

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»
Кафедра публічного управління та державної служби

Кваліфікаційна робота магістра
на тему
ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА ТА КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ НА ПУБЛІЧНІЙ
СЛУЖБІ

Виконала студентка 2 курсу,
групи ЗПУА-1-24
Спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо-професійної програми
«Публічне управління та
адміністрування»
_____ Олена ЛАЗАРЕНКО

Науковий керівник роботи:
кандидат наук з державного
управління, доцент
_____ Олексій ОЛЕШКО

Харків – 2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ТА КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ	6
1.1 Сутність та принципи професійної етики на публічній службі: історичний та сучасний аспекти.....	6
1.2 Конфлікт інтересів як феномен публічного управління: види та правова дефініція	19
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	26
2.1 Нормативно-правове забезпечення етичних стандартів на публічній службі в Україні	26
2.2 Практика застосування етичних норм та інструментів врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців	31
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ТА МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТОМ ІНТЕРЕСІВ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ.....	40
3.1 Зарубіжний досвід регулювання професійної етики у сфері публічної служби	40
3.2 Напрями підвищення ефективності етичних норм та мінімізації ризиків конфлікту інтересів на публічній службі України	55
ВИСНОВКИ.....	61
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	65

ВСТУП

Сучасний етап розвитку системи публічного управління в Україні характеризується зростанням вимог до професіоналізму, доброчесності та етичної поведінки публічних службовців. Євроінтеграційний курс держави, реалізація антикорупційної політики, а також зміна суспільних очікувань щодо відкритості та прозорості діяльності органів влади зумовлюють необхідність формування високих стандартів професійної етики у сфері публічної служби. Одним із ключових викликів, що впливає на якість управлінських рішень та рівень довіри громадян, є конфлікт інтересів, який постає на перетині приватних і службових обов'язків посадових осіб.

Проблематика конфлікту інтересів потребує поглибленого наукового аналізу, оскільки порушення етичних норм або неналежне врегулювання такої ситуації може призвести до корупційних проявів, упередженого прийняття рішень та порушення принципів служіння суспільству. Водночас професійна етика виступає не лише інструментом регулювання поведінки службовця, але й важливою основою формування довгострокової культури доброчесності, що забезпечує сталий розвиток системи публічного управління.

Актуальність дослідження визначається потребою комплексного осмислення теоретичних підходів до етичної поведінки на публічній службі, аналізу чинного нормативно-правового забезпечення у сфері запобігання конфлікту інтересів та розроблення практичних рекомендацій щодо удосконалення етичних стандартів діяльності публічних службовців. Комплексний характер проблеми висуває вимогу поєднання правових, управлінських та етичних аспектів, що зумовлює її значущість для сучасної науки та практики державного управління.

Етика публічної служби входить у коло наукових інтересів багатьох українських вчених, які займаються дослідженнями в галузі публічного управління. Зокрема, у роботі використано праці таких дослідників як

Т. Василевська, В. Кравець, В. Малиновський, О. Олешко, М. Рудакевич, Н. Сорокіна та ін.

Метою роботи є комплексне дослідження професійної етики публічних службовців та механізмів запобігання і врегулювання конфлікту інтересів, а також розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності етичної поведінки на публічній службі.

Для досягнення мети необхідно вирішити такі *завдання*:

- обґрунтувати сутність та принципи професійної етики на публічній службі;
- розглянути конфлікт інтересів як феномен публічного управління;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення етичних стандартів на публічній службі в Україні;
- дослідити практику застосування етичних норм та інструментів врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців;
- вивчити зарубіжний досвід регулювання професійної етики та антикорупційної діяльності у сфері публічної служби;
- визначити напрями підвищення ефективності етичних норм та мінімізації ризиків конфлікту інтересів на публічній службі України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що пов'язані з професійною етикою та конфліктом інтересів у діяльності публічних службовців.

Предметом дослідження є сукупність теоретичних, правових та організаційно-управлінських інструментів формування етичної поведінки та запобігання конфлікту інтересів на публічній службі.

Методи дослідження. Передусім у роботі застосовано метод теоретичного узагальнення, який дозволив систематизувати погляди різних авторів на професійну етику, її принципи, а також на природу конфлікту інтересів, що видно з численних порівнянь і узагальнень у тексті (напр., аналіз античних, модерних та сучасних підходів). Важливе місце займає історико-аналітичний метод, який використано для простеження еволюції ідей етичного врядування – від античних уявлень про чесноти правителя до сучасних моделей етики

публічної служби. Широко застосовано порівняльний метод, що виявляється в аналізі практик США, Великої Британії, Франції та зіставленні їх з українською системою (напр., фрагменти з міжнародним досвідом і його співставлення з українським законодавством). Також використано аналіз нормативно-правових актів, що видно в зверненні до законів «Про запобігання корупції», «Про державну службу» та міжнародних документів. Крім того, у дослідженні застосовано структурно-функціональний метод, що проявляється у дослідженні ролей, функцій і інституційних механізмів, які забезпечують дотримання етичних норм і врегулювання конфлікту інтересів.

Практичне значення дослідження полягає в тому, що його результати можуть бути використані в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування для удосконалення механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а також підвищення рівня професійної етики публічних службовців. Запропоновані теоретичні узагальнення та практичні рекомендації можуть слугувати основою для розроблення й оновлення внутрішніх етичних кодексів, методичних матеріалів і програм професійного навчання з питань доброчесності та антикорупційної поведінки. Матеріали дослідження також можуть бути використані у навчальному процесі закладів вищої освіти під час викладання дисциплін з публічного управління, державної служби та антикорупційної політики.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ТА КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

1.1 Сутність та принципи професійної етики на публічній службі: історичний та сучасний аспекти

Для з'ясування сутності та принципів професійної етики публічної служби, розглянемо спочатку історичний контекст цього питання. Проблематика моральності правителів та етики владарювання має давню інтелектуальну історію, що охоплює філософські, політичні та релігійні традиції від античності до Нового часу. Питання про те, якими моральними чеснотами повинен володіти правитель, як співвідносяться влада і мораль, а також яким чином здійснювати справедливе управління, становили центральні теми для багатьох мислителів минулого. Їхні концепції сформували теоретичний фундамент сучасних уявлень про етику публічної служби, доброчесність, неупередженість і відповідальність державних діячів.

Антична традиція підносить моральність як основу державного управління. Одні з перших системних підходів до проблеми моральності правителів були сформовані в античній Греції. Платон, у діалозі «Держава» [23], наголошував, що справедливе й доброчесне управління можливе лише за умови, що державою керують «філософи-царі», які володіють мудрістю, знанням і здатністю підпорядковувати приватні інтереси загальному благу (Платон, *Politeia*). Для Платона моральність є онтологічною умовою існування гармонійної держави: правитель, який не дотримується чеснот, неминуче деградує разом із державним ладом.

Аристотель продовжив розвиток цих ідей у «Нікомаховій етиці» [1] та «Політиці» [2], де обґрунтовував, що правитель повинен володіти чеснотами розсудливості (*phronesis*), справедливості й поміркованості. На його думку, саме чесноти визначають здатність правителя діяти відповідно до загального блага

(Аристотель, *Ethica Nicomachea*). Моральність державного діяча він розглядав не лише як індивідуальну властивість, але і як основу політичної стабільності: за відсутності чеснот влада перетворюється на тиранію.

Східна філософська традиція встановлює моральний приклад правителя як основу порядку. У китайській філософії питання моральності правителя зайняли особливе місце завдяки вченню Конфуція. У «Луньюй» (Бесідах і судженнях) [14] мислитель стверджував, що моральний приклад правителя – найсильніший інструмент управління: «Якщо правитель справедливий, то хто наслідиться бути несправедливим?». Центральною категорією конфуціанської етики є «жень» – гуманність, людяність, що має визначати поведінку володаря. Додержання моральних норм й особиста доброчесність забезпечують гармонію між правителем і народом, запобігаючи хаосу й зловживанням владою.

Конфуціанська модель, акцентуючи на моральній відповідальності правителя, заклала основи етичного підходу до державного управління в багатьох країнах Східної Азії, де етичність влади розглядалась як умова легітимності.

Римська політична думка кладе в основу діяльності влади обов'язок, справедливість та служіння суспільству. У римській політичній теорії значний внесок у розвиток етичних поглядів на владу зробив Цицерон. У трактатах «Про державу» (*De re publica*) [7] та «Про обов'язки» (*De officiis*) [19] він наголошував, що державний діяч має керуватися принципами чесності, справедливості, помірності та служіння суспільному благу. Цицерон розглядав моральність як найвищу форму політичної доблесті, а корупцію – як головну загрозу республіканським цінностям. Він писав, що державник повинен уникати будь-яких дій, які можуть викликати підозру у корисливості чи зловживанні владою.

Саме в римській традиції вперше чітко сформувалася ідея, що влада має моральне призначення та зобов'язує керівника бути прикладом для інших.

Християнська середньовічна традиція трактує моральність як богословський імператив влади. У період середньовіччя моральність правителів

розглядалася через призму християнських чеснот, а влада трактується як відповідальність перед Богом.

Августин Аврелій, у праці «Про град Божий» (*De civitate Dei*) [5], підкреслював, що правитель повинен служити справедливості та підтримувати мир. Він наголошував, що державна влада без моральності перетворюється на форму організованого насильства.

Тома Аквінський, у трактаті «*De regno*» («Про правління государів») [51], систематизував етичні норми поведінки правителя. Він вважав, що монарх має переслідувати загальне благо, діяти відповідно до природного та божественного закону й уникати тиранії. За Аквінським, моральність є не лише особистим обов'язком правителя, а й структурною умовою справедливого політичного порядку.

Таким чином, середньовічна традиція надала етичному виміру влади нормативно-релігійного характеру, пов'язуючи політичну відповідальність зі ступенем дотримання моральних і духовних чеснот.

Епоха Відродження та Нового часу розпочинає еру реалістичної і нормативної етики влади. У період Відродження проблема моральності правителів отримала нове трактування, в якому зросло значення практичних аспектів політики.

Нікколо Макіавеллі, у творі «Державець» (*Il Principe*) [17], запропонував реалістичний підхід до політичної влади. Хоча його часто інтерпретують як амораліста, Макіавеллі наголошував, що основним моральним обов'язком правителя є забезпечення стабільності держави. Він стверджував, що правитель має вміти діяти «не тільки згідно з чеснотами, але й проти них, якщо це необхідно для збереження держави». Цей підхід започаткував дискусію про співвідношення етики та ефективності в державному управлінні.

У Новий час велике значення набули теорії суспільного договору. Томас Гоббс, у «Левіафані» [44], визначав моральні обов'язки правителя через забезпечення миру й безпеки. На його думку, владця повинен діяти раціонально та відповідально, адже невиконання цих функцій руйнує суспільний договір.

Джон Локк, у «Двох трактатах про правління» [16], висунув ідею природних прав і поставив моральні обмеження для влади. Правитель, який порушує природні права особи, втрачає легітимність.

Шарль Монтеск'є, у «Про дух законів» [47], наголошував, що моральність правителів зумовлюється політичною системою: у монархіях чеснотою правителя є честь, у республіках – доброчесність, а в деспотіях моральності бракує. Монтеск'є акцентує на важливості стримувань і противаг як інструмента запобігання зловживанням.

Таким чином, філософи Нового часу сформували концептуальну основу для сучасної політичної етики, пов'язавши моральність правителів із правами людини, легітимністю влади та суспільним договором.

Аналіз філософських поглядів минулого свідчить, що питання моральності правителя універсальне для різних епох і культур. Незважаючи на різницю контекстів, можна виокремити кілька спільних положень:

- моральність є підставою легітимності влади;
- правитель повинен служити загальному благу – центральний принцип усіх традицій;
- чесноти та особиста доброчесність є визначальними для якості управління;
- зловживання владою розглядається як моральний та політичний злочин;
- моральні вимоги до правителів формують основи інституційної етики публічної служби.

Професійна етика публічної служби розглядається в різних джерелах як сукупність моральних норм, принципів і стандартів поведінки, що визначають очікування суспільства щодо діяльності публічних службовців та спрямовують їх професійну поведінку в інтересах загального блага. У ширшому теоретичному вимірі професійна етика включає етичні норми (правила), професійні цінності (наприклад, доброчесність, неупередженість, служіння суспільному інтересу) і

інституційні механізми, які забезпечують дотримання цих норм – кодекси поведінки, процедури відновлення відповідальності, системи контролю та навчання. Такий підхід враховує як індивідуальний (моральна свідомість посадовця), так і системний (організаційно-правовий) виміри етики в публічному управлінні.

Спробуємо проаналізувати різні визначення етики публічної служби у різних джерелах. У енциклопедії державного управління є визначення поняття «етика державного службовця». Там це поняття визначене як заснована на усвідомленні професійного призначення та ціннісних засад державної служби система професійно-етичних принципів і норм, які відображаються у свідомості державних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини та діяльність у сфері державної служби [9, с.142]. Галузь етичного знання, що вивчає професійну мораль та професійну етику державних службовців, обґрунтовує ціннісні орієнтації, норми, професійно-етичні аспекти поведінки та взаємовідносин між людьми в процесі здійснення державної управлінської діяльності та надає зорієнтовані на цю діяльність практичні рекомендації.

Етика державної служби постає як вид прикладної, трудової, ділової, професійної та управлінської етики. В понятті «професійна мораль державних службовців» фіксуються стихійно виниклі моральні норми цієї професійної діяльності, в понятті «професійна етика державних службовців» – свідомо сформовані професійно-етичні вимоги до бюрократії.

Етика державної служби визначає:

а) систему професійно-етичних вимог до державного службовця, що висуваються суспільством, державою, професійною групою, організацією та самим суб'єктом, які базуються на усвідомленні професійного призначення та ціннісних засад держслужби;

б) ступінь інтеріоризації державним службовцем таких вимог [9, с.142].

Для точнішого відображення етосу професії та організації цілеспрямованої роботи з етизації державної служби має сенс розрізнення етики державної

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

Етика державної служби – це інституціональна етика, яка впливає з місії та філософії державної служби та презентує систему її взаємозалежних професійно-етичних цінностей, принципів, норм і механізмів їх підтримки.

Розглянемо ще одне класичне для українського наукового дискурсу визначення поняття «етика державної служби», яке сформульоване українським вченими В. Малиновським. На його думку етика державної служби є видом управлінської етики, в якій на основі вивчення професійної моралі державних службовців обґрунтовуються ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки, взаємовідносин між людьми у процесі державно-управлінської діяльності [18]. Це визначення підкреслює, що етика державної служби є системою цінностей, норм та моральних аспектів, які є унікальними для процесу державно-управлінської діяльності. Вона не обмежується особистою мораллю службовця, а фокусується на професійній моралі, яка формується під впливом специфічних службових обов'язків та публічного статусу. Основне завдання такої етики – обґрунтування ціннісних орієнтацій, що мають керувати поведінкою службовців для забезпечення легітимності, прозорості та ефективності публічного управління. Таким чином, етика тут виступає не лише як декларативний набір правил, а як практичний регулятор взаємовідносин між службовцями, державою та суспільством, що забезпечує моральну якість прийнятих рішень.

Дослідники Біла-Тіунова Л. Р., Кубаєнко А. В. у своєму навчально-методичному посібнику «Публічна служба» визначають навіть два такі поняття як «Етика публічної служби» та «Етика публічного службовця». Етика публічної служби, на думку авторів, це інституційна етика, яка впливає з місії та філософії публічної служби та презентує її цінності, професійно-етичні принципи, норми й механізми їхньої підтримки. Відповідно етику публічного службовця вони визначають як побудовану на усвідомленні професійного призначення систему професійно-етичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у

свідомості публічних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини, діяльність у сфері публічної служби та механізмів підтримки професійно-етичної складової публічної служби [4].

Ключовим моментом для побудови професійної етики є усвідомлення призначення професії в суспільстві, соціальних функцій, які повинні виконувати професіонали.

Публічна служба в будь-якій країні складається з публічних організацій і осіб, які працюють у них. Держава спеціально створює публічні організації для виконання публічних завдань, такі організації пряму підзвітні державі. До цих організацій належать міністерства, державні лікарні, державні школи, збройні сили, поліція тощо. Мета публічних організацій – служити суспільним інтересам, тобто інтересам усієї спільноти. Це контрастує із приватними організаціями, такими як компанії, які часто обслуговують лише приватні інтереси власників або акціонерів.

Ще одна ключова відмінність між публічними та приватними організаціями полягає в тому, що перших фінансують в основному коштом обов'язкових платежів громадян, а саме – податків і зборів. Отже, у людей немає іншого вибору, крім як фінансувати їхні послуги, на відміну від вільного вибору на основі споживчих рішень у приватному секторі.

Таким чином, легітимність публічної служби залежить від довіри громадян. Щоб завоювати цю довіру, публічна служба повинна бути справедливою, чесною, прозорою, чуйною до потреб громадян, а також не суперечити відповідним законам, постановам і стандартам якості. Ба більше, досягати результатів потрібно в умовах неупередженого, законного й підзвітного процесу. Саме ці ключові цінності публічної служби лежать в основі ефективного функціонування системи врядування. Коли громадяни вважають надання публічних послуг легітимним процесом, вони, імовірно, дотримуватимуться відповідних правил і норм. Це, своєю чергою, призведе до ефективнішої системи врядування, яка може зосередитися на наданні послуг і просуванні суспільних інтересів, а не на примусі до дотримання [8].

Експерти з Організації Об'єднаних націй у своєму доробку «Професіоналізм та етика на державній службі: Проблеми та практика в окремих регіонах» (Professionalism and Ethics in the Civil Service: Problems and Practice in Individual Regions) [57] визначають етику публічного управління (Public service ethics) як набір широких норм, що визначають, як публічні службовці – як агенти держави – повинні здійснювати судження та дискрецію під час виконання своїх офіційних обов'язків, включно з цінностями об'єктивності, неупередженості, доброчесності, справедливості та відповідальності.

Це визначення підкреслює, що етика публічного управління охоплює не лише формальні правила поведінки, а й набір фундаментальних цінностей, які мають спрямовувати професійне судження та використання дискреційних повноважень публічними службовцями. Акцент на об'єктивності, неупередженості, доброчесності, справедливості та відповідальності свідчить про те, що етика розглядається як ключовий інструмент забезпечення моральної якості рішень і підтримання довіри суспільства до держави. Таким чином, у підході ООН етика трактується як нормативна основа професійної діяльності, що визначає стандарти поведінки агентів держави в умовах складності та потенційної дискреції управлінських рішень.

Професійна етика публічної служби постає як комплекс моральних норм, цінностей та інституційних механізмів, що регулюють поведінку службовців і забезпечують орієнтацію їхньої діяльності на суспільний інтерес. У наукових підходах вона розглядається одночасно як інституціональна етика, що впливає з місії та функцій публічної служби, і як індивідуальна система професійно-етичних установок, інтеріоризованих кожним службовцем. Етичні стандарти, засновані на принципах доброчесності, неупередженості, відповідальності та прозорості, є ключовими умовами підтримання довіри громадян і легітимності публічного управління.

Розглянемо особливості професійної етики публічного службовця. Складовими професійної етики публічного службовця виступають: цінності, принципи, норми професійної діяльності та етичний інструментарій, що має

забезпечувати дотримання і реалізацію перерахованих вище складових у практичній діяльності.

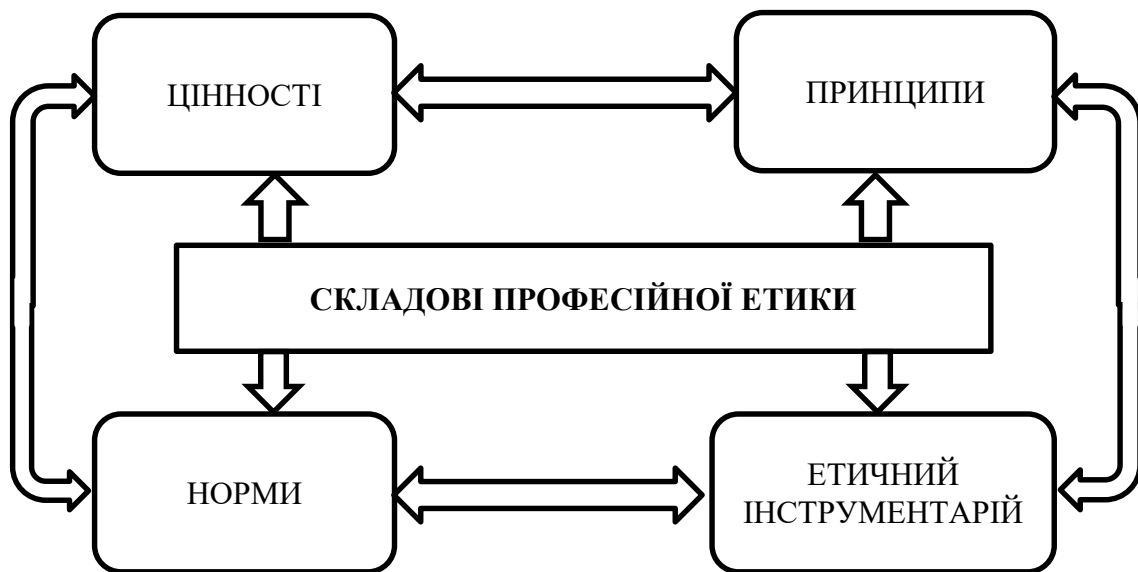


Рисунок 1.1 – Складові професійної етики [15]

Цінності, які відстоює публічна служба у демократичному суспільстві – наголошення на людській, соціальній та культурній важливості, якими виступають гідність людини, повага до неї, справедливість, солідарність тощо. Верховенство права, гідність людини, професіоналізм – базові цінності професійної діяльності публічного службовця; вони мають регулятивну значущість, конститутивність використання, формують фундамент розуміння сутності і призначення публічної служби.

Верховенство права є гарантованою Конституцією основою співіснування людей в українському суспільстві; має закріплення і реалізацію у політичних програмах, зокрема у політичному курсі на євроінтеграцію. Гідність людини як усебічне утвердження цінності людської особи й особистості, що є вихідним у побудові будь-якого політичного, економічного, соціального чи освітнього проекту. Професіоналізм як форма самовизначення, стилю життя, способів діяльності і алгоритмів дій, що розгортаються у публічній сфері, є ознакою соціальної зрілості, автономії і суверенності особи [15].

Професійна діяльність, професіоналізм – це не лише знання про процесуальність / певний алгоритм дій, а й розуміння та виконання етичних норм і приписів щодо здійснення професійної діяльності. Ці норми і приписи є похідними від основних принципів професійної етики.

Цінності верховенства права, гуманізму, професіоналізму відіграють вирішальну роль у формуванні професіонала. Зазначені цінності постають «формулами» моральності професіонала, суб'єктивний характер сприйняття яких залежить від рівня освіти і життєвих ціннісних орієнтацій працівника.

Основні *принципи* професійної етики публічного службовця – це основоположні ідеї, керівні начала, що покладені в основу публічної служби, в яких фіксуються ціннісні та ідеологічні засади публічного життя суспільства. Принципи найбільш узагальнено виражають моральні вимоги, задають спрямування, пріоритети, на яких вибудовується публічна служба та якими мають керуватися публічні службовці у своїй діяльності. Недотримання цих вимог ставить під сумнів легітимність здійснення професійної діяльності, підриває довіру до професіоналізму як до певної кваліфікаційної якості людини, загрожує загальною недовірою громадськості до програм державного менеджменту і, у крайніх своїх виявах, соціальними заворушеннями.

Принципи державної служби України фіксуються в Законі України «Про державну службу» [27]. Відповідно принципи служби в органах місцевого самоврядування містяться у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [34]. Вони наведені у таблиці 1.1.

У «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [30] зазначається, що етична поведінка державних службовців ґрунтується на принципах державної служби, визначених Законом України «Про державну службу» [27], а також загальних вимогах до поведінки цих осіб, визначених Законом України «Про запобігання корупції» [28].

Таблиця 1.1 – Принципи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Принципи публічної служби	
Державна служба	Служба в органах місцевого самоврядування
1) верховенства права; 2) законності; 3) професіоналізму; 4) патріотизму; 5) доброчесності; 6) ефективності; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політичної неупередженості; 9) прозорості; 10) стабільності.	1) служіння територіальній громаді; 2) поєднання місцевих і державних інтересів; 3) верховенства права, демократизму і законності; 4) гуманізму і соціальної справедливості; 5) гласності; 6) пріоритету прав та свобод людини і громадянина; 7) рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; 8) професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; 9) підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; 10) дотримання прав місцевого самоврядування; 11) правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; 12) захисту інтересів відповідної територіальної громади; 13) фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; 14) самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Етичні принципи і цінності дають суб'єкту здатність критично оцінювати ідеї, роблять професіонала морально чутливим, протидіють появі так званої «моральної сліпоті», почуттю безглуздості і втрати критеріїв. Власні ціннісні установки й ідейні концепти (цінності і цілі) професійної діяльності для людини можуть становити єдине ціле – тоді постає професіонал, той ідеал, до якого прагне кожен, але як ідеал він не є назавжди досягнутим звершенням, опанованим набуттям. Він є результатом безперервного здійснення процесів самоосвіти і самовиховання. Проте збіг ціннісних установок та ідейно-раціоналістичних концептів може мати і ситуативний і/чи локальний характер, що також слід враховувати у теорії і практиці публічної служби [15].

Отже, принципи професійної етики визначають загальну орієнтацію професійної діяльності, тоді як норми професійної етики конкретизують очікувані дії публічного службовця та моделі його поведінки в типових

ситуаціях. Норми й стандарти поведінки публічних службовців являють собою чіткі регулятивні настанови щодо того, яким чином представники публічної служби мають діяти, аби їхня поведінка узгоджувалася з їхнім суспільно-правовим статусом.

Діяльність публічного службовця регламентуються такими нормами і стандартами:

- поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ (служіння інтересам громадян, верховенство права, чесність, повага, доброзичливість, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, ввічливість, коректність тощо);
- ставлення до професійних обов'язків (професіоналізм, відповідальність, дисциплінованість, прозорість, результативність, ефективність, раціональне використання ресурсів держави чи територіальної громади, якнайкраще застосування здібностей, знань, підвищення власного професійного рівня, дії в громадських інтересах і відповідно до обставин справи тощо);
- внутрішньослужбової поведінки – поведінки у відносинах з керівниками, колегами, підлеглими (повага, доброзичливість, ввічливість, стриманість, неупередженість, визнання помилок, бажання надати допомогу, визнання іншої позиції тощо);
- участь в об'єднаннях та політичній або іншій неупередженості;
- ділових відносин представників різних гілок влади, взаємодій з іноземними делегаціями;
- антикорупційного поведіння (врегульовуються питання несумісних сторонніх інтересів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення служби, службових привілеїв, послуг і подарунків, реагування на неправомірні пропозиції, заборони зловживання посадовим становищем тощо);
- управління конфліктом інтересів;

- поведження з конфіденційною, службовою інформацією (щодо оприлюднення інформації відповідно до правил, вимог; ужиття відповідних заходів для забезпечення захисту та конфіденційності інформації; заборони на вимагання отримати доступ до інформації, якою посадовцю не слід володіти; заборони на неналежне використання інформації, що отримана в процесі виконання обов'язків або у зв'язку із ними);
- прав співробітників (щодо відповідного правового й матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, відповідного статусу, кар'єрного просування за заслугами захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень);
- службових викриттів тощо [15].

До *етичного інструментарію*, за допомогою якого здійснюється реалізація цінностей, принципів і норм професійної етики публічного службовця належать: етичні кодекси, професійна соціалізація, координуючі органи, механізми звітності та нагляду, взаємодія і вплив громадянського суспільства та ін.

Професійна діяльність має ставати реалізацією особистісних смислів людини-працівника в межах правового і морального поля професії. Якщо у професії людина не має можливості для самореалізації, то тоді професійна етика перетворюється виключно на засіб тиску та примусу.

Професійна етика публічної служби сформувалася на основі тривалої інтелектуальної традиції – від античних уявлень про чесноти правителя до концепцій Нового часу, що поєднали моральність влади з правами людини та легітимністю держави. Вона постає як система цінностей, принципів і норм, що включає як індивідуальну моральну відповідальність службовця, так і інституційні механізми підтримання етичних стандартів у публічному управлінні. Основними її засадами виступають доброчесність, неупередженість, верховенство права, відповідальність і служіння суспільному інтересу, які забезпечують довіру громадян та ефективність публічної влади. Етичні принципи та норми визначають стандарти поведінки публічного службовця у

взаємодії з громадянами, колегами й державними інституціями, спрямовуючи його діяльність на чесне, професійне та прозоре виконання службових обов'язків.

1.2 Конфлікт інтересів як феномен публічного управління: види та правова дефініція

Конфлікт інтересів у публічному управлінні трактується як ситуація, коли приватні інтереси посадовця (фінансові, родинні, професійні або інші) можуть впливати на об'єктивність, неупередженість або законність його службових рішень. Такий феномен становить не тільки юридичну або адміністративну проблему, але перш за все – етичну, оскільки підриває моральну основу довіри між громадянським суспільством і державними інституціями. У цьому підрозділі розглянемо природу конфлікту інтересів, його класифікацію, етичний вимір та механізми превенції й управління, спираючись на міжнародні стандарти й українське законодавство.

У міжнародних посібниках з управління корупційними ризиками конфлікт інтересів визначається як ситуація, коли публічний службовець опиняється перед вибором між публічними обов'язками та особистими (або пов'язаними з ним) інтересами, що може вплинути на об'єктивність його рішень. Важливо розрізняти реальний (real), потенційний (potential) та уявний (perceived або apparent) конфлікти інтересів: реальний означає наявність конфлікту, який вже впливає на рішення; потенційний – існує можливість виникнення конфлікту в майбутньому; уявний – ситуація, яка створює враження конфлікту, навіть якщо насправді впливу немає. Ці категорії закладені як у міжнародних рекомендаціях, так і в національних правових актах [58; 56; 54].

Визначення понять потенційний та реальний конфлікт інтересів є у Законі України «Про запобігання корупції». Отже у цьому документі реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи

представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Потенційний конфлікт інтересів – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [28].

Варто зауважити, що у попередніх версіях антикорупційного закону окремих дефініцій потенційного і реального конфлікту інтересів не було. Так, у Законі України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» (втратив чинність) [29] було тільки загальне визначення конфлікту інтересів. У законі Закон України від 5 жовтня 1995 року N 356/95-ВР «Про боротьбу з корупцією» [25] згадок про таке явище як конфлікт інтересів взагалі не було.

Вище було сказано, що існує ще й такий різновид як «уявний конфлікт інтересів». Визначення цьому різновиду конфлікту поки в українському законодавстві відсутнє. Проте його досліджують українські науковці. Український дослідник Т.Е. Василевська вирізняє уявний конфлікт інтересів. Він існує тоді, коли виникає думка про те, що приватні інтереси державної посадової особи здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею функціональних обов'язків, але в реальності цього не відбувається. При цьому регламентується й діяльність, що може викликати видимість конфлікту інтересів – навіть існування підозри, що в державного управлінця він є невирішеним, може спровокувати сумніви в його чесності й підриватиме довіру загалу до організації [6].

Узявши за основу тлумачення цього явища в параграфі 12 Посібника ОЕСР із питань урегулювання конфліктів інтересів на державній службі [54], дослідник О.М. Олешко уточнює визначення уявного конфлікту інтересів. На думку автора, уявний конфлікт інтересів на державній службі – це ситуація, при якій за участі потенційного чи уявного суб'єкта управління конфліктом інтересів або за участі інших заінтересованих суб'єктів, формується переконання, що приватні або

відомчі інтереси суб'єкта, уповноваженого на виконання завдань і функцій держави, здатні неналежним, із правового погляду, чином уплинути на виконання цим суб'єктом його функціональних обов'язків, але в дійсності це переконання хибне [22, с. 143].

Отже, три види конфлікту інтересів наведено на схемі (див. рис. 2.1)

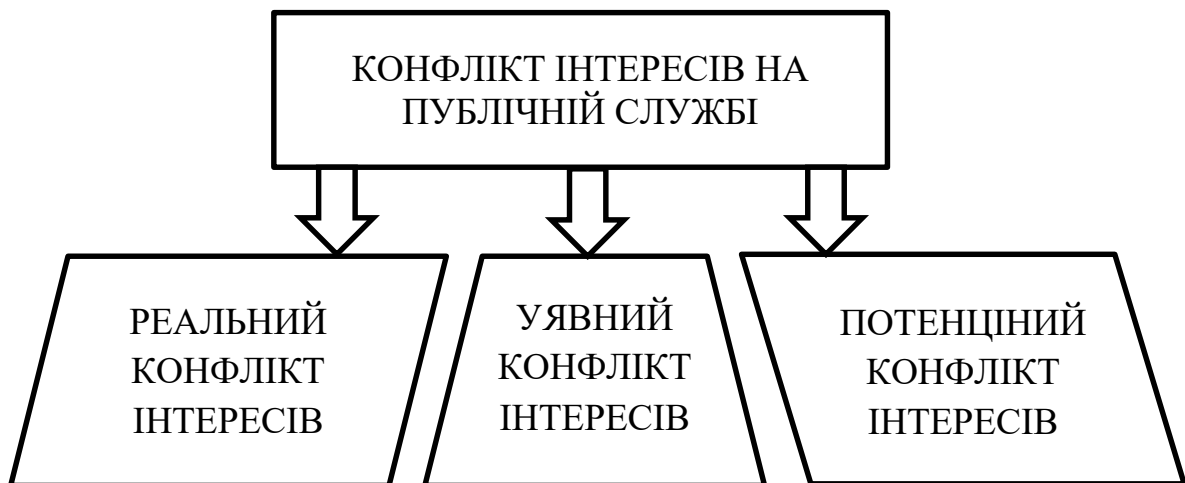


Рисунок 2.1 – Види конфліктів інтересів на публічній службі

Класифікація конфліктів інтересів також охоплює джерела інтересів: фінансові (напр., особисті вигоди, доходи від бізнесу); нефінансові приватні (романтичні або сімейні зв'язки); нефінансові публічні або професійні (афіліація з професійними асоціаціями, політичні зв'язки) та післяслужбові ризики (працевлаштування після звільнення). Відрізнення джерел дозволяє точніше формувати заходи реагування – від розкриття інформації до самоусунення чи заборони на певні види діяльності.

Конфлікт інтересів є передусім етичною проблемою, оскільки стосується принципів доброчесності, неупередженості та служіння суспільному інтересу – ключових моральних критеріїв публічної служби. З етичної точки зору, навіть потенційний або уявний конфлікт підриває легітимність прийнятих рішень, оскільки громадяни мають право вірити, що державні рішення ухвалюються в інтересах загалу, а не окремих осіб чи груп. Тому професійна етика вимагає не лише уникати непрямого збагачення, але й активно запобігати появі ситуацій, які

могли б підірвати довіру. На цій підставі етичні норми часто випереджають жорсткі правові заборони і вимагають прозорості, самоусунення та відкритого декларування інтересів. На міжнародному рівні підкреслюється, що заходи з управління конфліктами інтересів повинні ґрунтуватись не тільки на контролі й санкціях, але й на вихованні етичної культури та професійній етизації публічної служби [49].

Міжнародні організації пропонують систему заходів, які є орієнтирами для національних політик. OECD у своїх принципах і рекомендаціях з управління конфліктами інтересів акцентує на необхідності: чітких визначень і класифікації; обов'язкового розкриття доходів і інтересів; процедур самоусунення та делегування повноважень у разі конфлікту; систем нагляду та санкцій; інституційної прозорості і доступу громадськості до інформації. Одночасно ООН разом із партнерами підкреслюють важливість побудови етичної культури через навчання, етичні поради й консультативні органи, які допомагають службовцям ідентифікувати та належно управляти конфліктними ситуаціями. Ці підходи поєднують правові регуляції й програмні заходи з виховання етичної поведінки.

В українському нормативно правовому полі вже є зрушення з цього приводу. Так, базовий чинний документ, що регулює питання етики публічної служби «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [30] у вересні 2025 року було доповнено, зокрема такою тезою, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування проходять професійне навчання, зокрема з питань етики і доброчесності, у порядку та строки, визначені законодавством. Це та інші доповнення затверджено наказом Національної агенції з питань державної служби (НАДС) від 20.08.2025 № 116-25 «Про затвердження Змін до Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [31].

В Україні питання конфлікту інтересів регламентовані низкою нормативних актів, ключовим з яких є Закон України «Про запобігання корупції» [28], що містить визначення реального та потенційного конфлікту

інтересів, правила розкриття інформації, вимоги щодо декларування та процедури врегулювання. Закон поєднує превентивні інструменти (декларації, обмеження сумісництва, вимоги щодо відмови від певної діяльності) із контролем і відповідальністю. Загалом, процедуру управління конфліктом інтересів на публічній службі, описану у законі можна подати у вигляді схеми (див. рисунок 2.2).

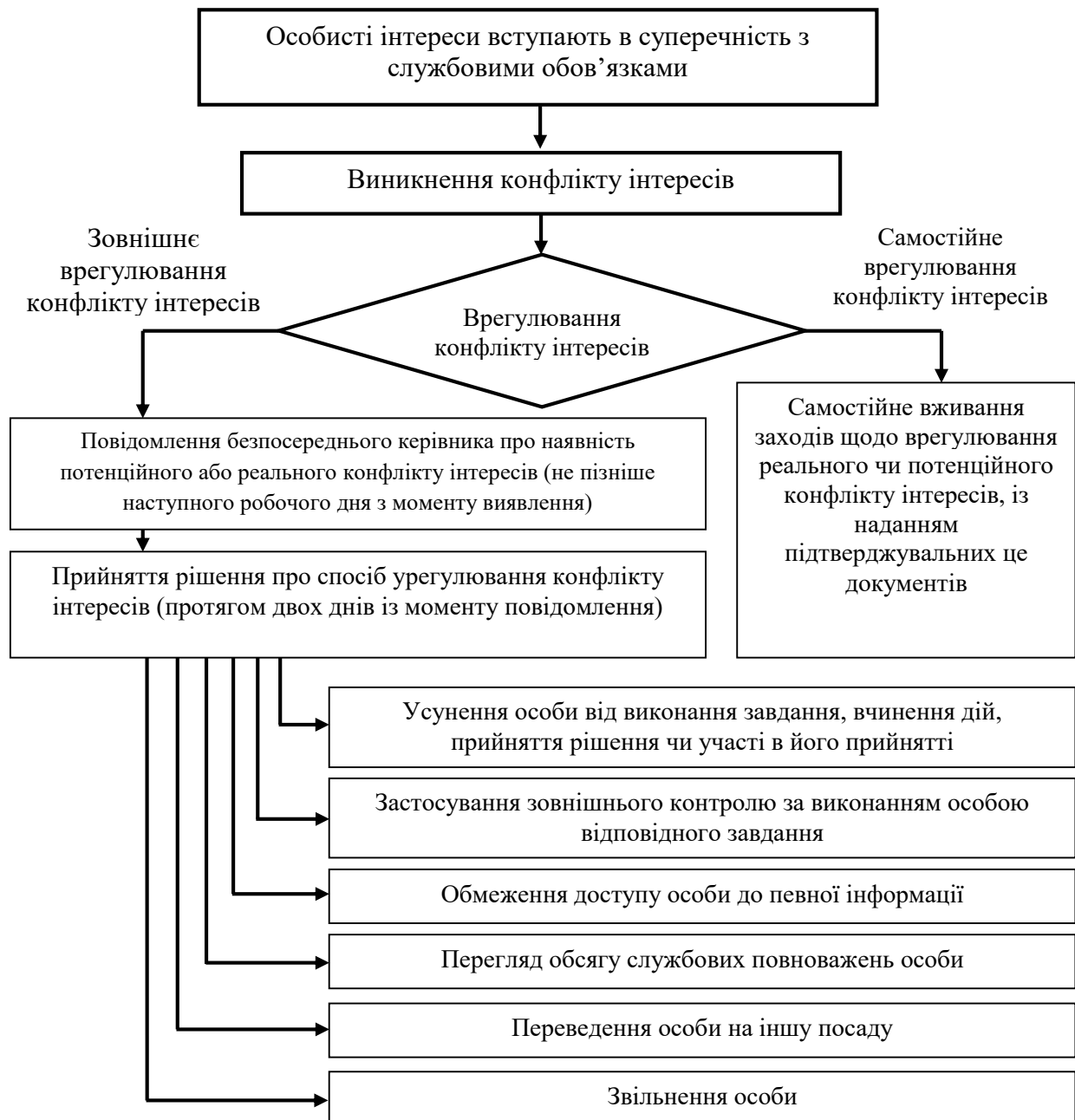


Рисунок 2.2 – Процедура управління конфліктом інтересів на державній службі відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII

Окремі підзаконні акти та методичні рекомендації деталізують механізми подання повідомлень про конфлікт інтересів, процедури розгляду та дисциплінарні наслідки. Водночас практика показує, що ефективність правового регулювання значною мірою визначається культурою виконання норм, спроможністю контролюючих інституцій та якістю громадського моніторингу.

Відповідно з патернів міжнародного й національного досвіду можна виділити кілька базових механізмів: розкриття інформації – автоматизовані системи декларацій та публічний доступ до них; самоусунення – процедурне позбавлення впливу на конкретне рішення; делегування повноважень – тимчасова передача повноважень іншим уповноваженим особам; заборони й обмеження – обмеження щодо сумісництва, отримання подарунків тощо; моніторинг і санкції – від дисциплінарних до кримінальних відповідальностей; етична підтримка – консультаційні служби, етичні комітети, підготовка й інструктаж. Поєднання цих механізмів має бути адаптованим до конкретного сектору й адміністративного контексту [56].

Навіть за наявності формальних правил існують «сліпі зони», які ускладнюють ефективне управління конфліктами інтересів. Серед них: недостатня культура етичної відповідальності серед службовців; формальне подання декларацій без належної перевірки; складність виявлення нефінансових інтересів; тиск політичних впливів і корупційні мережі; слабкість незалежних контролюючих органів. Крім того, існує дилема між принципом приватності й необхідністю прозорості – надмірне втручання в приватне життя може бути контрпродуктивним, тоді як недостатня прозорість створює умови для зловживань. Ефективна політика повинна враховувати ці компроміси та забезпечувати пропорційний підхід [48].

Підсилення етичної культури організації є вирішальним чинником у запобіганні конфліктам інтересів. Це передбачає системне навчання, практичні кейси, доступ до етичних консультантів, прозорість процедур і заохочення повідомлень про порушення (включно з механізмами захисту викривачів).

Дослідження доводять, що контрольні й репресивні заходи самі по собі не завжди ефективні без паралельних програм з інституційного виховання етичної поведінки. Отже, етична політика повинна бути інтегрована в кадрові процедури, систему оцінки результативності і корпоративні стандарти поведінки.

Таким чином, конфлікт інтересів у публічному управлінні виступає складним феноменом, що поєднує правовий та етичний виміри й проявляється у суперечності між приватними інтересами публічного службовця та його службовими повноваженнями. Міжнародні стандарти та українське законодавство розрізняють реальний, потенційний та уявний конфлікти інтересів, кожен із яких має різний ступінь впливу на об'єктивність прийняття рішень, але однаково здатний підривати довіру громадян. Ефективне регулювання цієї сфери ґрунтується на поєднанні нормативних механізмів – декларування, самоусунення, обмежень сумісництва, контролю й санкцій – та інституційного розвитку етичної культури службовців. У підсумку, належне управління конфліктами інтересів можливе лише за умови прозорості, відповідальності та системного формування доброчесності як базового стандарту публічної служби.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

2.1 Нормативно-правове забезпечення етичних стандартів на публічній службі в Україні

Нормативно-правове забезпечення етичних стандартів на публічній службі виступає ключовим інструментом трансляції загальнодержавних цінностей у повсякденну професійну практику державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. В умовах демократизації управління та посилення вимог до підзвітності державних органів формування чіткої правової бази з етики є одночасно засобом превенції корупційних ризиків, гарантом захисту публічного інтересу й механізмом відновлення довіри громадян. У цьому підрозділі послідовно розглянемо нормативно-правові джерела етичного регулювання, їх змістовні акценти, інструменти імплементації та проблеми реалізації на прикладі українського законодавства й підзаконних актів.

Нормативна база етичного регулювання в Україні має багаторівневу структуру, що поєднує конституційні принципи, закони парламенту, кодекси та правила, підзаконні акти компетентних органів, зокрема НАДС, а також міжнародні зобов'язання і неюридичні керівні документи (рекомендації міжнародних організацій, методичні посібники). Ключовими акторами в формуванні цієї системи є Верховна Рада (через законотворення), урядові інституції та НАДС як координаційний орган з питань служби і етики державних службовців. Така багаторівнева конфігурація дозволяє поєднувати загальні принципи (верховенство права, служіння суспільному інтересу) із спеціальними режимами поведінки для окремих категорій посадовців.

Два нормативні акти мають визначальний вплив на етичний режим публічної служби в Україні. Перший – Закон України «Про державну службу»

від 10.12.2015 № 889-VIII [27], який встановлює правові й організаційні основи публічної служби, визначає принципи її діяльності (публічність, професійність, політична неупередженість тощо) та формує правову рамку кадрової політики й службових обов'язків. Другий – Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [28], що вводить систему превентивних обов'язків (декларування, обмеження сумісництва, врегулювання конфлікту інтересів) і санкційні механізми за порушення етичних/антикорупційних вимог. Разом ці акти задають як нормативні стандарти поведінки, так і процедурно-інструментальні засоби їх реалізації.

Національне агентство з питань державної служби відіграє центральну роль у деталізації етичних положень закону – через розроблення та затвердження «Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [30], професійних стандартів, інструктивних матеріалів і програм підготовки. Оновлення та адаптація цих правил з урахуванням сучасних викликів відображені в недавніх змінах, затверджених наказом НАДС від 20.08.2025 № 116-25 [31], що розширює перелік обов'язкових навчань та конкретизує окремі поведінкові норми. Підзаконні документи виконують роль «мосту» між абстрактними принципами законів та оперативними процедурами, що застосовуються в щоденній практиці публічного управління.

Українське регулювання етичної поведінки інтегрується в міжнародні рамки: рекомендації OECD щодо управління конфліктами інтересів [58], посібники UNODC та інші документи використовуються як джерела найкращих практик при розробленні національних правил. Зокрема, рекомендації OECD підкреслюють необхідність чітких визначень, системи розкриття інформації, процедур самоусунення та інституційного нагляду – елементи, що вже відображені в українському законодавстві, але потребують подальшої імплементації й адаптації до локального контексту. Використання міжнародних стандартів сприяє уніфікації підходів і підвищенню довіри зовнішніх партнерів до української публічної адміністрації.

Проблематика конфлікту інтересів значною мірою належить до сфери морально-етичних дилем. У багатьох державах, зокрема у США та ряді інших країн, діють етичні кодекси публічних службовців, розроблені на основі Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 51/59 від 12.12.1996 р.) [20] та Модельного кодексу поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (2000) 10 від 11.05.2000 р.) [37].

Трудове законодавство України, зокрема Кодекс законів про працю, містить положення, спрямовані на недопущення конфлікту інтересів у трудових правовідносинах. Згідно зі статтею 251 КЗпП, встановлено заборону спільної роботи на одному підприємстві, в установі чи організації для осіб, які перебувають у близьких родинних або сімейних стосунках (батьки, подружжя, діти, брати, сестри, а також відповідні родичі подружжя), якщо характер їхніх трудових обов'язків передбачає пряме підпорядкування або контроль однієї особи над іншою [11].

У законодавстві України передбачається відповідальність за дії вчинені у ситуації конфлікту інтересів. Так, Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлена відповідальність за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів. Неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів тягне за собою накладення штрафу від десяти до ста п'ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян [12; 26]. Факти неповідомлення службовцями про конфлікт інтересів зумовлені недостатньою обізнаністю щодо необхідності повідомлення керівництва про особисту зацікавленість при виконанні посадових обов'язків.

Проблематика конфлікту інтересів регулюється також підзаконними нормативно-правовими актами. Зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» визначає перелік підстав, за яких особа не може бути допущена до участі в конкурсі. До таких підстав

належать: досягнення граничного віку перебування на державній службі, установленого законодавством; визнання особи недієздатною у встановленому порядку; наявність судимості, що несумісна із зайняттям посади державного службовця; а також ситуації, коли після призначення претендент буде перебувати в безпосередньому підпорядкуванні або службовій залежності від близьких родичів [32].

Заходи щодо запобігання й урегулювання конфлікту інтересів на державній службі передбачені також у низці міжнародно-правових актів, серед яких Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року, ратифікована Україною. У цьому документі наголошується, що кожна держава-учасниця повинна, у разі потреби та відповідно до принципів національного законодавства, впроваджувати механізми та процедури, які зобов'язують державних посадових осіб подавати компетентним органам декларації щодо позаслужбової діяльності, видів зайнятості, інвестицій, активів, а також значущих подарунків чи доходів, здатних спричинити потенційний конфлікт інтересів під час виконання службових повноважень. Одним із превентивних інструментів є запровадження обмежень на професійну діяльність колишніх посадових осіб у приватному секторі протягом певного часу після звільнення або виходу на пенсію, якщо така діяльність прямо пов'язана з їхніми попередніми службовими функціями чи сферою їхнього нагляду [13].

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, ухвалений Генеральною Асамблеєю ООН (Резолюція 51/59 від 12.12.1996 р.), оперує терміном «колізія інтересів», зміст якого фактично відповідає поняттю «конфлікт інтересів». Хоча у документі відсутнє формальне визначення цього терміна, положення розділу «Колізії інтересів і відмова від права» дають підстави вважати ці поняття тотожними. У зазначеному розділі підкреслюється, що державні посадові особи не повинні використовувати службове становище для отримання необґрунтованої особистої вигоди чи забезпечення матеріальних інтересів членів своєї сім'ї. Вони також мають утримуватися від участі в будь-яких угодах, обійманні посад, виконання функцій чи наявності фінансових,

комерційних або інших інтересів, несумісних із їхніми службовими обов'язками [20].

Кодекс вимагає, щоб у межах службових повноважень та відповідно до законодавства державні посадові особи повідомляли про свої ділові, комерційні чи фінансові інтереси, а також про діяльність, спрямовану на отримання прибутку, якщо вони можуть стати підставою для потенційної колізії інтересів. У разі виникнення або передбачення можливості такого зіткнення посадові особи повинні діяти згідно з установленими процедурами для його мінімізації або усунення [20]. Термін «колізія» походить від лат. *collisio* – «зіткнення», що дозволяє визначити «колізію інтересів» як ситуацію зіткнення приватних і службових інтересів, коли особисті мотиви можуть впливати на виконання державних функцій.

Ще одним міжнародним документом, який можна вважати правовим інструментом для запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі є Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, яка прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11.05.2000 р. [37]. Додатком до цього документу є Модельний кодекс поведінки державних службовців, що складається із 28 статей. Стаття 13 цього кодексу регламентує дії, пов'язані із запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів на державній службі. У цьому документі означається ситуація, при якій може виникати конфлікт інтересів, а також визначено, що саме слід вважати особистим інтересом державного службовця. Отже, за Модельним кодексом особистий інтерес державного службовця містить будь-які переваги для нього чи неї, його чи її сім'ї, близьких родичів, друзів або осіб чи організацій, з якими він чи вона має або мали бізнесові чи політичні стосунки. Це також залучає будь-які фінансові чи цивільні зобов'язання. У пункті 3 статті 13 наведені вказівки відповідно до дій посадовця в ситуації загрози конфлікту інтересів. У них наголошується, що державний службовець особисто зобов'язаний:

- попереджувати будь-які реальні чи потенційні конфлікти інтересів;

- уживати кроків для уникнення таких конфліктів;
- повідомляти свого керівника про такий конфлікт, як тільки йому чи їй стало відомо про нього;
- виконувати будь-яке остаточне рішення щодо його чи її відмови або відсторонення від переваг, які отримані внаслідок конфлікту [59].

Нормативно-правове забезпечення етичних стандартів у публічній службі України сформувало багаторівневу систему, що поєднує конституційні принципи, законодавчі норми, підзаконні акти та міжнародні зобов'язання, забезпечуючи комплексний підхід до регулювання поведінки службовців. Ключові закони у сфері державної служби та запобігання корупції визначають як основні принципи діяльності публічних службовців, так і конкретні превентивні механізми – декларування, обмеження сумісництва та врегулювання конфлікту інтересів. Центральну роль у практичній імплементації цих норм відіграє НАДС, яке деталізує правила етичної поведінки та забезпечує професійний розвиток службовців. Українська система етичного регулювання гармонізується з міжнародними стандартами ООН, OECD та Ради Європи, що сприяє формуванню прозорої, підзвітної та довірчої моделі публічного управління. Водночас залишається низка викликів, пов'язаних із недостатньою обізнаністю службовців, проблемами практичного застосування норм та необхідністю подальшої інтеграції міжнародних підходів у національну правову систему.

2.2 Практика застосування етичних норм та інструментів врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців

Практика застосування етичних норм і інструментів врегулювання конфлікту інтересів у публічній адміністрації є ключовим показником дієвості системи публічного управління. Вона поєднує нормативно-правове регулювання, інституційну реалізацію, операційні процедури (декларування,

самоусунення, делегування повноважень тощо) та механізми контролю й відповідальності. Умови війни, інтеграції до європейських структур і підвищеної уваги суспільства до публічних витрат роблять українську практику особливою за інтенсивністю застосування превентивних і каральних механізмів упродовж останніх років.

Практична реалізація державної політики у сфері професійної етики та запобігання корупції безпосередньо залежить від ефективності імплементації законодавчо закріплених норм, головним інструментом забезпечення яких є Закон України «Про запобігання корупції» [28]. Діяльність публічних службовців, що охоплює широке коло повноважень – від прийняття нормативно-правових актів до надання адміністративних послуг – вимагає неухильного дотримання встановлених етичних стандартів та проактивного управління ризиками, пов'язаними з конфліктом інтересів.

Ключові практичні аспекти застосування етичних норм включають:

- *політична нейтральність та неупередженість*. У практиці публічної служби це виявляється у здатності службовця виконувати свої обов'язки незалежно від політичних поглядів, партійної приналежності чи особистих переконань. Принцип неупередженості є особливо важливим при здійсненні контрольних-наглядових функцій та розподілі державних ресурсів;
- *сумлінність та професійна компетентність*. На практиці ці вимоги означають не лише якісне виконання посадових обов'язків, але й постійне підвищення кваліфікації, використання ресурсів робочого часу та державного майна виключно у службових цілях. Порушення цього принципу часто фіксується у випадках нецільового використання державної власності;
- *повага до гідності особистості та ввічливість*. У взаємодії з громадянами етичні норми вимагають від службовця коректності, тактовності та дотримання культури спілкування. Це безпосередньо впливає на довіру суспільства до органів влади;

– *дотримання вимог щодо подарунків.* Практика демонструє, що отримання неправомірної вигоди або недотримання встановлених Законом обмежень щодо прийняття подарунків (якщо їхня вартість перевищує встановлений законом поріг або якщо вони пов'язані із виконанням службових обов'язків) є однією з найпоширеніших підстав для адміністративної відповідальності.

Політична нейтральність та неупередженість публічних службовців базується, насамперед на Законі України «Про державну службу» [27]. Зокрема у статті 1 зазначається, що державна служба – це публічна, професійна, *політично неупереджена* діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

Стаття 4 цього ж документу, яка описує принципи державної служби, містить пункт про політичну неупередженість – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків [27].

Стаття 10. Політична неупередженість, зазначає те, що державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей [27].

Державний службовець не має права:

- бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії "А" особа зупиняє своє членство в політичній партії;
- обіймати посади в керівних органах політичної партії;

- залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;
- у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях [27].

Також варто зазначити, що невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (ст. 65.). [27].

Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [30] також містять вказівки щодо політичної упередженості публічних службовців. Приміром у розділі IV (Використання службового становища, ресурсів та інформації) зазначається, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування (крім посадових осіб місцевого самоврядування, які займають виборні посади) у своїй діяльності зобов'язані дотримуватись політичної нейтральності, а саме уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів.

Державному службовцю та посадовій особі місцевого самоврядування заборонено у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях, зокрема під час виборчих процесів, у тому числі для залучення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери та інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями [30].

Кілька слів про політичну неупередженість суддів, адже вони також є публічними службовцями. Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII Про судоустрій і статус суддів [35] зазначає, що суддя не може належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Перебуваючи на посаді, суддя не може бути кандидатом на виборні посади в органах державної влади (крім

судової) та органах місцевого самоврядування, а також брати участь у передвиборчій агітації [35].

Те ж саме можна сказати й про діяльність прокуратури. Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» [33], Стаття 3. Засади діяльності прокуратури містить пункт про те, що діяльність прокуратури ґрунтується, у тому числі й на засадах політичної нейтральності прокуратури. Стаття 18. Вимоги щодо несумісності зазначає, що прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках [33].

До сумлінності та професійної компетентності апелюють Закони України «Про державну службу» [27] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [34]. Так у законі «Про державну службу» Стаття 8. Основні обов'язки державного службовця містить інформацію про те, що державний службовець зобов'язаний сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення). На сумлінному виконанні обов'язки ставиться акцент і в присязі державного службовця [27].

У законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» стаття 8. Основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування зазначає, що одним з основних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування є сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі. Присяга посадових осіб місцевого самоврядування також на цьому наголошує [34].

Про повагу до гідності особистості та ввічливість наголошують, насамперед «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [30].

Окремо поговоримо про дотримання вимог щодо подарунків. Звичай дарування подарунків є глибоко вкоріненим у повсякденному житті українців. Окрім родинних подій, таких як день народження, річниця весілля чи отримання диплома, численні загальнонаціональні свята – Новий рік, Різдво та інші – також давно стали традиційними приводами для обміну подарунками.

Дарування належить до найдавніших ритуальних практик, що формували соціальну єдність спільноти: виконуючи символічну функцію підкреслення соціальної ієрархії, цей акт водночас сприяв встановленню взаємозв'язків між різними соціальними верствами, професійними чи родовими групами. Ця традиція зберігається й у сучасному суспільстві, оскільки через подарунок виявляються визнання, повага та шана до особи, якій він призначений.

Мистецтво дарування потребує уміння та певної підготовки. Подарунок часто виступає важливим показником загальної культури індивіда, адже в процесі його вибору і підготовки проявляються смак, креативність, винахідливість та тактовність дарувальника.

Цінність подарунка визначається не його матеріальною складовою. Недоцільно дарувати друзям чи знайомим надто дорогі речі, оскільки такі подарунки сприймаються не як прояв особистої прихильності, а як демонстрація фінансових можливостей; їх прийнятність здебільшого обмежується колом близьких родичів. Від подарунка слід відмовитися у випадках, коли його прийняття є недоречним, якщо він має надто інтимний характер або є настільки коштовним, що здатен створити відчуття зобов'язаності перед дарувальником. При відмові важливо висловити вдячність за увагу та коректно обґрунтувати свою позицію, уникаючи надмірно емоційних формулювань. Якщо рішення про неприйняття подарунка є остаточним, необхідно чемно, але наполегливо відмовитися та повернути його. Подібні ситуації, зазвичай, не призводять до припинення дружніх стосунків між сторонами.

Причиною відмови від подарунку може бути не лише почуття власної гідності і такту, але й елементарна законослухняність громадянина, особливо коли взаємини між дарувальником і тим, хто приймає подарунок, мають не лише приватний, а й публічний характер. Так, Закон України «Про запобігання корупції» містить стаття 23 (Обмеження щодо одержання подарунків) містить вказівку, що особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або

місцевого самоврядування, забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб [28].

Варто зауважити, що зазначені вище особи можуть приймати подарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких подарунків одноразово не перевищує двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених на день прийняття подарунка, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує чотирьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених на 1 січня року, в якому прийнято подарунки [28].

Передбачене цією частиною обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які:

- даруються близькими особами;
- одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси;
- одержуються як відшкодування або покриття витрат на службове відрядження, якщо таке відшкодування або покриття витрат здійснюється за рахунок коштів державного чи місцевого бюджету, коштів міжнародних міжурядових організацій, коштів міжнародної технічної допомоги, а також коштів організатора (співорганізатора) заходу, для участі в якому особа перебуває у службовому відрядженні [28].

Подарунки, одержані особами, зазначеними вище особами, можуть розцінюватись як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Стаття 24 (Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними) цього ж закону зазначає, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування, прирівняні до них особи у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів:

- відмовитися від пропозиції;
- за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;
- залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників;
- письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції [28].

Отже, незалежно від нормативно-правових чи організаційних засад функціонування публічної служби, її основу становлять люди, які безпосередньо здійснюють відповідні повноваження. Тому центральним завданням антикорупційної політики у цьому секторі має бути формування належних моделей поведінки, зокрема заохочення професійної та етичної діяльності й водночас запобігання використанню службового становища для особистого збагачення. З огляду на це одним із результативних підходів до протидії корупції є створення таких умов, за яких моральні, репутаційні та етичні наслідки корупційних дій стають суттєвим стримувальним чинником.

Для публічного службовця особливо важливо усвідомлювати взаємозалежність вихованості, шляхетності, етичності та законності як у професійній діяльності, так і в повсякденній поведінці. Приклад подарункового етикету демонструє, як норми культури взаємоповаги та визнання можуть і повинні узгоджуватися з вимогами чинного законодавства.

Практика застосування етичних норм та інструментів врегулювання конфлікту інтересів є ключовим індикатором зрілості системи публічного управління та спроможності держави забезпечувати доброчесність публічної служби. Ефективність цих механізмів визначається не лише якістю законодавчої бази, але й здатністю інституцій забезпечувати її реальне виконання, що особливо актуалізується в умовах воєнного стану та євроінтеграційних

зобов'язань України. Вимоги політичної нейтральності, сумлінності, професійної компетентності, коректності у взаємодії з громадянами та дотримання правил щодо подарунків формують основу етичної поведінки службовців, від якої безпосередньо залежить рівень довіри суспільства до органів влади. Аналіз нормативних приписів свідчить, що порушення цих стандартів тягне дисциплінарну, адміністративну чи іншу відповідальність, підкреслюючи вагу етичних вимог як складової правового режиму публічної служби. Таким чином, етичні норми виступають не лише регуляторами поведінки, а й важливим елементом запобігання корупційним ризикам, забезпечуючи узгодженість між культурою службової взаємодії, професійними стандартами та вимогами законодавства.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ТА МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТОМ ІНТЕРЕСІВ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

3.1 Зарубіжний досвід регулювання професійної етики у сфері публічної служби

Реформи етичного регулювання й антикорупційної політики в публічній службі є однією з центральних складових модернізації державного управління у багатьох країнах. Зарубіжний досвід демонструє широкий спектр інструментів – від кодифікованих етичних кодексів і публічного декларування доходів до незалежних інституцій нагляду, систем управління конфліктом інтересів і програм виховання етичної культури. Досвід розвинених країн та міжнародних організацій свідчить, що ефективне регулювання професійної етики та антикорупційної діяльності вимагає комплексного підходу, який поєднує нормативно-правові обмеження, інституційний контроль та формування культури доброчесності. Цей досвід є критично важливим для України в контексті європейської інтеграції та імплементації міжнародних зобов'язань.

То ж розглянемо досвід деяких країн щодо вдосконалення етичних моделей у сфері професійної діяльності публічних службовців.

Сполучені Штати Америки довгий час були прикладом країни з демократичним державним устроєм. Зараз, зокрема в Україні є багато питань до нинішньої адміністрації країни, проте, досвід попередніх років може бути цікавим і для нашої публічної служби.

В основу «великого американського експерименту» з управління державою було покладено принцип самоуправління “вільних людей на вільній землі”. Цим було започатковано розбудову суспільства, вищою цінністю якого є людина і свобода. Причому свобода в американському суспільстві розглядається як мета і засіб вдосконалення людини й суспільства. Це відображено в

Конституції США, яка проголосила метою держави створення досконалішої спільноти, сприяння загальному добробуту й забезпечення громадянам та їх нащадкам благ свободи. Відповідно до цього визначені обов'язки держави і її права стосовно громадян [42, с.117].

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

- це спільні зусилля певної групи людей у реалізації функцій держави;
- воно охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також забезпечує їх взаємозв'язок;
- відіграє важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу;
- істотно відрізняється від приватного управління;
- тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг [36, с. 10].

У центрі державного управління в США перебуває людина (громадянин і державний службовець). Тому масштаби і виміри державного управління охоплюють такі головні питання управління:

- 1) характерні особливості й поведінка державних управлінців (мотиви й поведінка учасників процесу управління, зокрема тих, хто робить кар'єру на державній службі);
- 2) організація адміністративної діяльності;
- 3) екологічне й адміністративне середовище (зв'язок адміністративної підсистеми з політичною, частиною якої вона є, та суспільством загалом).

Ці три питання стосуються особистості керівника, підлеглого, організації, в якій він має працювати, і, нарешті, того, як індивід і організація співвідносяться із соціальним середовищем і беруть участь у реалізації цілей суспільства. Їх

якість визначається моральним рівнем розвитку особистості, організації і суспільства.

Розвиток етичної системи державної служби США, яка має законодавчу основу, триває понад два сторіччя. Основні засади етики врядування були частиною Конституції США. Це – свобода, справедливість, рівність – базові цінності держави як норми демократичного співжиття громадян, що утвердилися в боротьбі за незалежність. Саме вони регулюють внутрішні проблеми діяльності органів влади, конфлікт інтересів, у тому числі між окремими гілками влади. Протягом XIX – на початку XX ст. етичні заходи спрямовувалися проти корупції в управлінні [36].

Система етики державного управління в США сформувалася у другій половині XX ст. Вона базується на ідеї впорядкованого зустрічного руху – партнерського діалогу громадянського суспільства й державної служби, що враховує суспільні потреби, спрямованого на утвердження в суспільстві засад свободи й справедливості. Ідеологічним підґрунтям системи стала ідея незалежності й неупередженості діяльності уряду, державних установ і чиновників у загальнонародних інтересах [36, с. 14]. Слід наголосити на тому що ініціатором розбудови етичної державної служби в США і взірцем етичної поведінки завжди виступав президент країни [42, с.120].

Інституційне оформлення етики державної влади США припадає на останню чверть XX ст. Його осмислення дає змогу дістати уявлення про основні проблеми, пов'язані з діяльністю державних службовців, реагування на них, способи законодавчого закріплення, етапи становлення урядової структури з адміністративної етики і основні її структурні елементи, зміст, форми і методи їх діяльності; про роль суспільства й профспілки державних службовців у формуванні етичної державної служби й дотриманні службовцями етичних норм [41].

Активне політико-правове впровадження норм етики в роботу владних органів розпочав президент Трумен, який вважав, що ефективним засобом досягнення етичних норм урядом може стати затвердження єдиного етичного

кодексу. У 1958 р. Конгрес прийняв резолюцію про ухвалення етичного кодексу для всіх співробітників федеральних служб. Він містив такі основні пункти: лояльність службовців до уряду й країни; дотримання Конституції; вимога пошуку службовцями ефективних і економних шляхів виконання дорученої справи та ін. Однак “резолюція не встановлювала ніяких покарань, вона не називала жодних видів злочинів і не нав’язувала нікому жодних суворих заходів”, а тому помітних наслідків не мала. Цю помилку було враховано у наступних заходах уряду, про що свідчить комплексна програма відомого американського адвоката Р. Паркінса, основна ідея якої полягала в об’єднанні зусиль усіх гілок влади і підвищенні ролі президента в її впровадженні. Програма визначала права й обов’язки кожної з гілок влади. Зокрема, уряд повинен: 1) мати право на отримання інформації про своїх службовців; 2) вводити практику етичних консультацій, залучаючи до цього експертів і радників із адміністративної етики. Конгрес зобов’язувався брати більш активну участь у діяльності уряду і контролювати виконання ним законів. Перед президентом ставилось завдання створити в Білому домі координаційну службу, яка б розробляла відповідні заходи щодо утвердження етичної поведінки службовців, а також відповідала за діяльність тих, хто покликаний боротися із корупцією [42, с.121].

Розвиток етики державних службовців у США значною мірою пов’язаний з діяльністю президента Дж. Кеннеді, який ініціював масштабну програму етичної реформи та взяв персональну відповідальність за її реалізацію. Центральним елементом програми було приведення законодавства щодо заборони зловживання службовим становищем у відповідність до вимог кримінального права, а також створення при Білому домі спеціальної служби для розроблення нормативних актів з урядової етики. Кеннеді особисто долучився до підготовки ключових документів, зокрема записки до Конгресу «Етична поведінка уряду» (1961), законодавчої інструкції з контролю за дотриманням етичних стандартів та меморандуму «Мінімальні стандарти поведінки державних службовців». Попри позитивні результати початкових кроків,

реалізація повної програми була призупинена після вбивства президента [42, с.122].

Президентові Л. Джонсону належить виконавчий наказ «Стандарти етичної поведінки для державних службовців» (1965), у якому вперше було акцентовано на викоріненні фаворитизму як формі службового зловживання. Проте, далі слідувало різке падіння довіри до влади, різке падіння довіри до влади з політичними кризами 1970-х років, яке дослідники пов'язують, зокрема «Вотергейтом», що актуалізували суспільну увагу до етичних стандартів поведінки державних службовців і вищих посадових осіб.

Для відновлення довіри адміністрація Дж. Форда запровадила практику поглибленого вивчення біографій кандидатів на державну службу, особливо на керівні посади, що фактично означало інституціоналізацію оцінювання їхньої моральної доброчесності. У період президентства Дж. Картера була реалізована «нова етична політика», орієнтована на формування прозорості та чутливої до потреб громадян бюрократії; її ключовими елементами стали оновлені вимоги до добору кадрів, закріплені в Законі про реформу державної служби (1978), впровадження принципів «системи заслуг», ухвалення Кодексу етики та створення спеціальної етичної інституції [42, с.122].

Новий підхід до добору кадрів та кар'єрного зростання відповідно до досягнень претендента став основою концепції державної служби, що базується на системі заслуг. Згідно з цією концепцією становище державного службовця в службовій ієрархії стало визначатися рівнем освіти, кваліфікацією, результатами перевірки знань та відповідності вмінь посаді. Система заслуг (merit system) включила такі засади:

1. Набір кандидатів з усіх верств суспільства, відбір та просування по службі на основі здібностей, знань і навичок в умовах чесного й відкритого змагання.

2. Справедливе та неупереджене ставлення до кандидатів з усіх кадрових питань незалежно від політичної орієнтації, раси, релігії, національності, статі, віку тощо.

3. Рівна оплата за однакову працю, однакове стимулювання і визнання за відмінні показники.

4. Високі стандарти чесності, поведінки й піклування про державний інтерес.

5. Ефективне й результативне використання робочої сили.

6. Зацікавленість у працівниках, які добре працюють, поліпшення показників тих, хто працює не досить успішно, і звільнення тих, хто не може або не хоче працювати відповідно до вимог і стандартів.

7. Покращання показників роботи шляхом надання працівникам ефективної освіти.

8. Захист працівників від свавільних дій адміністрації, особистого фаворитизму і політичного примусу.

9. Захист працівників від покарання за законне розголошення інформації [36].

За оцінками фахівців, система заслуг визначила засади, які зумовили практичну реалізацію законів, політики й методів державної служби.

Урядовий акт з етики 1978 року, що набув статусу закону, закріпив два ключові положення: контроль доходів високопосадовців та відкритість інформації про зловживання службовим становищем для ЗМІ. На його основі було створено управління державної етики в структурі кадрового органу, відповідальне за оцінку моральної доброчесності кандидатів на державну службу. Незважаючи на опір міністерств, законом також запроваджено інститут генерального інспектора як вищого органу нагляду за дотриманням етичних стандартів у державному врядуванні.

Генеральний інспектор США – це державний службовець із винятковими повноваженнями та значним моральним авторитетом, підзвітним президентові й Конгресу та наділеним доступом до всіх документів і особових справ службовців. Його звіти мають публічний і відкритий характер, що забезпечує їх використання засобами масової інформації, громадськими організаціями та громадянами. Така прозорість і широкі контрольні повноваження сприяли

підвищенню відповідальності й ефективності діяльності державних службовців і установ. З початку 1990-х років посади генеральних інспекторів функціонують у більшості федеральних органів. За описом Джорджа Волошина, працівники цих бюро здійснюють контроль за ефективністю роботи, етичними аспектами взаємин у колективі, належним обміном службовою інформацією та запобіганням фінансовим порушенням [24].

Багаторічна боротьба за етичність державної влади, яка тривалий час демонструвала ефективність, опинилася під загрозою в період президентства Р. Рейгана (1981–1989), що було зумовлено як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками, пов'язаними, зокрема, зі спробами запровадити ринкові підходи в державну службу. У відповідь на суспільне запитання про моральність державного керівництва Конгрес у 1989 р. ухвалив закон про реформу етичних норм, ключовим результатом якого стало надання Управлінню державної етики статусу автономної установи у виконавчій владі. Незалежність цього органу, юрисдикція якого охоплює всю державну службу, визначається дослідниками як головне досягнення реформи. Діяльність Управління, яку у 1994 р. описав його директор Стівен Д. Поттс, є показовою для розуміння механізмів упровадження законодавчих етичних вимог у практику державної служби [42].

Керівництво Управління здійснює директор, якого за погодженням із Сенатом президент США призначає на 5 років. До штату управління входить 85 співробітників. Управління, у свою чергу:

- інформує громадськість про фінансові справи державних службовців (у тому числі президента, віце-президента та чиновників високого рангу);
- бере участь у перевірці працівників, яких призначає на посади президент США;
- здійснює законотворчу діяльність, спрямовану на розробку і впровадження процедур вирішення “неетичних справ; механізмів примусового застосування етичних норм”(видає постанови з розгляду питань конфлікту інтересів, стандартів поведінки; приймає офіційні і неофіційні рішення з питань

етики установ або конкретної особової справи; вносить рекомендації щодо змін у законах, зумовлених питаннями етики);

- виконує функції експерта: коментує запропоновані закони та урядові програми стосовно етики та конфлікту інтересів;
- аналізує програми з етики в урядових установах і вимагає їх коригування тощо;
- контролює виконання державними установами програм з етики;
- консультує офіційних співробітників з питань етики і проводить навчально-тренувальні заняття з ними;
- видає навчально-методичні матеріали;
- рекомендує вжиття заходів адміністративного впливу щодо конкретних працівників [42].

Наприкінці 1990 р. президент США підвищує етичні вимоги до державних службовців виконавчим указом «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держапарату». У документі йдеться про те, що:

- державна служба є “службою суспільної довіри”, що вимагає від службовця ставити лояльність до Конституції, закону і етичних принципів вище від особистих і приватних інтересів;
- службовець державної установи не може мати фінансових інтересів, які перешкоджають добросовісному виконанню ним службових обов’язків;
- він не повинен брати участь у фінансових операціях з використанням службової інформації, яка не підлягає розголошенню, або допускати використання такої інформації для захисту чиїх-небудь приватних інтересів;
- державний службовець не має права вимагати або приймати будь-який подарунок чи інші види винагороди, що мають грошову вартість (крім випадків, обумовлених законом), від будь-якої особи чи організації, які бажають, щоб їм сприяли в тому чи іншому питанні або мають ділові стосунки, або здійснюють діяльність, що належить до юрисдикції відомства, у якому працює

цей службовець або на інтереси якого може суттєво вплинути виконання або невиконання ним своїх посадових обов'язків;

- він не повинен брати на себе несанкціоновані зобов'язання та давати обіцянки, які передбачають покладання відповідальності за їх виконання на урядову установу;

- він не має права використовувати службові приміщення для отримання власної вигоди;

- виконуючи службові обов'язки, він зобов'язаний діяти на непартійній основі, без надання яких-небудь переваг тій чи іншій приватній організації або особі;

- він зобов'язаний оберігати державну власність і не допускати використання її в будь-якій іншій діяльності, не передбаченій службовими приписами;

- йому забороняється працювати за сумісництвом в інших організаціях або виконувати інші види діяльності, якщо це перешкоджає виконанню ним службових обов'язків і професійного обов'язку на держслужбі;

- він зобов'язаний інформувати відповідні структури про всі відомі йому факти розтрат, обману, зловживань і корупції в державній установі;

- він повинен добросовісно виконувати обов'язки, покладені на нього законом як на громадянина країни, насамперед такі, як виплата федеральних і місцевих податків;

- він зобов'язаний суворо дотримуватися усіх законів і правил, спрямованих на забезпечення рівних прав усіх громадян США [42].

Аналіз сучасної структури і функцій органів управління персоналом виконавчої влади США показує, що впровадження етичних стандартів у діяльність державних службовців здійснюється в трьох напрямках: через кадрову політику, адміністративно-правовий захист персоналу і контроль за його діяльністю. Функції управління персоналом реалізують такі державні інститути (органи): Служба управління персоналом (Offis of Personal Management – OPM),

Комітет з управління і бюджету (Office of Management and Budget – OMB), Рада із захисту системи заслуг (Merit System Protection Board – MSPB), Комісія із захисту рівних можливостей працівників (Equal Employment Opportunity Commission – EEOC), а також нове урядове утворення, функцією якого є реформа влади - Національним партнерство з перебудови уряду (National Partnership for Reinventing Government). Важливу роль у цій системі відіграє галузева профспілка американських урядових службовців (American Federal Government Employees – AFGE) [42].

Законодавча гілка влади здійснює контроль кадрової політики виконавчої влади через Загальну рахункову палату (General Accounting Office – GAO), представники якої працюють у кожному відомстві, а також через підкомітети обох палат Конгресу. У Сенаті це підкомітет із міжнародної безпеки, нерозповсюдження ядерної зброї і федеральних служб, у Палаті Представників – підкомітет із громадянської служби в рамках Комітету із суспільної безпеки. Перелік владних органів, які займаються управлінським персоналом, свідчить про увагу до державного службовця у США і водночас про високий рівень контролю за його діяльністю [21].

Сучасна етична система Сполучених Штатів Америки охоплює суспільство та всі гілки влади, формуючи спільну відповідальність держави й громадян за підтримання моральних засад публічного управління. Реалізація етичної політики в американській державній службі ґрунтується на поєднанні процедурних, інституційних і культурних факторів. Етичні стандарти державних службовців США не зводяться до механічного виконання правил, а спрямовані на утвердження суспільних цінностей, що забезпечує реалізацію принципів свободи й справедливості. Державний службовець усвідомлює власну роль у розв'язанні суспільних проблем, сприймаючи службу як моральне зобов'язання. Значну роль у підтриманні професійної честі відіграють громадські об'єднання державних службовців, зокрема Американська асоціація державних службовців (ASPA) і Національна організація Честі (PAA), які мають власні етичні кодекси та здійснюють контроль за їх дотриманням [40; 3].

Таким чином, етична система державної служби США є комплексним та децентралізованим механізмом, у якому поєднано правові й морально-етичні інструменти, що забезпечують формування відповідального, прозорого й професійного врядування.

Центральна ідея етичного врядування в Європі корелює з підходами, реалізованими у США, проте механізми її імплементації мають суттєві відмінності. Дослідження етичних моделей Великої Британії та Франції дозволяє виокремити ключові тенденції еволюції публічної служби від традиційних бюрократичних систем до сучасного менеджменту.

Британська державна служба історично характеризується високою корпоративною культурою та суворою відповідністю кодексу адміністративної моралі. Дослідники зазначають, що високий рівень моралі державних службовців завжди був предметом гордості британського суспільства. Ця традиція регламентується моральним кодексом і підзвітна парламентському комітету з бюджетного контролю. Британського бюрократа традиційно вирізняють висока самодисципліна, чесність, турбота про «суспільний гаманець» та професійна честь, де за кожним актом вибору стоїть благо громадянина [21].

Специфіка британської моделі полягає у використанні поняття «Civil Service» (цивільна служба), на відміну від «державної служби» в інших країнах. Службовець розглядається як цивільний «слуга Корони», а сама служба є почесним обов'язком. Поведінка службовців регламентується Етичним кодексом, який структурно поділяється на вимоги до міністрів та вимоги до інших службовців. Високий моральний рівень забезпечується системою добору кадрів, де перевага надається «дженералістам» (фахівцям із гуманітарною освітою) [36].

У 60-х роках XX ст. британська система зазнала критики за неефективність. Спроба реформи, відома як «Фултонський етап», мала на меті професіоналізацію кадрів, проте не дала очікуваного результату, оскільки реформування покладалося на саму бюрократію [21].

Радикальні зміни відбулися з приходом уряду М. Тетчер (1979 р.), яка розпочала трансформацію управління на засадах філософії вільного ринку. Програма «Наступні кроки», розроблена під керівництвом Дерека Рейнера, мала на меті наблизити адміністративну культуру до культури бізнесу [38]. У 1988 р. доповідь комісії Рейнера «Вдосконалення управління урядом: наступні кроки» визначила критерії «нової системи»: децентралізація, орієнтація на результат та винагорода за ефективність. Гаслами «нового державного управління» (New Public Management) стали принципи: «Нехай управляють управлінці» та «Управління, орієнтоване на результат» [42].

Ця трансформація змінила соціальну роль чиновника, перетворивши його на менеджера. Орієнтація на споживача стала фактором переходу від закритої системи до прозорої служби. Водночас, впровадження ринкових механізмів породило нові етичні виклики. Виникло протиріччя між політичною нейтральністю та залученням службовців до прийняття рішень. Пріоритет результату над засобами призвів до девальвації традиційних цінностей (чесності, справедливості). Поглиблення зв'язків із приватним сектором створило загрозу конфлікту інтересів.

Інституціоналізація етичних стандартів Відповіддю на ці виклики стало відновлення контролю за стандартами поведінки. З 1991 р. реалізується програма «Громадянська хартія», метою якої є досягнення найвищих стандартів надання послуг. Для моніторингу якості було запроваджено премію «Знак хартії» та створено оперативну групу зі скарг. Це сприяло зміні психології держслужбовців та кращому розумінню громадянами своїх прав [42].

Ключовим етапом стало створення у 1994 р. Комітету з проблем стандартів у суспільному житті під керівництвом лорда Нолана. У доповіді комітету (1995 р.) було сформульовано «Сім принципів суспільного життя», які стали етичним імперативом: самовідданість, чесність, об'єктивність, відповідальність, відкритість, підзвітність, лідерство. Особливий наголос було зроблено на

принципі лідерства: службовці мають забезпечувати дотримання етики власним прикладом [39, с. 19].

Рекомендації комітету Нолана лягли в основу нового Кодексу державної служби. Паралельно діє Кодекс міністра, який є «особистим зобов'язанням» кожного члена уряду. Кодекс прем'єра Т. Блера (1997 р.) закріпив вимоги щодо відповідності найвищим конституційним стандартам та принципам Нолана, підкреслюючи важливість відкритості уряду [55].

Таким чином, сучасна етика у Великій Британії поєднує «м'яке регулювання» (спонукання до моральної поведінки) та закон (зовнішній примус). Кодекси етики виявляються ефективнішими у підвищенні професіоналізму, тоді як режими відповідальності – у боротьбі зі зловживаннями [64]. Однак комерціалізація відносин продовжує генерувати проблеми, такі як «синдром дверей, що обертаються» (міграція кадрів між держслужбою та бізнесом), що залишається предметом дискусій на міжнародних форумах [61; 53; 60].

На відміну від британської традиції, етика державного службовця у Франції первинно ототожнювалася з повагою до закону. Управління кадрами розглядалося крізь призму юридичних та дисциплінарних аспектів: застосування статутів, організація конкурсів, виконання наказів. Такий підхід був зумовлений централізацією управління, домінуванням юристів у адміністративній сфері та концепцією «людини порядку» [36].

У 70-х роках Франція реалізовувала технократичну модель модернізації, де адміністрація розглядалася як раціональна бюрократична машина. Проте у 80-х роках актуалізувався інтерес до етичних проблем, викликаний необхідністю покращення відносин між адміністрацією та громадськістю. Фундаментальними цінностями адміністративної деонтології було визнано: суспільний інтерес, свободу, рівність, нейтральність та відповідальність [52, с. 13].

Трансформація підходів до державної служби Період президентства В. Жискара д'Естена ознаменувався курсом на відкритість влади («будинки зі скла») та впровадженням нових цінностей: прозорості, ефективності та

зобов'язання щодо ефективного управління [50, с. 19-21]. Прийнятий у 1983-1984 рр. Загальний статут державної служби закріпив права та обов'язки чиновників, зокрема обов'язок «присвятити себе службі» та проявляти стриманість. Як зазначає Ж. Шевальє, французьке чиновництво почало усвідомлювати вимоги суспільства щодо продуктивності, що сприяло проникненню ідей менеджменту [42].

Циркуляр прем'єр-міністра 1989 року «Про оновлення системи державного управління» визначив принципи модернізації: соціальний діалог, підвищення відповідальності, оцінювання менеджменту та відкритість для громадян. Проте технократична модель 70-х зазнала поразки через ігнорування людського фактору [385, с. 310].

Вирішальний вплив на зміну парадигми справив звіт ОЕСР (1996 р.), який вказав на дві ключові проблеми французької системи, це надмірна регламентація, що позбавляла службовців ініціативи. Громіздкий контроль, що знижував ефективність управління. Звіт констатував, що правила почали переважати над відповідальністю, що призвело до кадрової кризи та втрати мотивації молодими фахівцями [45, с. 309-311]. Це стимулювало перегляд ролі держави та визнання того, що модернізація неможлива без утвердження етики.

Соціологічні опитування 90-х років засвідчили кризу довіри: хоча більшість громадян вважали чиновників чесними (73% у 1996 р.), лише третина опитаних вірила, що службовці працюють на благо держави, а 37% були переконані, що вони обслуговують приватні інтереси.

Сучасна етична інфраструктура Франції Реформування французької держслужби пішло шляхом поєднання менеджменту людських ресурсів з моральною мотивацією персоналу. Було визнано, що репутацію служби можна відновити лише через соціальний діалог та партнерство, а не шляхом посилення тиску [45, с. 306].

Важливим кроком стала розбудова інституційної інфраструктури етики. Було створено органи, які не мають адміністративних повноважень, але здійснюють нагляд та моніторинг: Центральний департамент із попередження

корупції (1993 р.), Міжміністерська комісія з розслідування контрактів (1994 р.) та Вища Рада з етики (1995 р.) [42].

- структура етичних вимог у Франції сьогодні включає:
- дотримання законів (з правом невиконання явно незаконних наказів);
- безсторонність та нейтральність;
- конфіденційність;
- лояльність та чесність.

Етика розглядається у широкому розумінні через принципи відповідальності та відкритості. Принцип відповідальності зобов'язує керівників не перекладати провину та не приховувати порушення. Принцип відкритості гарантує доступ громадян до адміністративних документів. Особливого значення набуває поняття «компліцитність» (причетність), що має на меті залучення громадян до управління та формування довіри [42].

Порівняльний аналіз демонструє зближення моделей Великої Британії та Франції. Якщо Британія рухалася від неформальних традицій до кодифікації та менеджеріалізму, то Франція еволюціонувала від жорсткого легалізму до впровадження морально-етичних принципів управління. В обох країнах ключовим трендом є перехід від суто каральних механізмів до створення етичної інфраструктури, що базується на прозорості, підзвітності та служінні інтересам громадян.

Зарубіжний досвід, насамперед американський, демонструє, що ефективно етичне регулювання публічної служби ґрунтується на тривалій історичній еволюції та поєднанні нормативно-правових, інституційних і культурних механізмів забезпечення доброчесності. США виробили комплексну систему етичного врядування, яка включає кодифіковані етичні стандарти, інститути контролю, механізми запобігання конфлікту інтересів і системи заслуг, важливою складовою яких є незалежне Управління державної етики та інститут генеральних інспекторів. Досвід США свідчить, що ключовим чинником успішності етичних реформ виступає політична воля керівництва держави, насамперед президента, а також постійний суспільний контроль і прозорість

діяльності публічних службовців. Упроваджені інструменти спрямовані на підвищення відповідальності, зменшення корупційних ризиків та забезпечення чесного виконання службових повноважень. Цей досвід має важливе практичне значення для України, оскільки демонструє ефективні моделі інституціоналізації етичних стандартів, необхідні для модернізації публічної служби та зміцнення довіри громадян до влади.

3.2 Напрями підвищення ефективності етичних норм та мінімізації ризиків конфлікту інтересів на публічній службі України

Сучасний етап розвитку системи публічного управління в Україні, що позначений курсом на європейську інтеграцію та посиленням антикорупційної політики, висуває фундаментальні вимоги до доброчесності, професіоналізму та етичної поведінки публічних службовців. Актуальність проблеми зумовлена тим, що конфлікт інтересів – ситуація, в якій приватні інтереси посадової особи можуть неналежним чином вплинути на виконання нею службових обов'язків – є ключовим викликом, що підриває довіру громадян та легітимність управлінських рішень. Професійна етика публічної служби розглядається не лише як сукупність моральних норм, а як комплексна система, що включає цінності (служіння суспільному інтересу, неупередженість), принципи та інституційні механізми. Ефективне управління конфліктом інтересів вимагає переходу від суто правового (карального) регулювання до формування цілісної етичної культури. Аналіз теоретичних засад та міжнародного досвіду (зокрема, рекомендацій ОЕСР та ООН) дозволяє сформулювати низку ключових напрямів, впровадження яких забезпечить підвищення ефективності етичних норм та мінімізацію ризиків конфлікту інтересів у публічній службі України на системному рівні.

Перший напрямок підвищення ефективності етичних норм, це системна інтеграція культури доброчесності та професійної етики

Належне функціонування публічної служби залежить від інтеріоризації професійно-етичних цінностей кожним службовцем. Дослідження доводять, що контрольні та репресивні заходи є недостатніми без паралельного інституційного виховання етичної поведінки та підсилення етичної культури організації. Культура доброчесності має стати фундаментом публічного управління, забезпечуючи моральну якість рішень.

Зміст наряду передбачає: Професійну соціалізацію та безперервне навчання. Етичні стандарти та норми запобігання конфлікту інтересів мають бути інтегровані в усі кадрові процедури: відбору, оцінювання та кар'єрного просування. Необхідно впровадити обов'язкові, практико-орієнтовані навчальні програми (з використанням реальних кейсів) для всіх категорій публічних службовців, фокусуючись на навичках ідентифікації та належного управління (врегулювання) реального, потенційного та уявного конфліктів інтересів. Забезпечення етичного лідерства. Ефективність етичних реформ безпосередньо залежить від політичної волі та особистого прикладу керівництва. Керівники усіх рівнів повинні виступати носіями та промоутерами цінностей верховенства права, професіоналізму та гідності. Це передбачає включення критеріїв етичної поведінки та управління доброчесністю у систему оцінювання їхньої результативності. Удосконалення етичних правил. Наявні «Загальні правила етичної поведінки» слід перетворити на деталізовані та адаптовані кодекси поведінки для окремих органів влади. Ці правила мають містити чіткі регулятивні настанови щодо моделей поведінки в типових конфліктних ситуаціях, забезпечуючи, щоб етичні норми функціонували не просто як декларація, а як практичний інструмент регулювання.

Другий напрямок, це інституційне посилення етичного нагляду, консультування та механізмів підтримки. Успішний зарубіжний досвід (наприклад, США) свідчить про необхідність етичної інфраструктури, яка не лише контролює, але й надає консультативну підтримку публічним службовцям. Ця інфраструктура виступає в ролі «запобіжника» «моральної сліпоти»,

допомагаючи службовцю критично оцінювати ситуації та діяти відповідно до суспільного інтересу.

Цей напрям включає: Формалізацію інституту етичних радників (консультантів). Введення в структуру кожного органу влади спеціально уповноважених осіб або підрозділів (Етичні офіси), які мають право надавати конфіденційні, авторитетні та обов'язкові до врахування етичні поради та роз'яснення публічним службовцям щодо виникнення та врегулювання конфлікту інтересів. Це мінімізує ризик ненавмисних порушень. Централізацію методологічної підтримки. Посилення ролі Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) як координуючого та методологічного центру в питаннях запобігання конфлікту інтересів. Це включає розробку та постійне оновлення офіційних роз'яснень, посібників та типових сценаріїв врегулювання, які мають обов'язковий характер для застосування органами влади. Забезпечення дієвого захисту викривачів (Whistleblowers). Створення ефективних, прозорих та захищених каналів повідомлення про порушення етичних норм та корупційні ризики. Механізм захисту викривачів має бути настільки надійним, щоб заохочувати публічних службовців та громадян до повідомлення про зловживання, що є ключовим інструментом інституційної прозорості.

Третій напрямок, це модернізація та деталізація інструментів управління конфліктом інтересів. Ефективне управління конфліктом інтересів вимагає чітких визначень та прозорих процедур. Чинне законодавство України вже передбачає низку заходів (декларування, обмеження), однак їхня ефективність підвищується шляхом деталізації процедурних аспектів, що забезпечують неупередженість та об'єктивність прийняття рішень.

Основні заходи: Уніфікація та деталізація процедур врегулювання. Слід затвердити уніфікований Регламент (Порядок) врегулювання конфлікту інтересів, який чітко розмежовує необхідні дії для реального, потенційного та уявного конфліктів. Це має включати обов'язкові, часово обмежені процедури самоусунення (відведення) та делегування повноважень, що застосовуються не лише до вищих посадових осіб, а й до всіх публічних службовців, які мають

дискреційні повноваження. Посилення обмежень щодо сумісництва та післяслужбової діяльності. Необхідно посилити контроль за дотриманням обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності та, особливо, переглянути та посилити правила щодо ротації кадрів зважуючи на феномен «обертювих дверей» (revolving door). Слід встановити чіткі, обґрунтовані та примусові обмеження на працевлаштування публічних службовців високого рівня у сферах, які вони регулювали чи контролювали, протягом визначеного періоду після звільнення. Регламентація поведінки з подарунками та неправомірною вигодою. Удосконалити інструктивні матеріали щодо ідентифікації та належного поведінки з подарунками, які розцінюються як подарунки державі. Чіткі процедури звітності та передачі таких подарунків мають виключити будь-яку можливість їх використання в особистих інтересах чи створення уявного конфлікту інтересів.

Четвертий напрямок, це цифровізація, відкритість даних та підвищення прозорості управлінських рішень. Прозорість є одним із базових принципів публічної служби, що підтримує легітимність та довіру. Застосування цифрових технологій дозволяє не лише автоматизувати процеси контролю, а й забезпечити громадський нагляд та підзвітність, що є ключовим трендом у передових демократіях.

Заходи щодо впровадження: Цифровізація та відкритість декларацій. Постійна оптимізація системи електронного декларування (E-declaration) для забезпечення максимальної доступності та верифікованості даних про активи та інтереси. Дані мають бути оприлюднені у машиночитному форматі, що дозволить недержавним організаціям та журналістам проводити ефективний аналіз ризиків та моніторинг. Проактивне оприлюднення інформації про конфлікти. Введення практики проактивного оприлюднення інформації про: Виявлені та врегульовані випадки конфлікту інтересів (зокрема, факт самоусунення чи делегування повноважень); Офіційні зустрічі публічних службовців високого рівня з представниками приватного сектору чи лобістами. Це забезпечить інституційну прозорість та зніме підозри щодо уявного

конфлікту інтересів. Впровадження автоматизованого моніторингу ризиків. Розробка та інтеграція спеціалізованих ІТ-інструментів, які можуть в автоматичному режимі здійснювати попередній аналіз потенційних конфліктів інтересів. Наприклад, шляхом перехресного порівняння даних декларацій про корпоративні права службовця з реєстрами учасників публічних закупівель (тендерів), що дозволить превентивно ідентифікувати та попереджувати ризики.

П'ятий напрямок, це посилення відповідальності, забезпечення невідворотності санкцій та правової захищеності. Етичні норми та правила запобігання конфлікту інтересів мають бути підкріплені надійними механізмами звітності та нагляду та невідворотністю покарання. Відсутність реальних наслідків за порушення підриває довіру до всієї системи та заохочує зловживання владою. При цьому необхідно забезпечити правову чіткість у кваліфікації порушень.

Заходи для реалізації: Забезпечення невідворотності та пропорційності санкцій. Перегляд та гармонізація положень Кодексу України про адміністративні правопорушення та дисциплінарних процедур, щоб забезпечити пропорційність застосовуваних санкцій ступеню тяжкості порушення етичних стандартів чи неналежного врегулювання конфлікту інтересів. Слід виключити можливість уникнення відповідальності через процесуальні або технічні причини, забезпечуючи невідворотність покарання як ключовий елемент стримування. Створення спеціалізованих дисциплінарних комісій. Заснування в органах влади спеціалізованих етичних та дисциплінарних комісій, які мають необхідну незалежність, експертизу та повноваження для оперативного та об'єктивного розгляду скарг щодо порушення етики та конфлікту інтересів. Це дозволить відділити розгляд етичних питань від загальних процедур трудового законодавства, прискорюючи процес притягнення до відповідальності. Посилення правового захисту доброчесності. Одночасно з посиленням відповідальності необхідно забезпечити правову захищеність публічних службовців від необґрунтованих звинувачень, захист їхнього приватного життя та належний статус. Це сприяє формуванню внутрішньої мотивації до

професіоналізму, компетентності та чесності та забезпечує баланс між контролем і підтримкою.

Сформульовані п'ять напрямів підвищення ефективності етичних норм та мінімізації ризиків конфлікту інтересів – системна інтеграція культури доброчесності, Інституційне посилення етичного нагляду, Модернізація механізмів управління конфліктом інтересів, Цифровізація та підвищення прозорості, а також Посилення відповідальності – пропонують комплексну модель, що поєднує нормативно-правові, інституційні та культурні механізми забезпечення доброчесності. Перехід до такої моделі вимагає переосмислення професійної етики не як набору декларативних обмежень, а як нормативної основи професійної діяльності, спрямованої на служінню суспільству та зміцнення легітимності державної влади. Лише через системне формування внутрішньої культури доброчесності та створення надійної етичної інфраструктури Україна зможе ефективно мінімізувати корупційні ризики та забезпечити сталий розвиток системи публічного управління в умовах євроінтеграційних процесів.

ВИСНОВКИ

Досліджуючи сутність та принципи професійної етики на публічній службі, було з'ясовано, що професійна етика публічної служби сформувалася на основі тривалої інтелектуальної традиції, еволюціонуючи від античних уявлень про чесноти правителя до концепцій Нового часу, що пов'язали моральність влади з правами людини та легітимністю держави. У сучасному вимірі вона постає як комплексна інституціональна система, що охоплює не лише індивідуальну моральну свідомість службовця, але й нормативні акти та механізми (цінності, принципи, норми). Основними засадами цієї етики є доброчесність, неупередженість, верховенство права та служіння загальному благу, які визначають якість управлінських рішень. Таким чином, професійна етика функціонує як ключовий регулятор поведінки, забезпечуючи підзвітність, прозорість і, відповідно, зміцнення довіри громадян до легітимності публічного управління.

Розглядаючи конфлікт інтересів як феномен публічного управління ми з'ясували, що це явище є одним з ключових феноменів публічного управління, що визначається як суперечність між приватними інтересами службовця та його службовими повноваженнями, маючи виразний правовий та етичний виміри. Законодавство України, відповідно до міжнародних стандартів, чітко розмежовує реальний і потенційний конфлікти, тоді як наукова думка додатково виділяє уявний конфлікт, підкреслюючи його деструктивний вплив на суспільну довіру. Ефективне управління цим феноменом вимагає інтегрованого підходу, що поєднує нормативно-правові інструменти (декларування, процедури самоусунення, санкції) із системним розвитком інституційної етичної культури та превентивною просвітою. Належне врегулювання КІ є імперативом доброчесності публічної служби, оскільки це забезпечує неупередженість управлінських рішень і зміцнює легітимність державних інституцій в очах громадянського суспільства.

Аналіз нормативно-правового забезпечення етичних стандартів на публічній службі в Україні показав, що воно являє собою багаторівневу та

комплексну систему, яка гармонійно поєднує конституційні засади, положення ключових законів («Про державну службу», «Про запобігання корупції») та міжнародні зобов'язання (ООН, РЄ, ОЕСР). Цей нормативний каркас визначає не лише загальні принципи служіння суспільству та неупередженості, але й впроваджує конкретні превентивні механізми, як-от електронне декларування та процедури самоусунення, спрямовані на захист публічного інтересу від впливу приватних мотивів. Національне агентство з питань державної служби відіграє вирішальну роль у деталізації цих вимог через розроблення підзаконних актів та навчальних програм, забезпечуючи переведення абстрактних норм у площину щоденної управлінської практики. Незважаючи на значний прогрес у правовому оформленні, ефективність системи залишається залежною від подолання викликів, пов'язаних із недостатньою обізнаністю службовців, необхідністю подальшої інтеграції міжнародних процедур та забезпеченням невідворотності пропорційної відповідальності за порушення етичних вимог.

Дослідження показало, що практична реалізація етичних норм та інструментів врегулювання конфлікту інтересів є критичним індикатором інституційної зрілості системи публічного управління України, особливо в контексті воєнних викликів та європейських інтеграційних зобов'язань. Дієвість цієї практики ґрунтується на деталізованій законодавчій базі, зокрема Законах «Про запобігання корупції» та «Про державну службу», які трансформують етичні принципи (політична неупередженість, сумлінність, повага до гідності та обмеження щодо подарунків) у конкретні правові вимоги для всіх категорій публічних службовців. Ефективне застосування превентивних заходів та забезпечення невідворотності відповідальності за порушення етичних стандартів слугує потужним стримувальним чинником проти використання службового становища у приватних інтересах. Таким чином, узгодженість правового регулювання та реальної практики імплементації етичних норм є фундаментальною передумовою для зміцнення доброчесності публічної служби та підвищення довіри суспільства до державної влади.

Аналіз міжнародного досвіду, зокрема США, Великої Британії та Франції, свідчить, що ефективне етичне регулювання публічної служби є результатом тривалої еволюції та передбачає комплексний, багатокomпонентний підхід. Ця модель поєднує нормативно-правові інструменти (кодифіковані етичні кодекси та закони про конфлікт інтересів), інституційний контроль (незалежні органи нагляду, як-от Управління державної етики США та інститут генеральних інспекторів) та формування культури доброчесності й професіоналізму. Ключовим чинником успішності реформ виступає політична воля керівництва та забезпечення прозорості й підзвітності публічної служби, що є критично важливим орієнтиром для модернізації державного управління в Україні.

Потреба у зміцненні доброчесності та мінімізації конфлікту інтересів на публічній службі України вимагає переходу від суто правового (карального) регулювання до формування цілісної етичної культури та надійної інституційної інфраструктури. Аналіз проблематики дозволив визначити п'ять системних напрямків, які забезпечують комплексне поєднання проактивних (ціннісних) та контрольних (санкційних) механізмів. Ефективна реалізація цих напрямків, що включає інтеграцію етичного лідерства та модернізацію інструментів врегулювання конфлікту інтересів, є необхідною умовою для підвищення легітимності управлінських рішень. Ключове значення також має цифровізація для забезпечення прозорості та невідворотності пропорційних санкцій, що у сукупності гарантує підзвітність влади та зміцнення довіри громадян в умовах євроінтеграції. Відповідно можна окреслити п'ять напрямків підвищення ефективності етичних норм та мінімізації ризиків конфлікту інтересів:

- системна інтеграція культури доброчесності та професійної етики: Фокусування на безперервному навчанні, професійній соціалізації та забезпеченні етичного лідерства для внутрішнього засвоєння цінностей;
- інституційне посилення етичного нагляду, консультування та механізмів підтримки: Створення інституту етичних радників (Етичних офісів) та посилення захисту викривачів для забезпечення консультативної підтримки та проактивного запобігання порушенням;

- модернізація та деталізація інструментів управління конфліктом інтересів: Уніфікація процедур врегулювання, включаючи чіткі механізми самоусунення та посилення обмежень щодо післяслужбової діяльності (феномен «обертових дверей»);
- цифровізація, відкритість даних та підвищення прозорості управлінських рішень: Використання електронного декларування у машиночитному форматі та впровадження автоматизованого моніторингу ризиків для забезпечення громадського контролю;
- посилення відповідальності, забезпечення невідворотності санкцій та правової захищеності: Гармонізація дисциплінарних процедур, створення спеціалізованих етичних комісій та забезпечення пропорційності покарань для гарантування невідворотності санкцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Арістотель. Нікомахова етика. Переклад з давньогрецької Віктор Ставнюк. Київ: «Аквілон-Плюс», 2002. 480 с. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Aristotle/Nikomakhova_etyka.pdf? (дата звернення: 01.12.2025 р.)
2. Арістотель. Політика. Переклав з давньогрецької Олександр Кислюк. Київ., 2000. 239 с. URL: <http://litopys.org.ua/aristotle/arist.htm> (дата звернення: 01.12.2025 р.)
3. Балабаєва З. Етичні проблеми адміністративної роботи у трактуванні американських політологів // Зб. наук. пр. УАДУ. Київ : 1998. С. 80-85.
4. Біла-Тіунова Л. Р., Кубаєнко А. В. Публічна служба : навчально-методичний посібник. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2021. URL: https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi81/0060676.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 01.12.2025 р.)
5. Блаженний Аврелій Августин Про град Божий. URL: <https://blagovist.info/vybrani-pratsi-sviatykh/pro-hrad-bozhyy-knyha-1> (дата звернення: 01.12.2025 р.)
6. Василевська Т. Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти: Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. № 1. С. 106-120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nivanb_2014_1_9 (дата звернення: 01.12.2025 р.)
7. Врядник А. «De res publica» Марка Тулія Цицерона. 23.01.2019 р. URL: <https://plomin.club/de-res-publica-marcus-tullius-cicero/> (дата звернення: 01.12.2025 р.)
8. Добросочесність та етика в публічній сфері : університетський модуль Організація Об'єднаних Націй. Управління ООН з наркотиків і злочинності. Відень, 2021. — Режим доступу:

https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/E4J_Integrity_and_Ethics_Module_13_final_UKR.pdf (дата звернення: 01.12.2025 р.)

9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - Київ : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (спів-голова), В. М. Сороко (співголова) та ін. 2011. 524 с.

10. Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби. Київ: Вид-во УАДУ, 1999. 552 с.

11. Кодекс законів про працю України. Верховна Рада УРСР; Кодекс України, від 10.12.1971 № 322-VIII, поточна редакція – Редакція від 11.08.2013. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page>. (дата звернення: 01.12.2025 р.)

12. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Верховна Рада УРСР; Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. Поточна редакція від 25.11.2014. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

13. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003. Ратифікація від 18.10.2006. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 01.12.2025 р.)

14. Конфуцій. Бесіди і судження / пер. з кит. ; передм. та упоряд. Київ : Арій, 2023. 224 с. ISBN 978-966-498-784-1.

15. Кравець В.М., Кумеда Т.А. Професійна етика публічного службовця: Національна академія внутрішніх справ, кафедра філософії права та юридичної логіки. Мультимедійний навчальний посібник "Професійна етика". URL: [https://arm.navs.edu.ua/books/profesiina_etyka/info/lec_peps.html#:~:text=Основні%20принципи%20професійної%20етики%20публічного,10\)%20стабільності](https://arm.navs.edu.ua/books/profesiina_etyka/info/lec_peps.html#:~:text=Основні%20принципи%20професійної%20етики%20публічного,10)%20стабільності). (дата звернення: 01.12.2025 р.)

16. Лок Джон. Два трактати про правління / пер. з англ. Павло Содомора. Київ : Наш Формат, 2020. 312 с. URL: <https://nashformat.ua/pdf-preview/dva-traktaty-pro-pravlinnya->

[709359?srsId=AfmBOopWStV37YsYGwhCeDBMO_CuoVMeYkz59CTxC8eTD1EsSF_kaJPC](https://shron1.chtyvo.org.ua/Machiavelli_Niccolo/Derzhavets.pdf?PSESSID=7b6adjg8nnle40kcv4dtj8t5) (дата звернення: 01.12.2025 р.)

17. Мак'явеллі, Нікколо. Флорентійські хроніки; Державець / Пер. з іт. А. Перепаді; Худож.-ілюстратор І.І. Яхін; Худож.- оформлювачі Б. П. Бублик, В. А. Мурликін. Харків: Фоліо, 2007. 511 с. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Machiavelli_Niccolo/Derzhavets.pdf? (дата звернення: 01.12.2025 р.)

18. Малиновський В. Я. Державне управління. Навч. посіб. 2-ге вид., доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Malynovskyi_Valentyn/Derzhavne_upravlinnia.pdf?PH_PSESSID=7b6adjg8nnle40kcv4dtj8t5 (дата звернення: 01.12.2025 р.)

19. Марк Тулій Цицерон. Тускуланські бесіди. Про обов'язки. Переклав з латини В. Литвинов. Львів: Апріорі, 2021. 440 с.

20. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб. ООН; Міжнародний документ від 23.07.1996 № 995_788 URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_788. (дата звернення: 01.12.2025 р.)

21. Оболенський О. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду. Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. С. 9 - 33

22. Олешко О.М. Управління конфліктами інтересів у професійній діяльності державних службовців : дис. ... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.03 / Дніпро. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпро, 2018. 257 с.

23. Платон. Держава: Пер. з давньогрецької. Д. Коваль. Київ : Основи, 2000. 355 с. URL: <http://litopys.org.ua/plato/plat.htm> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

24. Поттс С.Д. Управління державної етики США // Норми етики в управлінні (матеріали укр.-америк. симпоз., м. Київ : 24-25 трав. 1994 р.). Київ: 1994. С.15-19.

25. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року N 356/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

26. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011 № 3207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3207-17> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

27. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

28. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 01.12.2025 р.).

29. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

30. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2016 р. за № 1203/29333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

31. Про затвердження Змін до Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ національного агентства України з питань державної служби від 20.08.2025 № 116-25. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26 вересня 2025 року за № 1409/44815. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1409-25#n2> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

32. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України

від 15.02.2002 № 169. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

33. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

34. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

35. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

36. Райт Г. Державне управління: Пер. з англ. В.Івашка, О.Коваленка, С.Соколик. Київ: Основи, 1994. 191 с.

37. Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців № R (2000) 10 : URL: https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf (дата звернення: 01.12.2025 р.)

38. Реформування структури Уряду у Сполученому Королівстві: Стислі нотатки: Reforming UK Government's Structure. Британська Рада: (Проект: Інформація заради реформ). Київ : 2001. 19 с.

39. Реформування структури Уряду у Сполученому Королівстві: Стислі нотатки: Reforming UK Government's Structure. Британська Рада (Проект: Інформація заради реформ). Київ: 2001. 19 с.

40. Рудакевич М.І. Морально-політичні й правові засади етики державного службовця або етична політика в США: За заг.ред. В.І.Лугового, В.М.Князева . Зб. наук. пр. УАДУ. Київ: 2001. Вип. 2. С.222 - 231.

41. Рудакевич М.І. Інституціоналізація адміністративної етики США: становлення та сучасний стан: Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. Одеса, 2002. Вип. 9. С. 167-180.

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

43. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні : моногр. Дніпро : ГРАНІ, 2020. 224 с. URL: https://palsg.nmu.org.ua/ua/Sci/Monograph/Сорокина_монограф_фин.pdf (дата звернення: 01.12.2025 р.)

44. Томас Гоббс. Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної. Переклад з англійської: Ростислав Димерець, Володимир Єрмоленко, Наталія Іванова, Євген Мірошніченко, Тетяна Олійник; передмова та примітки: Тамара Польська та Віктор Малахов. Київ : «Дух і літера», 2000. 600 с.

45. Троза С. Реформи системи менеджменту людських ресурсів у Французькій державній службі: Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби. Київ : 1999. С. 305-339.

46. Хартія громадянина: Sitizen's Charter. Британська Рада (Проект: Інформація заради реформ). Київ : 2001. 13 с.

47. Charles de Secondat Montesquieu. Esprit des lois. URL: <https://arheve.org/details/montesquieu-c/esprit-des-lois> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

48. Codes of conduct for public officials: GRECO findings & recommendations. Prepared by Leonardo S. Borlini University Bocconi, Milan (Italy). Strasbourg, 20 March 2019. URL: https://rm.coe.int/codes-of-conduct-for-public-officials-greco-findings-recommendations-p/168094256b?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 01.12.2025 р.)

49. Dennis F. Thompson. Paradoxes of Government Ethics. Public Administration Review. Vol. 52, No. 3 (May - Jun., 1992), pp. 254-259 (6 pages). https://www.jstor.org/stable/976923?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 01.12.2025 р.)

50. Didier Jean-Piere. La deontologie de l'administration. Que sais-je ? V.: PUF, 1999. P. 127.
51. Du Gouvernement royal, par saint Thomas d'Aquin, Livre I De Regno ad Regem Cypri, partie authentique Par Faoude / 21 février 2025. URL: <https://viveleroi.net/du-gouvernement-royal-par-saint-thomas-daquin-livre-i/> (дата звернення: 01.12.2025 р.)
52. L'infrastructure de l'etique: Service Public. 1998. № 54. P. 28.
53. Lauster P. Der Sinn das Lebens. - Dusseldorf ets.: ECON, 1989. 221 p.
54. Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES. OECD, 2003. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2004/01/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service_g1gh3c56/9789264104938-en.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 01.12.2025 р.)
55. Ministerial Code. A Code Of Conduct And Guidance On Procedures For Ministers
56. Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector GOOD PRACTICES GUIDE: Prepared at the request of the G20 Anticorruption Working Group by the World Bank, OECD and UNODC. JULY 2020. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/Preventing-and-Managing-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Sector-Good-Practices-Guide.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 01.12.2025 р.)
57. Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions. United Nations, New York. 2000. URL: https://www.undp-aciac.org/publications/finances/anticor/publicserviceethics.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 01.12.2025 р.)
58. Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service: OECD Legal Instruments, 2025. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/129/129.en.pdf> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

59. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing. Conflict of Interest in the Public Service. URL : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf> (дата звернення: 01.12.2025 р.)

60. Rosenbaum Allan. Strengthening local governance by insuring ethical and accountable public management: one challenge of a democratizing world. Miami, Florida: Florida International University. 2000. 14 p.

61. Ethics in Civil Service: Proceedings of the Conference organized on the sixth anniversary of the National School of Public Administration (March 14-15, 1996). Warsaw: 1996. 158 p.