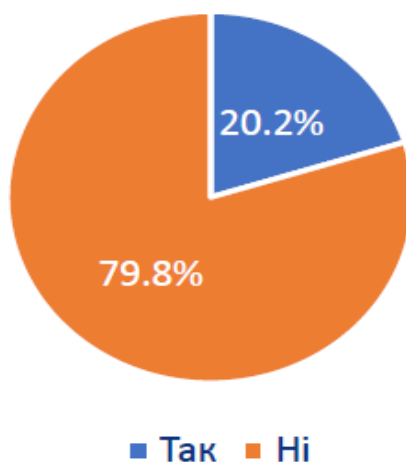


Рисунок 2.11. Наявність механізму моніторингу та забезпечення виконання правил етичної поведінки

Заслуговує на увагу питання в який спосіб такий механізм реалізовується. Зазвичай це були регулярні аналізування заяв, звернень та скарг громадян. Також поширеними є постійні й періодичні опитування та анкетування громадян. Відмітимо, що досить рідко проводяться очні зустрічі з персоналом та депутатами місцевого самоврядування на предмет обговорення порушень та ризиків. Не досить задовільною є ситуація щодо забезпечення спеціальних інституцій здійснення моніторингу та контролю за дотриманням правил етичної поведінки (рис. 2.12). Понад 40 % респондентів відмічають, що в місцевому самоврядуванні відсутні відповідальні особи, органи чи постійні депутатські комісії щодо здійснення моніторингу та контролю за дотриманням правил етичної поведінки.

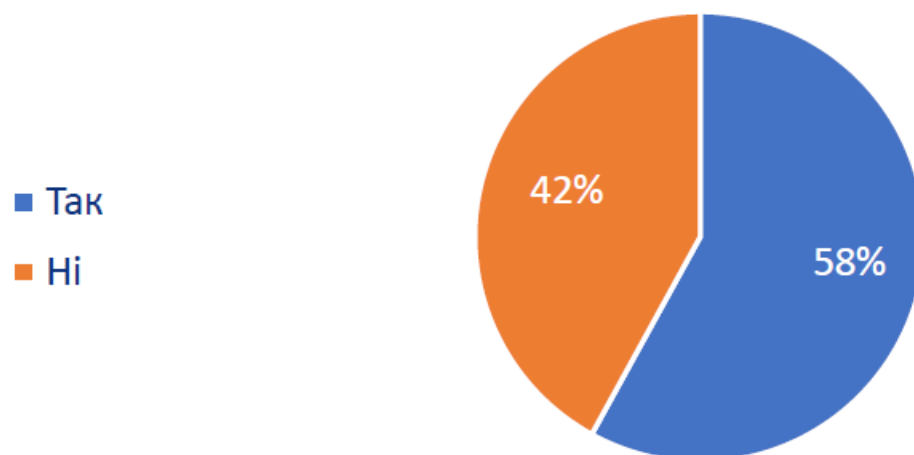


Рисунок 2.12. Стан наявності посади відповідальної особи, органу чи постійної депутатської комісії щодо здійснення моніторингу та контролю за дотриманням правил етичної поведінки

Упродовж 2021-2023 рр. 57 % опитаних відповіли, що депутатами та виборними посадовими особами місцевого самоврядування не було зафіксовано випадків порушення чинних правил етичної поведінки, тоді як 34 % зазначили, що про такі випадки їм було відомо (рис. 2.13). При цьому, коли такі випадки порушень і допускалися, то в переважній більшості вони були зі сторони виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

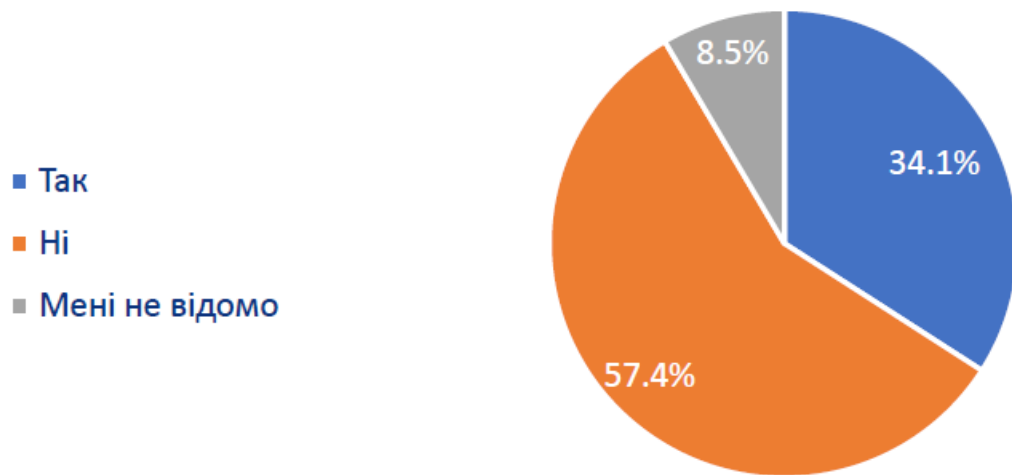


Рисунок 2.13. Випадки порушення чинних правил етичної поведінки впродовж 2021-2023 рр. депутатами та/або виборними посадовими особами місцевого самоврядування

Серед порушень правил етичної поведінки зустрічалися наступні: грубе поводження депутатів з посадовими особами місцевого самоврядування, у тому числі нецензурна лайка; поширення неправдивої інформації про особу, у тому числі про її приватне життя при виникненні професійних непорозумінь; переслідування депутатами посадових осіб у соціальних мережах; психологічний тиск та цькування посадових осіб депутатами; погрози щодо звільнення посадових осіб; мобінг колективу до окремих працівників; грубе поводження депутатів по відношенню один до одного; приниження честі та гідності.

Основною формою для фіксації скарг стосовно порушень депутатами або посадовими особами місцевого самоврядування правил етичної поведінки є звичайні звернення громадян. Такі скарги реєструються та передаються на розгляд комісії місцевої ради. Дуже низькою є частка сучасних цифрових засобів як фіксації, так і передачі задокументованих доказів порушень. Слід зазначити, що чіткого визначення вимагає процедура реєстрації та розгляду звернень громадян щодо порушення вимог етичної поведінки депутатами або виборними особами. Адже понад 90 % опитаних відмічають факт відсутності такої процедури. В переважній більшості така фіксація реалізується через

юридичний департамент органу місцевого самоврядування. Тривалість розгляду скарг в переважній більшості триває від 5 до 30 календарних днів. Слід відмітити, що у випадку необхідності проведення службового розслідування за отриманою скаргою, тривалість розгляду може продовжуватися до місяця часу.

Зазначимо, що в разі виявлення та підтвердження фактів порушення правил етичної поведінки, механізми впливу на таку особу в 52 % відсутні. Щодо санкцій за встановлені порушення етичної поведінки, то в основному вони носять дисциплінарний характер й досить рідко це є політичні чи фінансові санкції. Дисциплінарні стягнення реалізуються через оголошення попередження, догани. Також може бути публічний розгляд питання на сесії ради із відповідним протоколюванням. Можливе розміщення інформації про факт порушення на офіційному сайті ради, інформування виборців про неналежну поведінку депутата, відсторонення від участі в пленарному засіданні.

У підсумку відмітимо, що попри те, що більшість представників місцевого самоврядування відмічають факт наявності кодексів чи правил етичної поведінки, та в частині вдосконалення та забезпечення дотримання правил вони потребують додаткових методичних рекомендацій, модельних кодексів та правил поведінки та додаткового навчання. Висока частка й тих, котрі вважають за необхідне прийняти зміни до законодавства.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИЧНОГО СЕРЕДОВИЩА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Підходи до етики поведінки в органах муніципального управління територіальних громад

Децентралізація в Україні передала значні повноваження й ресурси на місцевий рівень, що зробило питання етики в роботі органів місцевого самоврядування особливо важливим. Ризики зловживань, конфліктів інтересів та недостатньої прозорості можуть підірвати довіру громадян і ефективність місцевого управління; водночас належні етичні механізми підсилюють підзвітність та якість рішень. Аналітичні дослідження показують, що прозорість підвищує спроможність громад відновлюватися й розвиватися.

Закон України «Про запобігання корупції» закладає обов'язкові механізми прозорості, декларування та запобігання конфліктам інтересів, які застосовуються також посадових осіб місцевого самоврядування. Це ключовий нормативний акт у сфері антикорупційного регулювання. Загальні правила етичної поведінки та етичні кодекси, затверджені Національним агентством з питань державної служби, визначають стандарти поведінки для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Вони надають нормативну основу для розробки локальних кодексів етики. Міжнародні документи (Ради Європи, Організації економічного співробітництва та розвитку) формулюють принципи управління етикою: системний підхід, профілактика ризиків, відкритість та культура доброчесності. Ці стандарти корисні для застосування в місцевих політках.

Етика муніципального управління поєднує три рівні:

- нормативно-правовий (закони, правила поведінки, етичні кодекси);
- інституційний (органи, процедури, внутрішній контроль);

– культурний/поведінковий (цінності, норми, поведінка працівників і політиків).

Ефективність етичної політики залежить від узгодженості цих рівнів: правова база створює інструменти, інституції їх впроваджують, а культура забезпечує стійкість. Інституції наднаціонального рівня рекомендують орієнтувати політику на профілактику, управління ризиками і розвиток культури доброчесності.

Проведене дослідження дозволило нам виділити ключові етичні ризики в органах місцевого самоврядування: конфлікт інтересів, непрозорість прийняття рішень, відсутність або неефективність етичних механізмів. Так, конфлікт інтересів – це особливий ризик в Україні пов’язаний із тим, що місцеві депутати та посадовці часто одночасно зайняті в бізнесі або мають родичів із підприємницькими інтересами, що ускладнює відокремлення публічних і приватних інтересів. Непрозорість прийняття рішень (відсутність оприлюднення інформації про закупівлі, договори, бюджети) знижує контроль громадян і підвищує корупційні ризики. Відсутність або неефективність етичних механізмів (відсутність кодексу, слабкий внутрішній аудит, відсутність системи повідомлень про порушення) виступає системною перешкодою для дотримання стандартів.

На наш погляд, практичними інструментами підтримки етики в органах місцевого самоврядування можуть бути: етичні кодекси та локальні правила поведінки, засоби запобігання конфлікту інтересів, прозорість та інструменти інформаційної підзвітності, внутрішній контроль і дисциплінарні механізми, освіта та розвиток культури доброчесності.

Рекомендуємо приймати локальні етичні кодекси на основі Загальних правил Національним агентством з питань державної служби, з урахуванням специфіки громади (взаємини з бізнесом, земельні питання, розпорядження бюджетом). Кодекс має бути публічним, простим для розуміння й супроводжуватися інструкціями з розв’язання конфліктів інтересів. Впровадження обов’язкового декларування інтересів, персональних фінансових

декларацій, реєстрів спільних підприємств і пов'язаних осіб; регулярні навчання для депутатів і посадовців. Публікація рішень ради, протоколів, публічних закупівель, бюджету, контрактів у відкритих форматах; використання платформ для порівняння прозорості. Це підвищує контроль громадськості та знижує інформаційну асиметрію. Створення або посилення внутрішнього аудиту, антикорупційних уповноважених в органах місцевого самоврядування вимагають чітких дисциплінарних процедур. Регулярні тренінги, кейс-семінари, етичні дискусії, розгляд реальних конфліктів інтересів на публічних сесіях – все це формує поведінковий компонент. Загалом усі ці інструменти покликані забезпечити виховання культури доброчесності, а не лише формального виконання норм.

Зазначимо, що без чіткої підтримки керівництва громади етичні ініціативи часто залишаються декларативними. Тому слід розвивати інститути внутрішнього контролю – аудит, антикорупційний уповноважений, з визначенням посадових обов'язків і повноважень. Слід посилити прозорість бюджетних процесів і закупівель, зробити публічними всі контракти й рішення щодо розпоряджання ресурсами. Інтегрувати рейтинги прозорості як елемент зовнішньої мотивації. Тому політична воля відіграє ключову роль. Невеликі громади можуть не мати коштів і експертизи для внутрішнього аудиту чи постійних навчань, а тому тут важлива міжмуніципальна співпраця та залучення донорської/державної підтримки. Слід також бути готовим до того, що тривалі практики неетичної поведінки змінюються повільно, а тому може створюватися такий собі культурний спротив змінам. Звідси, потрібні послідовні заходи й приклади готовності до змін, насамперед у середовищі місцевих лідерів. Важливу роль відіграють регулярні тренінги, моделювання конфліктів інтересів, відкриті обговорення.

3.2. Розвиток цілісної системи підтримки етичного середовища

Етика в муніципальному управлінні – це не лише набір правил, а цілісна система: законодавчі норми, інституційні механізми та культура поведінки. Для територіальних громад країни ключовим є поєднання правових інструментів (декларування, кодекси), прозорості рішень і розвитку культури доброчесності через освіту та приклади лідерства. В ході проведеного дослідження встановлено, що безпосередньо органи місцевого самоврядування потребують підтримки плекання етичних політик через імплементацію імперативного нормативного акту, розробки методичних рекомендацій чи модельних кодексів етичної поведінки в публічному управлінні. Тому нами була здійснена спроба обґрунтування таких елементів.

Що стосується імперативного нормативного акту, то таким, на наш погляд, має стати акт законодавства, який містить чіткі, зрозумілі судження й не допускає неоднозначного тлумачення. Тому нижче пропонуємо проєкт Закону України «Про етичну поведінку в сфері публічного управління».

РОЗДІЛ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Мета та предмет правового регулювання

1.1.Цей Закон визначає засади, принципи та стандарти етичної поведінки осіб, які здійснюють діяльність у сфері публічного управління.

1.2.Метою Закону є формування доброчесної, прозорої та відповідальної системи публічного управління, спрямованої на служіння суспільним інтересам.

Стаття 2. Сфера дії Закону

2.1.Дія цього Закону поширюється на: державних службовців; посадових осіб органів місцевого самоврядування; інших осіб, які виконують публічні управлінські функції на постійній або тимчасовій основі.

2.2.Положення цього Закону застосовуються незалежно від займаної посади, стажу служби чи способу призначення.

Стаття 3. Визначення термінів

3.1.У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

1. публічне управління – діяльність органів та посадових осіб, спрямована на реалізацію публічної політики та управління суспільними процесами;
2. етична поведінка – сукупність моральних норм, принципів і правил, яких зобов'язані дотримуватися суб'єкти публічного управління;
3. конфлікт інтересів – суперечність між приватними інтересами особи та її публічними повноваженнями.

РОЗДІЛ II. ПРИНЦИПИ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ

Стаття 4. Основні принципи

4.1. Етична поведінка у сфері публічного управління ґрунтується на таких принципах:

1. законність;
2. верховенство права;
3. добросовісність;
4. неупередженість;
5. прозорість і відкритість;
6. відповідальність перед суспільством;
7. повага до прав і свобод людини.

Стаття 5. Принцип служіння суспільному інтересу

5.1. Суб'єкти публічного управління зобов'язані діяти виключно в інтересах держави та територіальних громад.

5.2. Приватні інтереси не можуть впливати на прийняття управлінських рішень.

РОЗДІЛ III. СТАНДАРТИ ПОВЕДІНКИ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття 6. Загальні вимоги до поведінки

6.1. Особи, на яких поширюється дія цього Закону, зобов'язані:

1. дотримуватися професійної етики;
2. утримуватися від дій, що можуть зашкодити авторитету публічної служби;
3. поводитися коректно у взаємодії з громадянами та колегами.

Стаття 7. Запобігання конфлікту інтересів

7.1. Суб'єкти публічного управління зобов'язані вживати заходів для недопущення конфлікту інтересів.

7.2. У разі виникнення конфлікту інтересів особа зобов'язана невідкладно повідомити про це безпосереднього керівника.

Стаття 8. Використання публічних ресурсів

8.1. Публічні ресурси використовуються виключно для виконання службових повноважень.

8.2. Забороняється використання майна, інформації або повноважень у приватних цілях.

РОЗДІЛ IV. МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ

Стаття 9. Етичні кодекси

9.1. В органах публічного управління можуть затверджуватися внутрішні кодекси етичної поведінки.

9.2. Такі кодекси не можуть суперечити цьому Закону.

Стаття 10. Навчання та підвищення обізнаності

10.1. Держава забезпечує підготовку та підвищення кваліфікації з питань етики публічного управління.

10.2. Навчання є обов'язковим для осіб, які вперше призначаються на посади публічної служби.

РОЗДІЛ V. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЕТИЧНИХ НОРМ

Стаття 11. Загальні засади відповідальності

11.1. Порухення вимог цього Закону тягне за собою дисциплінарну, адміністративну або іншу відповідальність відповідно до закону.

11.2. Вид відповідальності визначається з урахуванням характеру та наслідків порушення.

Стаття 12. Порядок розгляду порушень

12.1. Розгляд фактів порушення етичних норм здійснюється в установленому законом порядку.

12.2. Особі гарантується право на об'єктивний та неупереджений розгляд.

РОЗДІЛ VI. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 13. Набрання чинності

13.1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

Стаття 14. Реалізація Закону

14.1. Кабінету Міністрів України забезпечити приведення підзаконних нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Наступним кроком є обґрунтування методичних рекомендацій щодо реалізації, дотримання, моніторингу та відповідальності за етичну поведінку в територіальній громаді.

I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Ці Методичні рекомендації визначають практичні механізми забезпечення етичної поведінки в діяльності органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що діють в інтересах територіальної громади.

2. Рекомендації застосовуються до:

- посадових осіб місцевого самоврядування;
- депутатів місцевих рад;
- старост;
- керівників і працівників комунальних підприємств, установ та організацій;
- осіб, залучених до виконання функцій громади на договірних засадах.

3. Метою рекомендацій є формування добросовісного місцевого врядування, орієнтованого на потреби мешканців громади.

II. РЕАЛІЗАЦІЯ ЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ У ГРОМАДІ

1. Інституційне забезпечення

1. У громаді доцільно створити або визначити:

- уповноважену особу з питань етики та добросовісності;
- постійну комісію ради з питань етики та депутатської поведінки.

2. Етичні стандарти інтегруються у:

- регламент ради;
- посадові інструкції;

- статуту комунальних підприємств.

2. Профілактика порушень

1. Рекомендується впроваджувати регулярні внутрішні навчання з етики місцевого самоврядування.

2. Працівники громади повинні бути письмово ознайомлені з етичними вимогами.

III. ДОТРИМАННЯ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДИ

1. Взаємодія з мешканцями

1. Посадові особи громади зобов'язані:

- діяти відкрито та доступно;
- надавати достовірну інформацію;
- утримуватися від дискримінаційних практик.

2. Рішення, що стосуються громади, повинні прийматися з урахуванням громадського інтересу.

2. Управління ресурсами громади

1. Майно, кошти та інформація громади використовуються виключно в публічних цілях.

2. Забороняється використання статусу посадової особи для отримання будь-яких приватних переваг.

IV. МОНІТОРИНГ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ В ГРОМАДІ

1. Внутрішній контроль

1. Внутрішній моніторинг здійснюється:

- виконавчими органами ради;
- уповноваженою особою з питань етики;
- постійними комісіями ради.

2. Джерелами моніторингу є:

- звернення мешканців;
- результати перевірок;
- аналіз управлінських рішень.

2. Громадський контроль

1. Громада має право здійснювати громадський контроль за дотриманням етичних стандартів.

2. Рекомендується створювати консультативно-дорадчі органи за участю представників громадськості.

V. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ

Стаття 1. Загальні засади відповідальності

1. Порухення етичних норм у громаді тягне за собою відповідальність відповідно до характеру порушення та його наслідків.

2. Відповідальність застосовується з дотриманням принципів законності, пропорційності та справедливості.

Стаття 2. Види відповідальності

1. Морально-етична відповідальність

Застосовується у формі:

- публічного осуду;
- зауваження;
- рекомендації щодо вибачення перед громадою.

2. Дисциплінарна відповідальність

Застосовується до посадових осіб та працівників комунальних установ у формі:

- зауваження;
- догани;
- попередження про неповну службову відповідність;
- звільнення з посади.

3. Політична відповідальність

Застосовується до виборних осіб шляхом:

- дострокового припинення повноважень у передбачених законом випадках;
- відкликання депутатів місцевої ради;
- втрати довіри громади.

4. Матеріальна відповідальність

Передбачає:

- відшкодування шкоди, завданої громаді;
- повернення незаконно отриманих коштів або майна.

5. Адміністративна відповідальність

Настає у разі порушення норм адміністративного законодавства та полягає у:

- накладенні штрафів;
- застосуванні інших адміністративних стягнень.

6. Правова (юридична) відповідальність

1. Правова відповідальність застосовується у разі порушення норм:

- адміністративного;
- цивільного;
- кримінального законодавства.

2. Матеріали щодо порушень передаються до відповідних уповноважених органів у встановленому законом порядку.

VI. ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ ПОРУШЕНЬ

1. Розгляд порушень етичної поведінки здійснюється прозоро та неупереджено.

2. Особі гарантується право:

- на надання пояснень;
- на ознайомлення з матеріалами;
- на оскарження рішення.

VII. ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Ці Методичні рекомендації можуть бути затверджені рішенням місцевої ради.

2. Їх виконання є обов'язковим для всіх суб'єктів, які діють від імені громади.

Наступним елементом, який потребує свого обґрунтування, виступає Кодекс етичної поведінки громади. Він є інструментом об'єднання, взаємної поваги та спільної відповідальності за майбутнє. Розглянемо проект Кодексу етичної поведінки громади.

1. Загальні положення

Цей Кодекс етичної поведінки громади (далі – Кодекс) визначає базові принципи, цінності та норми поведінки, яких дотримуються члени громади у взаємодії між собою, з органами місцевого самоврядування, посадовими особами, бізнесом та іншими заінтересованими сторонами.

Кодекс спрямований на формування атмосфери взаємної поваги, довіри, відповідальності та партнерства, а також на зміцнення соціальної згуртованості та сталого розвитку громади.

2. Мета та завдання Кодексу

Мета Кодексу – встановити єдині етичні стандарти поведінки, що сприяють добробуту громади та захисту прав і свобод кожної людини.

Завдання Кодексу:

- формування культури доброчесності та поваги;
- запобігання конфліктам та дискримінації;
- підвищення рівня довіри між мешканцями та владою;
- заохочення активної громадянської позиції;
- підтримка прозорості та відкритості у прийнятті рішень.

3. Основні принципи етичної поведінки

3.1. Повага до гідності людини

Кожен член громади визнає цінність і унікальність кожної особи, поважає її честь, гідність, права та свободи незалежно від віку, статі, походження, переконань, мови чи соціального статусу.

3.2. Законність та доброчесність

Діяльність і поведінка в громаді ґрунтуються на дотриманні законодавства України, принципів чесності, справедливості та відповідальності.

3.3. Взаємна відповідальність

Кожен усвідомлює особисту відповідальність за власні дії та їхній вплив на інших і на розвиток громади загалом.

3.4. Рівність і недискримінація

У громаді не допускаються будь-які прояви дискримінації, мови ворожнечі, приниження чи насильства.

3.5. Відкритість і прозорість

Процеси прийняття рішень у громаді мають бути відкритими, зрозумілими та доступними для мешканців.

4. Норми поведінки членів громади

Члени громади зобов'язуються:

- дотримуватися ввічливості та коректності у спілкуванні;
- сприяти мирному вирішенню конфліктів шляхом діалогу;
- поважати спільне майно та навколишнє середовище;
- не допускати поширення неправдивої інформації;
- брати участь у громадському житті та ініціативах громади.

5. Етичні стандарти взаємодії з органами місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи:

- діють в інтересах громади та кожного її члена;
- забезпечують рівний доступ до інформації та послуг;
- уникають конфлікту інтересів;
- сприяють залученню громадськості до прийняття рішень.

6. Запобігання та врегулювання порушень Кодексу

У разі порушення положень Кодексу громада:

- заохочує обговорення ситуації у конструктивний та недискримінаційний спосіб;
- застосовує механізми медіації та примирення;
- інформує відповідні органи у випадках, передбачених законодавством.

7. Поширення та впровадження Кодексу

Кодекс є відкритим документом, доводиться до відома всіх членів громади та може використовуватися як основа для освітніх, інформаційних і виховних заходів.

8. Заключні положення

Цей Кодекс набирає чинності з моменту його схвалення громадою. Зміни та доповнення до Кодексу вносяться за результатами громадського обговорення з урахуванням потреб і цінностей громади.

3.3.Формування комплаєнсу у публічному управлінні України

В Україні сформована фрагментована, але реальна система публічного комплаєнсу, яка відповідає міжнародній логіці «public sector compliance», хоча термін часто не використовується прямо. Її ядро: антикорупційний комплаєнс, етичний комплаєнс, фінансовий і процедурний комплаєнс, ризик-орієнтований внутрішній контроль. Фактично базовим законом публічного комплаєнсу є Закон України «Про запобігання корупції». Він встановлює: обмеження та заборони для посадових осіб; управління конфліктом інтересів; декларування; антикорупційні програми; уповноважених осіб з питань запобігання корупції.

Антикорупційна програма є класичною комплаєнс-програмою, бо містить: оцінку корупційних ризиків; внутрішні правила; процедури контролю; механізми реагування на порушення. Антикорупційні програми органів влади обов'язкові для: центральних органів виконавчої влади; органів місцевого самоврядування; державних і комунальних підприємств.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, методичних рекомендацій Мінфіну формується фінансовий комплаєнс. Це відповідність дотримання законності використання бюджетних коштів; контроль процедур; управління ризиками.

В Україні діють: кодекси етичної поведінки державних службовців; правила доброчесності; розвинена дисциплінарна відповідальність. Все це аналоги етичного комплаєнсу. Україна володіє елементами публічного комплаєнсу, адже тут присутні викривачі корупції, яким гарантується законодавчий захист; існують анонімні канали повідомлень; передбачена юридична та матеріальна підтримка.

Як продемонстрували результати дослідження, в Україні комплаєнс носить часто формальний, а не ризик-орієнтований характер. Він сприймається як «антикорупційна звітність», а не система управління та є слабо інтегрованим у стратегічне управління громад. Проблемою є те, що відсутній єдиний закон про публічний комплаєнс та немає стандартизованих КРІ ефективності комплаєнс-систем. Тому висновок буде наступний: в країні в цілому сформована інституційно-нормативна модель комплаєнсу в публічному управлінні, що реалізується через антикорупційне законодавство, внутрішній контроль, фінансовий аудит та механізми етичної відповідальності. Водночас її характер залишається фрагментованим і переважно формалізованим, що обмежує трансформацію комплаєнсу в повноцінний інструмент стратегічного публічного управління.

Нами пропонуються наступні стандартизовані КРІ для комплаєнс-систем публічного управління (табл. 3.1).

Таблиця 3.1 – Ключові показники ефективності в оцінюванні комплаєнс-систем

КРІ	Опис	Формула / Показник
1. % завершених ризик-оціночних процедур	Частка процесів із завершеною оцінкою комплаєнс-ризиків	$(\text{Кількість оцінених процесів} / \text{Всього процесів}) \times 100$
2. Число виявлених та усунутих порушень	Виявлені невідповідності за період	Абсолютне число
3. Середній час на усунення порушення	Час від виявлення до виправлення порушення	Дні
4. Кількість повідомлень через канали	Активність системи	Абсолютна/на 100 співробітників
5. Рівень навчання комплаєнсу	% співробітників, що пройшли навчання	$(\text{Кількість навч. співробітників} / \text{Загальна кількість}) \times 100$
6. % впроваджених заходів з рекомендацій аудиту	Реалізація контролю якості	$(\text{Кількість реалізованих рекомендацій} / \text{Всього рекомендацій}) \times 100$
7. Рівень відповідності законодавству	За результатами зовнішніх перевірок	Оцінка аудитора (бал/10)
8. Індекс довіри громадськості до органу	Соціологічний показник	Опитування (%)

Рекомендовані ключові показники ефективності допоможуть адекватно оцінити стан функціонування комплаєнс-систем.

ВИСНОВКИ

Етика як магістральна філософська дисципліна виконує функцію критичної рефлексії над умовами можливості моральності. Вона не лише описує моральні практики, а й проблематизує їхні підстави, виявляючи межі нормативної раціональності. У сучасному світі етика постає як необхідний інструмент осмислення людської відповідальності в умовах глобальних трансформацій.

Умовою демократичного державного управління, яке б користувалося повагою в суспільстві, є безпристрасні публічні управлінці, які володіють сучасними професійними знаннями і діють у межах закону. Правовий порядок, щоденна практика законності великою мірою залежать від їх поведінки, ставлення до своєї праці, способу життя, адже широке оточення постійно формує свою оцінку про них і, відповідно, до всього того, що пов'язано з державним управлінням. Звідси, на перший план виходить етика публічного управління. Вона є основою державно-владної діяльності, що торкається таких основних проблем управління, як справедливий соціальний устрій суспільства і держави, взаємні права та обов'язки керівників і громадян, фундаментальні права людини і громадянина, розумне співвідношення волі, рівності й справедливості. Етика публічного управлінця – це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у публічних відносинах, що є сукупністю найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих норм загальнолюдської моралі, властивих цьому суспільству.

У контексті відбудови України доброчесність виступає як невід'ємна складова місцевого самоврядування і має підтримуватися на усіх рівнях. «Доброчесний імідж» органів місцевого самоврядування відіграє важливу роль у залученні інвестицій та забезпеченні довіри з боку міжнародних партнерів. Адже міжнародне співтовариство очікує конкретних кроків у боротьбі з корупцією та забезпеченні прозорості у використанні ресурсів. Тому можна виділити такі основні компоненти, які створюють умови для успішної і прозорої відбудови: лідерська позиція керівника щодо впровадження найкращих практик

прозорості та відкритості, його підтримка роботи із запобігання та виявлення корупції в публічному управлінні; залучення та активна участь громадськості в управлінні місцевими справами, зокрема процесами відбудови в громаді; ефективна діяльність антикорупційного уповноваженого, його співпраця з усіма суб'єктами, як в межах інституцій місцевого самоврядування, так і поза його межами.

Для подолання значної частини перешкод у сфері публічного управління, необхідно провести оцінювання основних викликів та на їх основі формувати пропозиції щодо налагодження ефективної взаємодії. Нами виділено перелік основних викликів. Насамперед, це розрив між нормою і практикою. В Україні створено розгалужену нормативно-правову базу (Конституція, ЗУ «Про державну службу», ЗУ «Про запобігання корупції»), що відповідає міжнародним стандартам. Проте її імперативний та декларативний характер часто призводить до того, що етичні кодекси та принципи залишаються лише на папері, не трансформуючись у реальну поведінку службовців. Другий виклик проявляється в інституційній слабкості контролю. Ключові органи, відповідальні за доброчесність мають проблеми з оперативністю, прозорістю та незалежністю. Неефективність дисциплінарних процедур і часте скасування рішень у судах створюють відчуття безкарності за порушення етичних норм та конфлікту інтересів. Зрештою, проблемою є культурно-ментальний бар'єр. Історична спадщина, толерантність до неформальних практик та низький рівень правової культури громадян створюють сприятливе середовище для процвітання корупції та ігнорування етичних вимог.

Тому, для забезпечення стійкої доброчесності в публічному управлінні необхідна реалізація таких стратегічних кроків: інституційне підсилення, превентивні механізми та якісна освіта й утверджена культура.

Інституційне посилення передбачає створення єдиного, юридично обов'язкового, деталізованого Кодексу етичної поведінки та реформи дисциплінарних органів з метою забезпечення їхньої незалежності та підвищення прозорості їхніх рішень. Превентивні механізми вимагають

упровадження тестування на добросесність при відборі кадрів, посилення вимог до врегулювання конфлікту інтересів та забезпечення дієвого захисту викривачів. Щодо освіти та культури, то тут слід вести мову про перетворення етичної освіти із формального підходу на постійний, створення інтерактивного процесу, спрямованого на формування культури нульової толерантності до корупції та етичних порушень, починаючи з вищої освіти і закінчуючи лідерством керівників.

Подальші наукові дослідження можуть бути зосереджені на вивченні впливу цифрових технологій на етику управління (наприклад, роль штучного інтелекту у запобіганні корупції), а також на розробці методик кількісної оцінки рівня добросесності та ефективності етичних реформ у контексті відбудови країни.

ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАНЬ

1. Петрушенко В.Л. Філософія: навчальний посібник. Львів, 2006. 243 с.
2. Aristotle: Nicomachean Ethics / R. Crisp, Ed. (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 2014. URL: <https://ia902300.us.archive.org/28/items/aristotle-entire-collected-writings/Aristotle/Nicomachean%20Ethics%20%5Btrans.%20Crisp%5D/Aristotle%20%20Nicomachean%20Ethics%20%28Cambridge%2C%202000%29.pdf>.
3. Прикладна етика: навч. посіб. / За наук. ред. Панченко В.І. Київ, 2012. 392 с.
4. Йонас Г. Принцип відповідальності. У пошуках етики для технологічної цивілізації. Київ, 2001. 400 с.
5. Кант І. Критика практичного розуму / Пер. з нім. І. Бурковського. Київ, 2004. 240 с.
6. Kant I. Groundwork of the Metaphysics of Morals. Transl. and edit. by M. Gregor and J. Timmermann. Cambridge University Press, 2012. 87 p. URL: https://assets.cambridge.org/97811070/08519/frontmatter/9781107008519_frontmatter.pdf.
7. Habermas Jürgen. Moral consciousness and communicative action. MIT Press, 1990. 225 p. URL: <https://archive.org/details/moralconsciousne0000habe>.
8. Самчук О.О. Становлення феномену нарративної ідентичності особистості в історико-філософських парадигмах. *Практична філософія*. 2014. № 54. С. 114–146.
9. Arendt Hannah. The life of the mind. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1978. <https://archive.org/details/lifeofmind01aren/mode/2up>.
10. MacIntyre Alasdair. After Virtue: A Study in Moral Theory. Third Edition. University of Notre Dame Press, 2007. URL: <https://doi.org/10.2307/jj.21995806>.
11. Michael Sandel. What Money Can't Buy – The Moral Limits of Markets. Ethical Theory and Moral Practice. 2013. № 16. Pp. 219–220. URL: <https://doi.org/10.1007/s10677-012-9385-0>.
12. Sen Amartya. The Idea of Justice. London: Penguin, 2010. URL: <http://ids-uva.nl/wordpress/wp-content/uploads/2011/12/Sen-The-idea-of-justice.pdf>.

13. Thomas Donaldson, Thomas W. Dunfee. *Ties that Bind: A Social Contracts Approach to Business Ethics*. Harvard Business School Press, 1999. 306 p.
14. Floridi Luciano. *The 4th revolution: how the infosphere is reshaping human reality*. New York; Oxford: Oxford University Press, 2014. 248 p.
15. Frederickson H.G., Ghere R.K. *Ethics in Public Management (1st ed.)*. Routledge, 2005. URL: <https://doi.org/10.4324/9781315497778>.
16. Міненко М.А. *Публічне управління: теорія та методологія : монографія*. Київ, 2014. 404 с.
17. Гончарук Н., Чердниченко А. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в поствоєнний період у контексті європейських цінностей. *Аспекти публічного управління*. 2022. Том 10. № 6. С.46–54. URL: <https://doi.org/10.15421/152243>.
18. Криворучко І.В. Публічне управління в умовах війни: виклики та перспективи. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 38–53. URL: <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-03>.
19. Бондарчук Н.В., Дуброва Н.П. Цифровізація публічного управління: стан та перспективи розвитку. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Том 34 (73). № 1. С. 213–218.
20. Штиршов О.М., Коссе А.Є. Етика як інструмент професійного розвитку публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 1. С. 137–143. DOI: 10.32702/23066814.2024.1.137.
21. Штиршов О.М. Етична модель управління: концептуальний підхід. *Державне будівництво*. 2024. № 1 (35). С. 281–289. URL: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-1-21->
22. Письменна О.П., Панасюк А.В. Етика та правове регулювання державної служби: взаємозв'язок та виклики. *Науковий вісник ХДУ. Серія Юридичні науки*. 2025. № 1. С. 23 – 29. URL: <https://doi.org/10.32999/ksu2307-8049/2025-1-4>.
23. Васиньова Н.С. *Комунікації та етика в публічному управлінні: посібник*. Полтава, 2025. 597 с.

24. United Nations Convention Against Corruption. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2004. URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

25. Посібник ОЕСР з публічної доброчесності. Paris: OECD Publishing, 2024. URL: <https://doi.org/10.1787/5b2fe28c-uk>.

26. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

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

28. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України № 65 від 11.02.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>.

29. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ № 158 НАДС від 05.08.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>.

30. Віта Хаб'ян Барборіч. Огляд законодавчої бази та практики дотримання правил публічної етики на місцевому рівні в окремих країнах. 2024. URL: <https://rm.coe.int/-/1680b1184>.

31. Онищук У. Як організувати роботу з питань запобігання корупції в громадах: актуальні проблеми та практичні рекомендації. 2024. 74 с. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/yak-orhanizuvaty-robotu-z-pytan-zapobihannya-koruptsiyi-v-hromadakh-aktualni-problemy-ta-praktychni-rekomendatsiyi>.

32. Методологія оцінки корупційних ризиків в діяльності органів місцевого самоврядування. Київ, 2024. 156 с.

33. Узагальнений звіт про проведення опитувань фахівців органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з питань дотримання правил етичної поведінки особами, уповноваженими на здійснення функцій місцевого самоврядування. 2023. URL: <https://rm.coe.int/final-report-of-survey-on-application-of-rules-of-ethical-behaviour-by/1680ad6fd1>.