

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:
Завідувач кафедри
к.ю.н., доцент Черних Є. М.
«___» _____ 2021 р.

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕТИКИ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ
СЛУЖБОВЦІВ**

Кваліфікаційна робота
здобувача вищої освіти
другого (магістерського) рівня вищої
освіти освітньо-професійної
програми 081 Право
Черноусова Володимира Сергійовича
Науковий керівник:
Філіпенко Анастасія Сергіївна
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та публічного
адміністрування
Рецензент: Шульга Андрій
Олександрович, кандидат юридичних
наук, доцент, доцент кафедри
державно-правових дисциплін та
публічного управління Донецького
державного університету внутрішніх
справ

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою _____
Секретар ЕК _____
«___» _____ 2021 р.

Маріуполь – 2021

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ КОДЕКСІВ В ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	7
1.1 Аналіз наукових поглядів щодо сутності поняття та змісту «етичного кодексу державного службовця».....	7
1.2 Передумови розробки та запровадження організаційно-правового регулювання етики державних службовців.....	16
1.3 Співвідношення етичних, політичних і правових регуляторів поведінки державних службовців.....	21
Висновки до розділу 1.....	27
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	28
2.1 Оцінка політико-правової бази етики державних службовців в Україні..	28
2.2 Аналіз стану етики державних службовців в Україні.....	37
2.3 Характеристика ідейних та нормативних засад етики державних службовців в Україні та за кордоном.....	54
Висновки до розділу 2.....	64
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИЧНОГО КОДЕКСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ	66
3.1 Рекомендації щодо практичного застосування етичного кодексу державного службовця.....	66
3.2 Механізми оцінки результатів впровадження етичного кодексу в Україні	
Висновки до розділу 3.....	88
ВИСНОВКИ	90
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	93

ВСТУП

Актуальність теми полягає у тому, що сучасне правове регулювання державними механізмами ґрунтується на ідеї цивілізаційної ролі держави в забезпеченні демократичного розвитку суспільства. Тому реформування державної служби потребує змін у етичному відношенні службовців при виконанні своїх посадових обов'язків, тому як ми живемо у правовій, соціальній державі. Мета державного службовця – це виконувати свою роботу на професійній основі, в рамках закону виконувати функції держави.

Зазначимо, що відмінності етики державного службовця визначають етичні засади державної служби та його моральну складову.

Треба зазначити, що результатом етизації професійної поведінки державних службовців є утвердження в суспільних відносинах демократичної та гуманної сутності української держави.

На сьогоднішній день самим актуальним питанням є наближення державної служби України до світових стандартів. З цього випливає те, що етика державного службовця є дуже важливим аспектом професіоналізму. Зазначимо, що існує безліч різних обмежень та заборон для державних службовців що стосується професійної етики. Він існує в багатьох країнах. Зазначимо, що їх дотримуватися, то це впливатиме на професіоналізм з боку службовців та рівень довіри громадян до влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тему професійної етики вивчали та продовжують вивчати багато практиків та науковців, серед них: Б.А. Гаєвський, О.Ю. Оболенський, В.Б. Авер'янов, В.Л. Коваленко, В.Д. Горбатенко, В.П. Тронь, В.В. Цветков, В.К. Майборода, С.Д. Дубенко, Н.Р. Нижник, Є.В. Ромат та інші.

За часи незалежності України, підготовлено та захищено низку кандидатських дисертацій з окремих питань етики державної служби (Н.Г. Грушанська, С.М. Серьогін, М.А. Нинюк, В.С., Колтун, Ю.П. Шаров, О.І. Сушинський, С.К. Хаджирадєва, та інші).

Мета та завдання дослідження. Метою роботи є дослідження науково-теоретичного обґрунтування формування правового регулювання професійної етики державних службовців в умовах демократизації та професіоналізації державної служби й розробки рекомендацій щодо практичної реалізації.

Для досягнення мети було поставлено такі **завдання**:

- дослідити поняття «етичного кодексу державного службовця»;
- проаналізувати передумови розробки та запровадження організаційно-правового регулювання етики державного службовця;
- дослідити політично-правову базу етики державних службовців в Україні;
- оцінити політико-правову бази етики державних службовців в Україні;
- проаналізувати стани етики державних службовців в Україні;
- дослідити ідейні та нормативні засади етики державних службовців в Україні та за кордоном;
- розробити рекомендації щодо практичного застосування етичного кодексу державного службовця;
- сформувати механізм оцінки результатів впровадження етичного кодексу в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають при формуванні професійної етики державних службовців при виконанні своїх посадових обов'язків, при знаходженні державних службовців у колективі.

Предметом дослідження є правове регулювання етики поведінки державних службовців.

Методи дослідження. При написанні кваліфікаційної роботи використовуються логічні методи пізнання, також, різні загальнонаукові методи дослідження та емпіричні методи. Наприклад, для аналізу монографій, законодавчих актів мною було застосовано системний, порівняльний та історико-логічний методи, крім цього, застосовувався метод синтезу результатів досліджень, наприклад, для аналізу зарубіжного досвіду

формування етики державних службовців мною було використано компаративний та історико-логічний методи. Крім цього, мною застосовувалися такі методи як: метод соціально-педагогічного дослідження, метод тестування, метод ціннісно-орієнтаційної єдності.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що на сьогоднішній день існують дуже різноманітні кодекси етичної поведінки державних службовців, але не завжди вони дійсно працюють «de facto», майже завжди існують лише «de jure», тобто на папері. В місті Маріуполь, наприклад, на місцевому рівні прийнятий Кодекс поведінки етики державних службовців, але можна стверджувати, що не всі норми кодексу насправді виконуються та не всім співробітникам відомо про існування цього кодексу.

Практичне значення одержаних результатів. На мою думку дана робота буде корисною:

- у науково-дослідній сфері, можуть послужити основою для подальшої роботи з удосконалення процесу імплементації міжнародних практик до законодавства України, що регулює норми поведінки державних службовців;

- у правотворчій діяльності – при розробці Кодексів поведінки етики державних службовців;

- у правозастосовній діяльності – для удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності державних службовців.

Апробація результатів кваліфікаційної роботи. Основні положення, і практичні рекомендації, що містяться в роботі, висвітлено в доповіді «Мета та завдання етичного кодексу державного службовця» на науковій конференції молодих вчених «Молодь і наука: виклики та перспективи» (м. Краматорськ, 16 грудня 2021 року). Роздрукований текст апробації додається до кваліфікаційної роботи.

Структура кваліфікаційної роботи зумовлена метою, завданнями та логікою дослідження. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків і списку використаних джерел.

Загальний обсяг роботи складає 100 сторінок. Список використаних джерел налічує 75 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ КОДЕКСІВ В ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1.1 Аналіз наукових поглядів щодо сутності поняття та змісту «етичного кодексу державного службовця»

У зв'язку із немаловажною важливістю розвитку суспільних відносин у сфері державної служби, визначення поняття «етичного кодексу державного службовця» набуває як практичного так і теоретичного значення. Неузгодженість понять в основних нормативних актах є дуже актуальною проблемою.

На нашу думку, перш за все слід проаналізувати поняття «етики поведінки державного службовця». Необхідно зазначити, що це норми поведінки, сукупність дій та чітко визначених правил в рамках службових відносин, які у сукупності є нормами поведінки та нормами моралі, тобто то, «як правильно вести себе при виконанні службових обов'язків».

Етичні кодекси можуть бути як уточненими, з докладним викладенням правил, заборон та дозволів, або стислими, без вичерпних норм, беззаперечних заборон та стандартів. В результаті найчастіше розробляється проміжний варіант етичних кодексів (Рис.1.1).

Етичні кодекси зорієнтовані лише на досягнення мінімальних цілей. Нерозсудливо очікувати що етичні кодекси зможуть допомогти уникнути державного та особистого конфлікту інтересів. Використання етичних кодексів не може надати гарантію вирішення всіх проблем, пов'язаних з неетичною поведінкою в діяльності державних службовців.

На нашу думку, навіть найкращий кодекс – це лише початок на шляху до роботи з поліпшення на підприємствах етичного клімату.



Рис. 1.1 Реалістичні цілі етичних кодексів

Що стосується того, в яких законах на законодавчому рівні регулюється питання поведінки, то це Закон України «Про державну службу», Закон України «Про боротьбу з корупцією», а також Наказ № 158 від 05.08.2016р. Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування».

Так, наприклад, в ст. 5 Закону України «Про державну службу», перелічені обов'язки державного службовця (Рис.1.2).

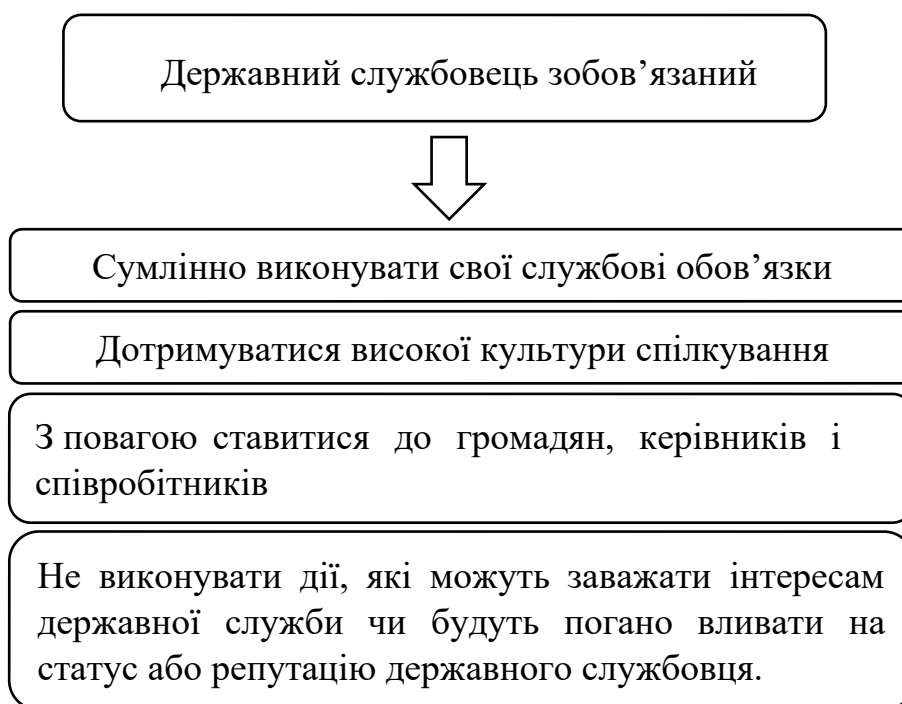


Рис. 1.2 Обов'язки державного службовця

Зазначимо, що, у головному Законі України, який регулює правовідносини у сфері державної служби, а саме «Про державну службу» є ряд положень, які не зазначають про етичну поведінку державного службовця, але безпосередньо з нею пов'язані. Це, наприклад, норма статті 36 вищезазначеного нормативного акту «Присяга державного службовця» в якій вказано, як саме особа яку вперше призначено на державну службу, складає присягу державного службовця [1, ст. 36].

На нашу думку, складність питання професійної етики державних службовців, полягає у тому, що діяльність та поведінка таких службовців, має концентруватися як між положеннями Конституції і законодавства України, так і відповідно до принципів та норма моралі. Водночас етичний кодекс, який повинні використовувати державні службовці, повинен не тільки спиратись на загальну мораль та етику, але також конкретизувати вимоги що ставляться до діяльності державних службовців, повноважень та обов'язків, покладених на них [2, с. 212].

Необхідно зазначити, що у Наказі Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05.08.2016р. «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» містяться норми про обов'язки та права державних службовців, також у цьому наказі є інформацію для всіх громадян про те, яку поведінку можна очікувати від службовців, яку поведінку можна вимагати, як вести себе при розмові або при конфлікті з державним службовцем [3].

Наприклад, у розділі II Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, міститься про те, що усі державні службовці коли знаходяться на робочому місці повинні належним чином виконувати свої посадові обов'язки, дотримуватися норм та правил поведінки, вести себе ввічливо, поважати права, обов'язки, інтереси громадян [3, п.2.1].

Державні службовці у вільний від роботи час, мусять уникати поширення інформації що може заподіяти шкоди репутації державних органів та органів місцевого самоврядування, наприклад розміщення та поширення коментарів у соціальних мережах.

Навіть якщо поведінка державних службовців фактично не порушує норми етичної поведінки, їм слід не робити будь-які дії, які можуть порушувати етичні норми.

На нашу думку, етичний кодекс державних службовців повинен відображати стандарти державної служби та етичної поведінки державних службовців, гарантії дотримання цих стандартів та відповідальність за їх порушення. Тобто, його необхідність обумовлена необхідністю того, щоб громадяни мали чітке розуміння того, що вони можуть очікувати від державних службовців.

Якщо взяти у приклад інші міста в Україні, то у Львові ще у 2001 р. було ухвалено «Кодекс етики працівників виконавчих органів Львівської міської ради». У нашому місті- Маріуполі було прийнято рішення Маріупольської міської ради від 26.12.2018 №7/38-3491, яким було затверджено етичний кодекс державного службовця. У такому місті як Вінниця - в листопаді 2006 р. затвердив своїм рішенням «Кодекс поведінки посадових осіб Вінницької міської ради».

Як висновок, можна зазначити, що органи місцевого самоврядування досить вимогливі до своїх службовців. Проте, навіть найкращий кодекс – це лише початок постійної роботи з поліпшення етичного клімату на службі.

Спільнота вимагає передбачуваності поведінки чиновників, а отже ретельної розробки, фіксації та спеціальної підтримки професійних та етичних засад діяльності державної служби.

Для того, щоб наладити етичний клімат на службі, для посилення етичної чутливості державних службовців в Україні необхідно створити дієві механізми підтримки професійної етики.

За допомогою інституціональних засобів здійснюється гарантування

достойної поведінки державних службовців з боку держави й професійного співтовариства та скеровування державних службовців на засвоєння суспільно визнаних цінностей професії. Етична інфраструктура державної служби – це сукупність засобів, що вживаються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців.

Етичний (моральний) кодекс – в перекладі з латиниці – «книжка» – сукупність моральних правил, вимог, норм, що приписуються до виконання (Рис. 1.3)

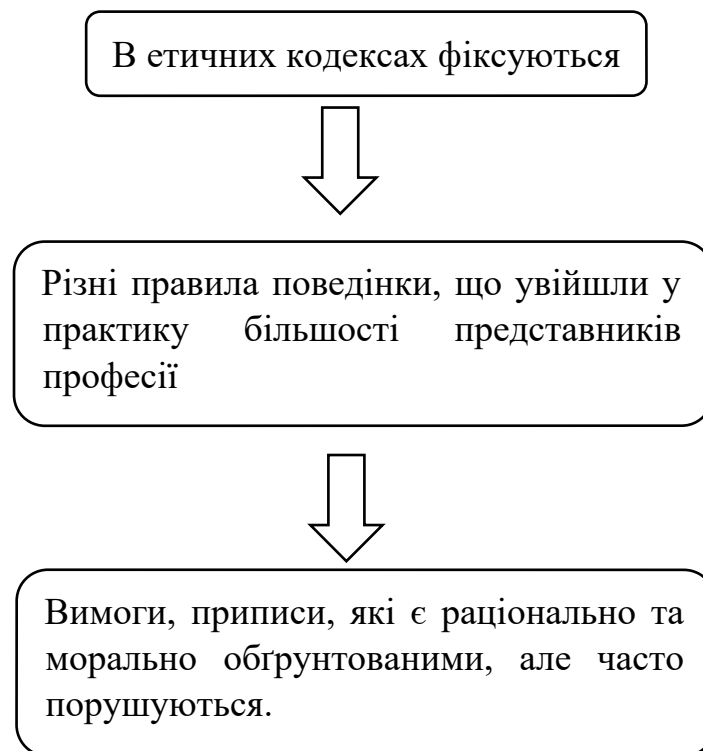


Рис. 1.3 Зміст етичного кодексу

Якщо розглядати етичний кодекс в системі державної служби – це сукупність професійних та етичних цінностей, принципів, норм та вимог до державного службовця, що приписуються до виконання.

Необхідність у стандартизуванні основних етичних вимог до представників різних гілок державної влади обумовлена такими певними підставами, як: зміцнення довіри громадян, боротьба з корупцією, забезпечення ефективної діяльності державних службовців,

стандартизування вимог до державних службовців.

Зважаючи на різноманітність завдань, які виконуються сучасною державною адміністрацією, членами якої є особи з різним вихованням та з різних соціальних груп, необхідність стандартизування правил поведінки зараз є більшою ніж раніше, коли більш однорідний персонал виконував подібні функції та поділяв подібні цінності.

Надалі розглянемо мету етичних кодексів на прикладі (Рис. 1.4).

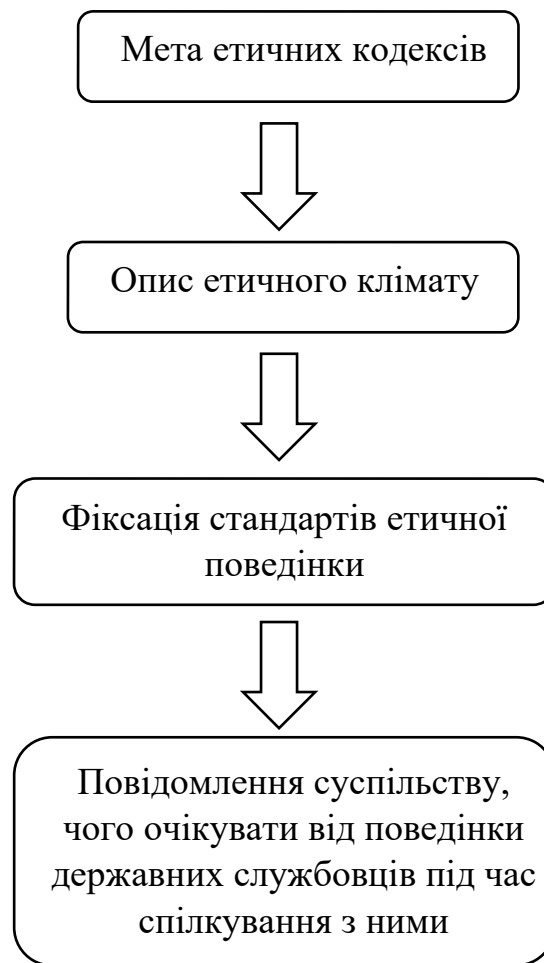


Рис. 1.4 Мета етичних кодексів

Крім опису загальних принципів та цінностей професії, найвагомішими питаннями державної служби що потребують етичної кодифікації, є наступні невирішені проблеми державної служби (Рис. 1.5).



Рис. 1.5 Проблеми, пов'язані з державною службою

Загалом, професійні етичні кодекси містять у собі опис достойної та

суспільно-значимої поведінки людини в межах її професійної діяльності, фіксують моральні цінності та професійно-етичні норми поведіння в сфері професії [5, с. 234].

В залежності від соціальної та культурної ситуації в тій чи іншій країні, кодекси поведінки державних службовців можуть мати статус закону, підзаконного нормативного акту або етичної декларації.

Процес входження етичних кодексів в життя професійної групи є досить складним, так складається з наступних етапів (Рис. 1.6).

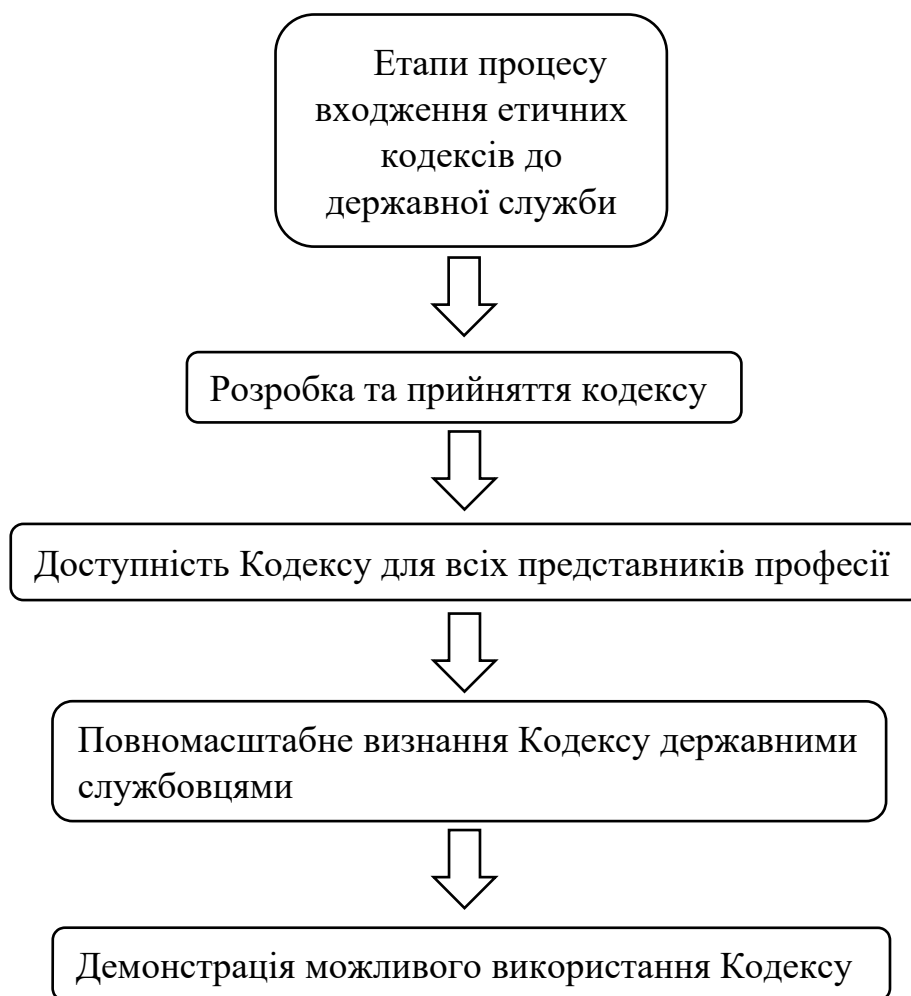


Рис. 1.6 Етапи процесу входження етичних кодексів до державної служби

Також, для ефективного функціонування кодексів, важливим є дотримання наступних умов (рис.1.7)

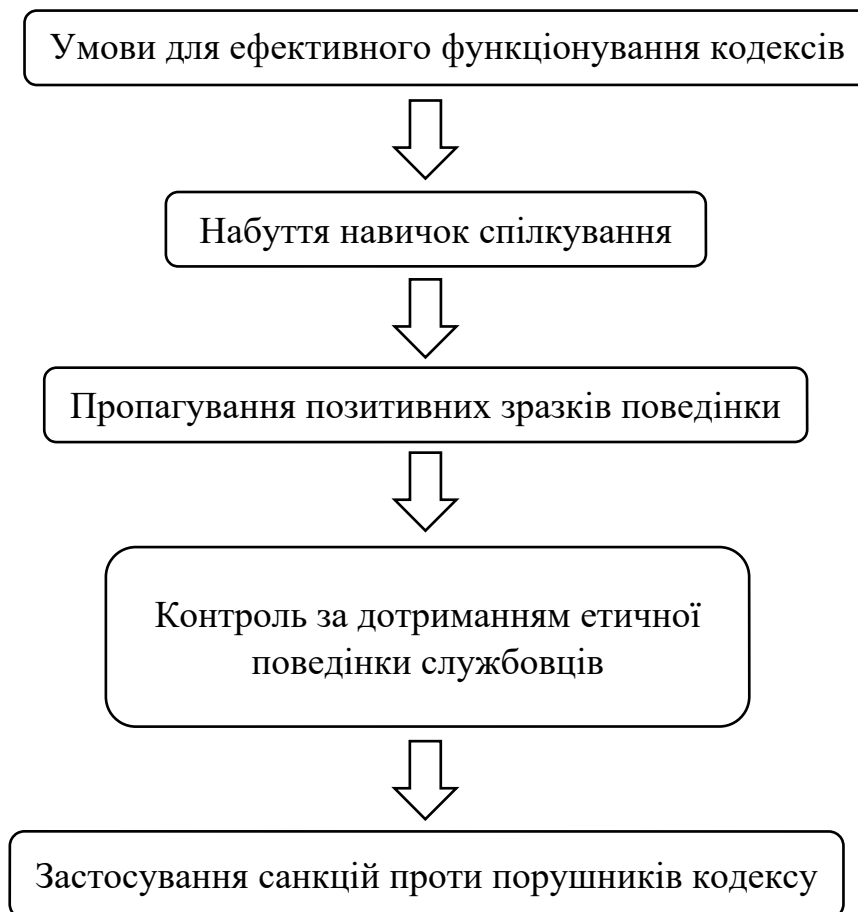


Рис 1.7 Необхідні умови для ефективного функціонування кодексів

Таким чином, у цьому підрозділі ми проаналізували реалістичні цілі етичних кодексів та їх елементів, надали поняття елементів етичної інфраструктури, а саме, етична інфраструктура державної служби – це сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців. Надалі перелічимо елементи етичної інфраструктури: етичні кодекси; політична воля; законодавча база; умови підтримки державної служби; суспільний нагляд за діяльністю державних службовців; координуючі органи, механізми контролю, звітності та нагляду, механізми професійної соціалізації.

Розглянули мету та завдання етичного кодексу в системі державної служби, визначили мету та завдання етичних кодексів. Визначили поняття того, як саме необхідно застосовувати етичний кодекс для вирішення проблем, які виникають з підстав неетичної поведінки в діяльності

державних службовців. Визначили які саме кроки необхідно прийняти для вдосконалення етичного кодексу державних службовців та важливість суспільно-значимої поведінки людини в межах її професійної діяльності

1.2 Передумови розробки та запровадження організаційно-правового регулювання етики державних службовців

Одним із важливіших завдань адміністративної реформи в Україні є наближення системи державної служби до світових стандартів, у тому числі, у сфері регулювання етичної поведінки державних службовців та запобігання конфлікту інтересів. Вирішення цих завдань потребує від державних службовців глибоких знань та досвіду на практиці. Важливим напрямком для Української науки і практики є вивчення щонайліпших досягнень зарубіжних країн у сфері впровадження етичних кодексів, визначення параметрів і передумов, які необхідно дотримуватись при розробці документів, що будуть регулювати етичну поведінку державних службовців в Україні. Вважаємо, що злагоджена робота механізмів забезпечення і реалізації етичної компоненти підвищить ефективність функціонування державних організацій.

Зазначимо, що проблеми та практики реалізації етичних кодексів в контексті професійної діяльності державних службовців знайшли своє відображення в працях зарубіжних науковців – Г. Бенсона, У. Брюса, Т. Купера, К. Кернагана та інших [6, с. 16].

Як відомо із практичних досліджень, законодавство з питань етики проходить певні етапи та процедури ініціації, розробки та імплементації, враховується специфіка кожної окремої країни. Актуальним питанням на сьогоднішній день є створення ефективної законодавчої бази у сфері адміністративної етики. На нашу думку, є певна розбіжність у напрямі комплексного аналізу передумов та параметрів, які необхідно враховувати через призму сучасних вітчизняних тенденцій.

Треба зазначити, що у багатьох країнах є закони, які регулюють правовідносини етики державних службовців. Але зазвичай, до законодавчих актів які регулюють такі правовідносини, приділяють менше уваги, чим вони того потребують.

Етичні кодекси – це нормативні акти, які визначають стандарти поведінки для державних службовців в цілому, або для службовців окремих органів влади. Такі документи прийняті у більшості країн Європи, в державах-членах Британської Співдружності та США, інших країнах [5, с.46].

За словами Т. Василевської, з одного боку, етичні кодекси на державній службі регулюють правовідносини управлінського та службового характеру, з іншого – сприяють створенню позитивного ставлення до владних структур та стають основою для формування соціальної відповідальності професійної групи та кожного з її представників [2, с. 21].

Дж. Рора та К. Кернаган вважає, що кодекси необхідні для піднесення цінностей демократії та підвищення рівня довіри громадськості до уряду та прищеплюють довіру у владних структурах та підвищують стандарти адміністративної поведінки в державних організаціях [8, с.321].

У. Брюс каже, що кодекси – це як настільна книга для тих, хто у своїх повноваженнях має право приймати владні рішення та зіштовхуються з ситуаціями, коли якісь цінності може бути предметом конфлікту на службі.

За словами Г. Бенсона, цінність кодексів не може вимірюватись тільки ефективністю керівного посібника з дотримання і уникнення належної та небажаної поведінки [9, с. 43]. Зазначимо, що кодекси, як правовий інструмент, демонструють нам, як потрібно себе вести та беруть на себе відповідні функції контролю.

За оцінками Д. Васильєва, для європейських країн характерним є існування кодексів поведінки двох рівнів:

Кодекс першого рівня – включає загальні правила поведінки для державних службовців, проект розробляється державним органом, що

координує етичні питання державної служби і затверджується головою виконавчої влади у формі підзаконного нормативного акту (такий кодекс, як правило, лише окреслює орієнтири для більш детальних правил).

Кодекс другого рівня – розробляють і приймають для своїх співробітників окремі органи державної влади (міністерства, відомства). В них детально описуються потенційні проблемні ситуації, що можуть виникнути в процесі виконання службовцями своїх посадових обов'язків, і встановлюються правила, яких необхідно дотримуватись [5, с.33].

Аналізуючи зарубіжну літературу стосовно розробки та впровадження етичних кодексів, вважаємо за необхідне погодитись з факторами, які необхідно враховувати при підготовці та реалізації подібних документів.

Наприклад, С. Гілман запропонував наступний перелік:

1. Фактор професійних параметрів – це ефективний кодекс ґрунтується на засадах та за допомогою керівної волі. В державному секторі взаємодіють два види волі – політична воля та адміністративна воля. Перша, зазвичай, здійснюється та юридично підтримується Прем'єр-міністром або Президентом і необхідна для успішної реалізації кодексу. Адміністративну волю виконують призначені особи, які підтримують та контролюють таку ініціативу [6, с.32].

2. Фактор соціальних і культурних параметрів базуються на основі системи заслуг. Крім того, організаційна культура повинна підтримувати умови, де кожний індивід зможе обговорювати етичні питання та проблеми.

3. Фактор стратегії створення кодексу - для впровадження кодексу поведінки необхідно мати успішну стратегію, яка б відповідала загальній програмі реформування державної служби, а питання належної поведінки органічно пов'язувались із середовищем, в якому функціонує державна служба.

4. Фактор інформування про кодекс - для цього деякі урядові організації використовують громадські кампанії, друковані засоби, радіо та телебачення, інші – вдовольняються інформуванням на адміністративному

рівні. Ефективні стратегії інформування сприятимуть відродженню в державній службі таких понять, як – професіоналізм, гідність та відповідальність перед громадськістю.

5. Фактор освіти чи професійної підготовки. Спочатку визначається основа - освітня концепцію чи професійна підготовку державних службовців. Уряди країн, в яких кодекси поведінки ґрунтуються на тренінгових концепціях, наголошують на важливості ознайомити управлінців з прикладами і конкретними ситуаціями з практики.

6. Фактор територіального контексту - цей компонент стосується розгляду кодексу з точки зору формату – формату загально національного документа з урахуванням територіального поділу країни (штати, провінції, землі тощо), або в контексті окремої агенції. Територіальний формат впливає на механізми впровадження кодексу.

Встановлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійна-етичних вимог та умов, також має важливу роль [4].

Як зазначив такий автор, як О. Андрійко: «метою такої структури має бути контроль, який міг би стримувати державних службовців від вчинення дій, що могли б свідчити про їх недобросовісність при виконанні покладених на них завдань, при спілкуванні з громадянами чи при прийнятті рішень, вимоги до державних службовців, що стосуються їх відносин з громадянами, мають стати стандартами їхньої поведінки, що підлягатимуть публічній оцінці» [10, с.43].

Як зазначає Т. Василевська, будь-який контроль повинен мати процедури та механізми проведення розслідування дій працівників. Для контролю за дотриманням етики в сфері державної служби необхідний порядок розгляду звернень, скарг громадян, правильний моніторинг настрою в колективі, вирішення конфліктних ситуацій, розробка санкцій за неналежну службову поведінку, визначення органу, структури, який би здійснював контроль за виконанням положень кодексу [2, с.45].

Зазначені вище параметри потребують більш глибокого та ґрунтовного аналізу через призму цілей і завдань адміністративної реформи в Україні.

Слід відмітити, що Закон України «Про державну службу» встановлює обов'язкове підвищення кваліфікації «не рідше одного разу на три роки» і не передбачає спеціальних тренінгів для тих, хто вперше призначається на посаду [4, ст.48].

В Україні створена система професійної освіти, яка складається з Національної академії державного управління та її інститутів, магістерських навчальних програм у вищих навчальних закладах, регіональних та обласних центрів підвищення кваліфікації кадрів. Формування професійних навичок щодо дотримання етичних стандартів поведінки існують у вигляді законодавчо закріплених вимог щодо проходження навчання та отримання практичних знань в системі професійної освіти [11, с. 32].

Як вже зазначалося на початку роботи, у нашій країні є правила етичної поведінки державних службовців, які викладені у Наказі Національного агентства України з питань державної служби 05 серпня 2016 року № 158 – містять загальні стандарти поведінки для всіх категорій службовців і затверджуються головою виконавчої влади у формі підзаконного нормативного акту. На практиці Загальні правила лише окреслюють орієнтири, на які необхідно орієнтуватися.

Таким чином, як висновок, можна зазначити, що, безумовно, існує необхідність в створенні відокремленого законодавчого документа в Україні, яким була б врегульована етична поведінка державних службовців та який міг би стати фундаментом для утворення гідного етичного організаційного клімату. Безумовно важливим є планування стратегії інформування про запровадження такого документа, в якому б було відображено особливості організацій, структур влади та громадськості, а розробка та запровадження такого документа не зацілювалась лише на організаторському рівні. На нашу думку, до процесу розробки етичного кодексу необхідно залучати чиновників, діячів науки та громадськість.

1.3 Співвідношення етичних, політичних і правових регуляторів поведінки державних службовців

У практиці державної служби є точка зору, згідно з якою поведінка державних службовців регулюється законом, тому відсутня потреба в етичному кодексі. Також, існує думка, що всі проблеми й недоліки під час роботи на державній службі пояснюються низьким рівнем моральності влади. На нашу думку, тому як статус державного службовця на сьогоднішній день дуже знатний, ті хто працюють у державних органах, наприклад, у судах, у державних виконавчих службах, займають посади в органах місцевого самоврядування вважають, що їх робота сама головніша у світі, але не всі державні службовці поведуться на практиці саме так, як того потребує їх етика. Наприклад, можна зустріти у канцелярії суду співробітників, які можуть нагрубити, коли ти звертаєшся з робочого питання, вважаючи, що їх робота сама головніша у світі. У таких випадках, мені здається, що таким службовцям невідоме взагалі, що таке «етичний кодекс» та з «чим його їсти».

Якщо говорити про те, що професія державного службовця поєднує політику, право, адміністрування, етику, її практична реалізація потребує органічного поєднання відповідних регуляторів. Таким чином, можна стверджувати, що право та політика створюють необхідні умови для формування та ефективного функціонування етики державних службовців. Для того, щоб виявити співвідношення права, етики та політики в регулюванні поведінки державних службовців необхідно проаналізуємо їх специфічні можливості та взаємодію.

Зазначимо, що проблематику співвідношення етики й політики було вивчено такими спеціалістами як: В.А. Бачінін, Є.І. Головаха, І.Е. Бекешкіна, В.С. Небоженко [10, с. 143].

Проблема взаємовідношення «етика-політика» - це, на мій погляд,

філософські теми, які вивчали, та о яких писали: Аристотель, Макіавеллі, Кант. Зазначимо, що у сучасних умовах набувають нових барв, на них ґрунтуються і сучасні підходи.

Здатність людини сприймати такі поняття, як справедливість і несправедливість, добро і зло, оскільки вони уможлиблюють спілкування, становлять основу держави [12, с. 212]. А життєдіяльність спільноти громадян впорядковує держава на засадах справедливості. Засобом утвердження у державі справедливості є безпосередньо правосуддя [13, с. 232].

Іншою підставою єдності етики й політики є «досконале політичне спілкування» як їх спільний вимір. Суть цієї аксіоми випливає з розуміння Аристотелем політики «як спілкування з властивим усім видам спілкування прагненням до блага». «Досконале політичне спілкування» - це не всяке спілкування, яке не відповідає ознакам «найбільш досконалої форми», яка дає людям повну можливість жити відповідно до їх прагнень, тому таке спілкування «є найважливішим з усіх і охоплює всі інші спілкування», та ознакою «досконалого» спілкування, предметна спрямованість якого спрямована на інтерес громадянина, соціальної групи, держави. Головна мета спілкування – це піклування про благо, особисте й спільне, воно перетворює етику й політику на арену своєрідної практичної мудрості «фронезису». Фронезис – це етичне знання-вміння, «вміння вміти» - це здатність «приймати правильні рішення у зв'язку із благом й корисністю у приватних і громадських справах [14, с. 70].

Таким чином, відмітимо, що важливим аспектом, що об'єднує етику, політику – є спілкування й представлений у ньому інтерес. Ці фактори постають у професійній етиці як зацікавлене спілкування. Таким чином, етико-політична сутність державної служби полягає в тому, що це, перш за все, діяльність на професійному рівні, яка зумовлена важливими суспільними інтересами та направлена на виконання потреб держави та громади у цілому.

Аристотель висував такі вимоги до державного службовця (Рис.1.8).

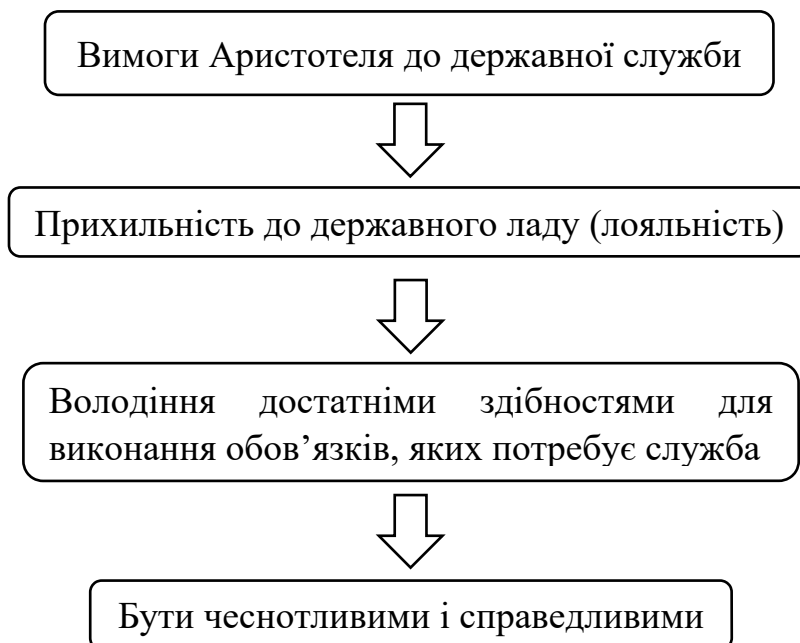


Рис.1.8 Вимоги Аристотеля до державної служби

Проте, з тієї пори, коли Аристотель висував зазначені вимоги до державної служби, минуло дуже багато часу, на теперішній час ці вимоги можна сформулювати в наступному виді (Рис.1.9.)

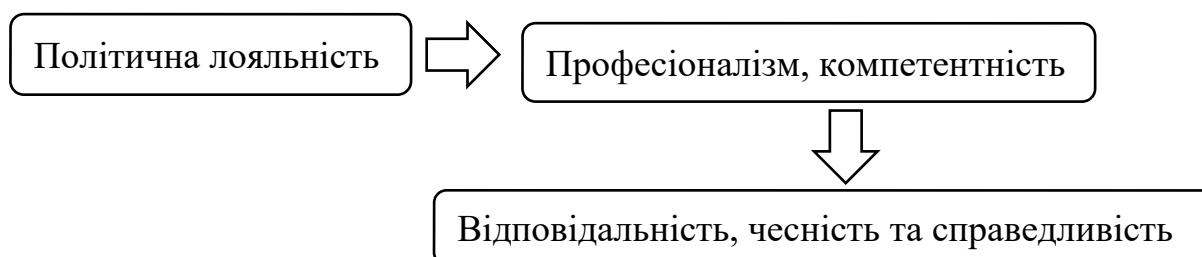


Рис.1.9 Сучасні вимоги до державного службовця

По-іншому до проблеми етики в політиці відноситься Н. Макіавеллі. В одній зі своїх відомих праць «Державець» він казав про етику, про політику [15, с. 63].

Важливим у позиції Макіавеллі є не питання про те, чому він віддає перевагу «добру» чи «злу», а його відношення до етики як до засобу владного впливу. Для «державця», на його думку, в залежності від ситуації

потрібно вміти використовувати «добро» і «зло» як засіб впливу [16, с. 10].

Кант, в своєму етичному вченні, викладеному в таких працях як «Лекції з етики», «Основи метафізики моральності» каже про наступне «ми поділяємо думку про неприпустимість ставлення до моралі з політичної сторони, а також про строгий підхід щодо моральної сторони державного службовця, бо він є представником держави».

Необхідно сказати, що публічний характер державної служби висуває особливі вимоги до етики службовця. Своєю професійною діяльністю службовець показує взірець служіння інтересам суспільства, громадянина, також залучає громадян до управління суспільними справами й утверджує у взаємодії з ними гуманістичні й демократичні цінності. Макіавеллі зазначив, що професійна поведінка державної людини це мистецтво, яке ґрунтується на її моральному авторитеті [17, с.383].

Об'єктивна – це, перш за все, моральний престиж державного службовця. У цьому розумінні на кожного державного службовця, не зважаючи на те, яку він займає посаду, частково поширюється авторитет державної влади. Це – формальний авторитет, який переходить разом із посадою.

Суб'єктивна – це особистий авторитет, який залежить від кожного службовця, перед його совістю, внутрішньою відповідальністю перед самим собою. Тоді, коли діє «посадовий авторитет» у чистому вигляді, партнери державного службовця сприймають і виконують його вказівки, усвідомлюючи авторитет його посади. У взаємовідносинах з начальством, державні службовці виконують його завдання, доручення, розуміючи наскільки є ці доручення важливими та обов'язковими для виконання.

Особистий авторитет керівника доповнює правові підстави керівної ролі в колективі своїм людським, особистісним впливом.

Якщо порівняти етику та політику, це надасть змогу прийти до висновку, що і етика і політика переплітається та доповнюють один одного. Тому як метою державної служби є задоволення інтересів громади.

Якщо брати практичну точку зору, відмітимо, що всі проблеми, що стосуються етики державних службовців, пов'язані із правовим регулюванням [18, с.74]. Закон необхідний для того, щоб врегулювати поведінку державного службовця, держави загалом, а також, нас, громадян для того, щоб виконувалися усі норми та правила поведінки.

Такі вчені, як В.В. Цветков, В.Л. Коваленко, кажуть, що право та мораль є самостійними соціальними регуляторами, вони тісно взаємопов'язані [19, с.26].

Вчені С.Б. Дубенко, В.Л. Коваленко, В.В. Цветков, відмічають той факт, що етика та право пов'язані між собою та правові механізми не можуть регламентувати всю поведінку державного службовця, крім цього, вони повинні доповнюватися етичними засобами, оскільки існують певні сфери, в яких право є не дуже ефективним [19, с.30].

Фахівець С. Дубенко каже: «етичні норми, існують поза межами поведінки, яку можна оцінити з правової точки зору. Таким чином, до системи вимог у цілому не можна підходити лише з правової точки зору» [20, с. 465].

Розглянемо підстави взаємовідношення права і етики в регулюванні поведінки державних службовців та наявні в науці підходи.

Аналіз співвідношення етики і права як форм регулювання поведінки людини можна розглянути через призму інституційності [21, с. 32].

Такий підхід є доречним, адже він надає можливість розмежувати етику й право за боку різних поглядів на поведінку людей. Скористаємося також цим підходом, висловивши власний погляд.

Морально-етичне регулювання здійснюється, насамперед, з допомогою механізмів внутрішнього самоконтролю (гідність, совість, честь), а також зовнішніх засобів громадського контролю й стимулювання (Рис.1.10).

Етичні норми й правила бувають двох видів



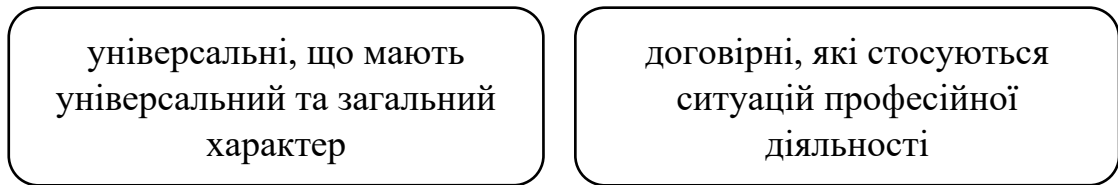


Рис. 1.10 Види етичних норм та правил

Якщо проаналізувати співвідношення етичних, політичних і правових регуляторів поведінки державних службовців у функціонуванні державної служби, це дасть змогу розглянути етику державних службовців у контексті теорії соціальних інститутів.

Етика державних службовців – це соціально-культурне утворення, яке регулює професійні відносини державних службовців. Це явище розглядається як різновид інституційної етики, тому що як вона діє в рамках державної служби як соціального інституту.

Як мені стало зрозуміло, мета інституційної етики – це нормативне забезпечення поведінки державного службовця на конкретній посаді.

Інституційна етика вирішує питання про моральні якості, що повинні бути у державного службовця, морально-етичні якості, які характеризуються поняттям «добročесність», а також етичні правила виконання професійних обов'язків згідно з посадою.

Інституційна етика полегшує морально-етичний вибір державного службовця, та потребує від нього суворого дотримання встановлених етичних правил і виконання професійного обов'язку як обов'язку морального.

Інституційна етика покладає на керівників відповідальність за «роботу» етики державних службовців практично, також, зумовлює потребу в етичній інфраструктурі, яка допоможе реалізації моральної місії державної служби шляхом забезпечення сукупності суб'єктивних (добровільне й публічне взяття і професійно служити громадянам, державі та суспільству) і об'єктивних факторів (сукупність політико-правових засобів регулювання етичної професійної діяльності державних службовців) та засобів регулювання поведінки державних службовців.

Прислухаючись та поділяючи думку вчених стосовно необхідності та одночасної обмеженості інституційної етики, тому що вона «приписує» певне бачення обов'язку державного службовця, вважаємо за можливе подолати цю обмеженість за допомогою створення державно-громадського комітету з етики з відповідною інфраструктурою.

Висновки до розділу 1

На основі дослідження теоретичних засад запровадження етичних кодексів в діяльність державної служби зроблені наступні висновки:

1. В Україні існує потреба в створенні окремого законодавчого документа, який регулював би етичну поведінку державних службовців, а також став основою для створення відповідного етично-організаційного середовища.

2. Важливим кроком має стати розроблення тактики оповіщення про ініціювання такого документа, де були б гармонійно враховані специфіки владних структур та громадськості, організацій, а система оповіщення про розробку і ініціювання цього документа не замикалась тільки на адміністративному рівні.

3. Вважаємо, що до процесу розроблення окремого законодавчого документа з питань етики, необхідно залучати урядовців, діячів науки, а також представників громадських організацій.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

2.1 Оцінка політико-правової бази етики державних службовців в Україні

Перш за все необхідно відмітити, що етика державного службовця потрібна для урегулювання ціннісних та нормативних відносини в суспільстві. Етика державного службовця встановлює норми поведінки у всіх типах відносин. Допомагає розв'язати конфлікти інтересів на державній службі що стосується взаємодії із політичною владою, знайти шляхи вирішення питань із споживачами державних послуг. Етика дає опис вимогам до праці, ґрунтується на принципах співпраці, відповідальності, відкритості.

Етичний аспект політико-правової бази професійної діяльності державних службовців розглядається у двох розуміннях (Рис.2.1).

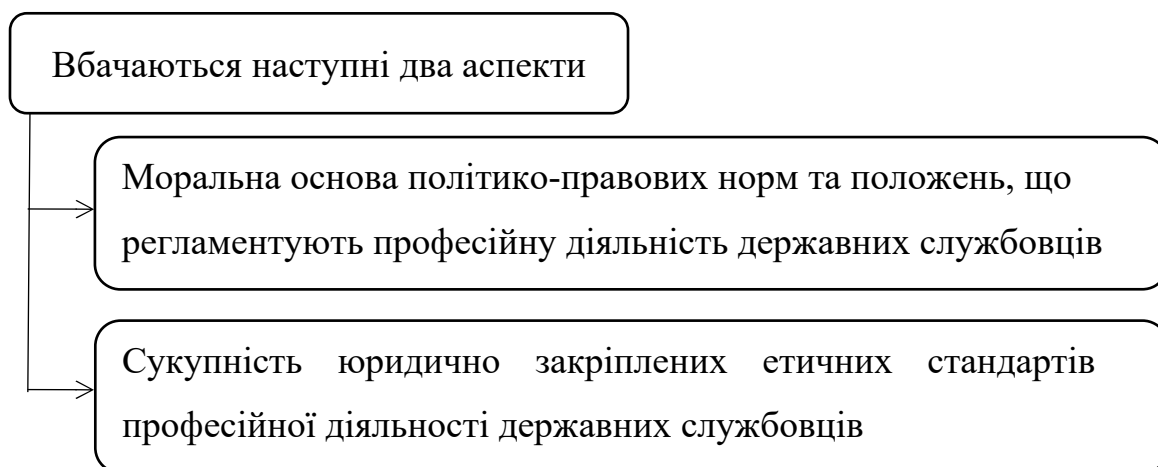


Рис. 2.1 Етичний аспект політико-правової бази професійної діяльності державних службовців

На законодавчому рівні норми поведінки державних службовців регулюється Наказом Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» та Законом України «Про державну службу». В нормативно-правових актах та законах закріплено окремі аспекти професійної етики. До них відносяться укази Президента України, спрямовані на вдосконалення діяльності державних службовців та моральної сфери суспільного життя, посилення Президента України до Верховної Ради України, а також нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України [1].

Законом України «Про державну службу», на громадян що працюють на державній службі було покладено наступні положення:

- визначення державної служби як «професійної» (ст. 1), що має значення як встановлює функціональний та цілісний підходу праці громадян що працюють на державній службі;
- визнавалося, що її соціальним призначенням є «служіння Українському народові» (ст. 4).

Виходячи із чого, ми можемо виділити, що сутність і зміст професії державних службовців, розкривають дві головні характеристики (Рис.2.2.).

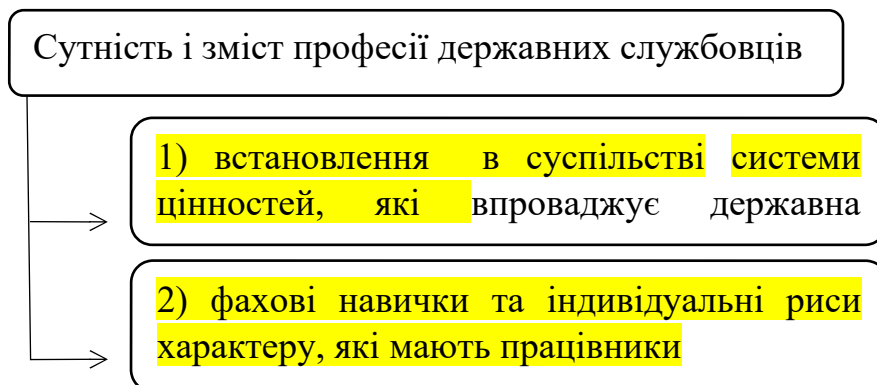


Рис. 2.2 Сутність і зміст професії державних службовців

Високі моральні вимоги до державних службовців та висування

професіоналізму на висоту моральної цінності свідчать про особливу складність державних службовців у період кризи суспільного розвитку. У випадку тільки їх поєднання, можна досягти забезпечення належного виконання професійних обов'язків у складних ситуаціях суспільних перетворень.

Аналізуючи Закон України «Про державну службу» можна сказати, що в ньому йдеться про нове ціннісне та функціональне розуміння професії державного службовця. Законом закріплено місце державної служби в суспільному поділі праці, виділено базові принципи державної служби, де одне з основоположних місць займає служіння народу України [1].

Функція професії державного службовця — фактичне виконання завдань країни в межах повноважень, визначених посадою. Діяльність має організаційний, адміністративно-консультаційний характер. Розглянемо особливості державної служби на прикладі (Рис.2.3).

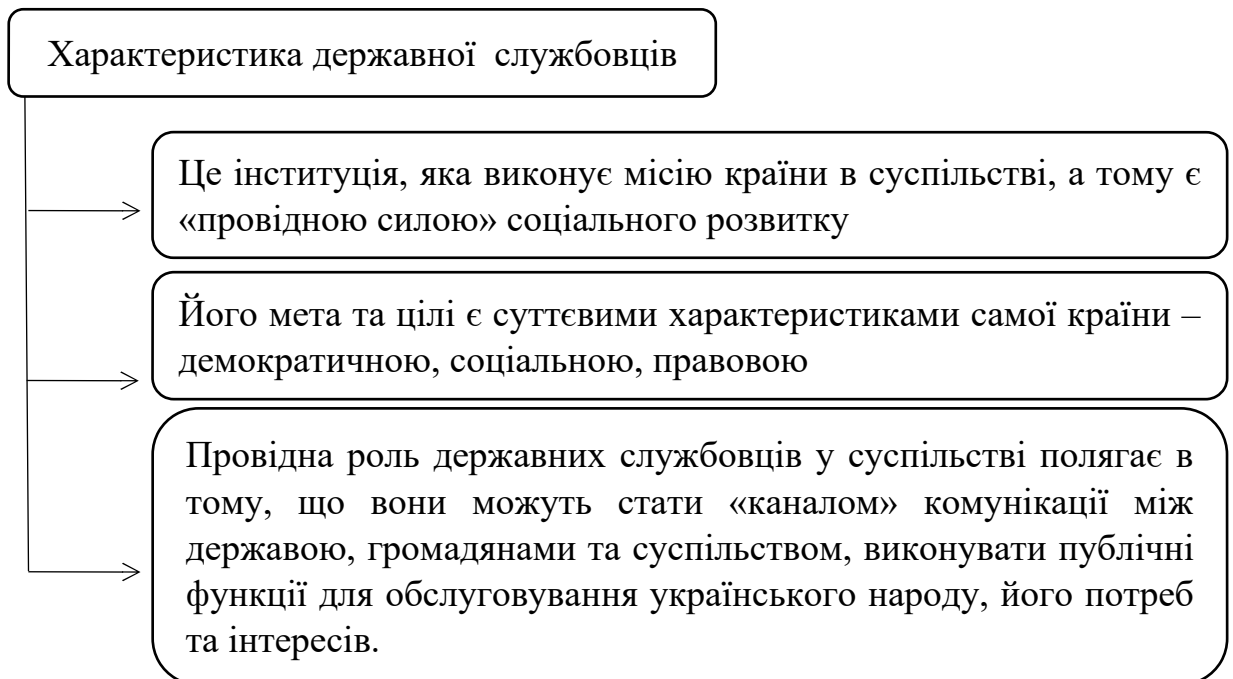


Рис. 2.3 Особливості державної служби

Професійну етичну місію державних службовців можна простежити від присяги, яка стверджує, що державні службовці будуть вірно служити українському народу та захищати права, свободи та законні інтереси

громадян (ст. 36), а етичну характеристику професії – в пунктах 1 та 2 «Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», відповідно до якого загальні правила – це загальний збірник професійно-етичних вимог до правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на служіння українському народу. [1].

З етичної точки зору ми вважаємо, що ці дві норми недостатньо справедливі та недостатньо ефективні з кількох причин, для визначення яких, необхідно розглянути основні обов'язки державного службовця (Рис.2.4).

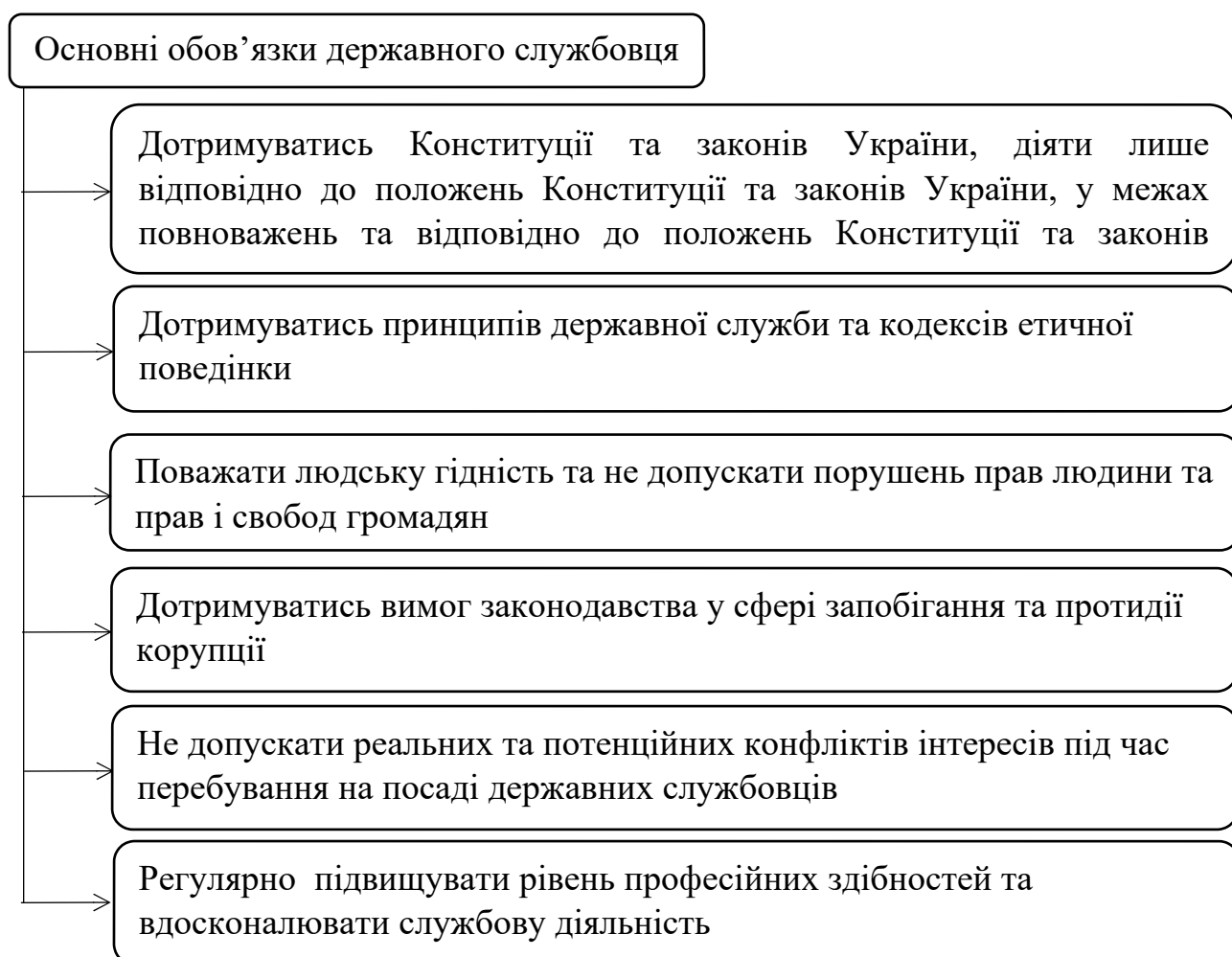


Рис. 2.4 Основні обов'язки державного службовця

Важлива суть соціальної справедливості виявляється у відданості справі, ефективності, професіоналізмі, чесності, компетентності, сумлінності,

кваліфікованості та організованості [1].

На жаль, закон не містить норм, що визначають норми виконання службових дій та рішень та відповідні санкції за їх порушення.

Таким чином, вважаємо, що Закон України «Про державну службу» відіграв важливу роль у становленні етики державних службовців, тому що він закріплює основні принципи етики та професійної діяльності державних службовців, а також певні кодекси етичної поведінки. Тим самим, поняття професійної етики в ньому зведено до культури спілкування. В Законі України «Про державну службу» не вдалося подолати радянський метод орієнтації державних службовців, які не є керівниками, на управлінську діяльність. Скасувавши їх функції щодо беззастережного задоволення побажань першої особи та позбавивши державних службовців свободи вибору, він фактично виключив із практики службових відносин складову моралі.

Закон не передбачає відповідальності державних службовців на керівних посадах за ефективність роботи підлеглих і колективів, стан морально-психологічної атмосфери, моральну відповідність власних дій.

Крім того, ми вважаємо, що важливим недоліком закону є нечіткість правил відбору державних службовців. Терміни, що використовуються в юридичних текстах «проходження» служби, «прийняття» на державну службу. Незважаючи на конкурсну основу, вимоги до морально-професійних якостей кандидатів на державну службу у законі відсутні. На низку інших недоліків закону, а саме, учасники українсько-американського семінару «Норми етики в управлінні» (1994) (Л.Биков, І.Грицяк, С.Дубенко) [3, с. 21] звернули увагу на загальний характер законодавчих норм та відсутність фактичних процедур імплементації.

Крім того, слід зазначити, що питання контролю за виконанням законів та етики досі залишається невирішеним. Відсутність етичної організаційної структури та етичних стандартів у системі державної служби звела правові стандарти до рівня декларацій.

Після прийняття Конституції України виникла нагальна потреба реформувати державну службу на основі основних конституційних цінностей. В Концепції адміністративної реформи (групи Л.Кравчука) опублікованій у 1998р, система державного управління, що була в Україні, названа неефективною і нездатною подолати суспільну кризу.

У Концепції роз'яснена мета адміністративної реформи – формування «нової» системи управління державними службовцями, яка буде наближена до потреб і запитів людей, що буде спрямована служити людям та інтересам країни. Система керування державою має бути ефективною і прозорою, вона має бути підконтрольна людям, а наукові засади «нової» ідеології місцевого самоврядування та органів виконавчої влади слід сприймати як діяльність із забезпечення прав і свобод громадян, держави та державних служб як нові принципи для державних службовців. Щоб сформувати новий моральний принцип для державних службовців, було прийнято рішення розробити Кодекс основних правил поведінки державних службовців.

Концепція базується на сформульованих світовою практикою основних засадах функціонування демократичного, соціального та правового державного управління, які ми розглянемо на прикладі (Рис.2.5).

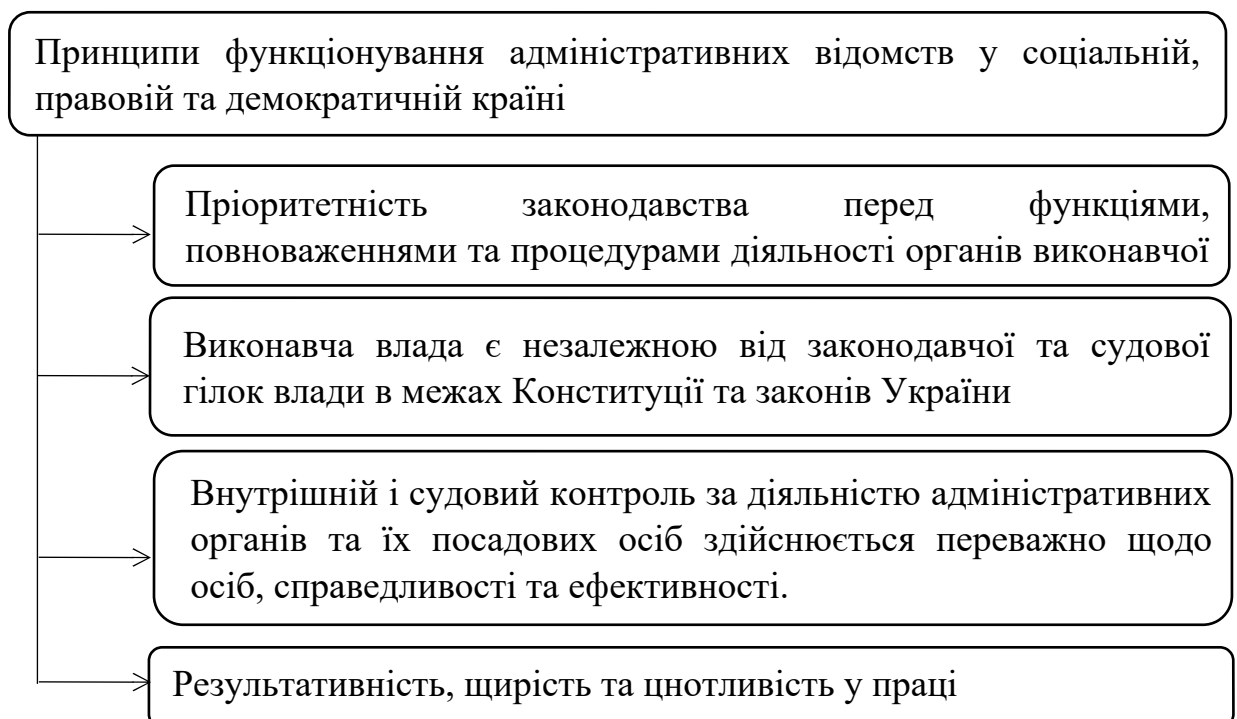


Рис.2.5 Принципи функціонування адміністративних відомств у демократичній, соціальній та правовій країні

Реформування державної служби відповідно до названих цілей повинно будуватись на низці нових принципів, дещо відмінних від сформульованих у Законі «Про державну службу» (Рис.2.6).

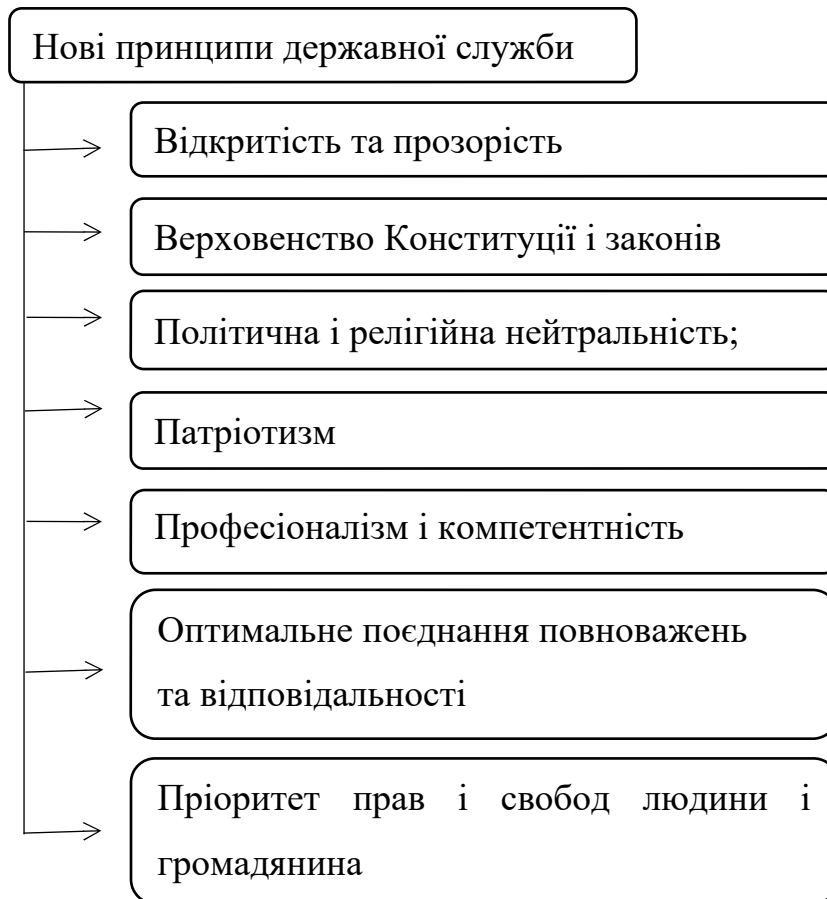


Рис.2.6 Нові принципи державної служби

Принципи, що наведені у рисунку вище, кажуть про свідоме наголошення на моральній якості статусу державного службовця.

Дещо ускладнена структура принципу професійної компетентності, оптимізованого поєднання прав та обов'язків. Робота у державному секторі, вимагає чіткого визначення службових повноважень і міри відповідальності державного службовця та відповідності рівня професіоналізму й компетентності службовим повноваженням.

Ми вважаємо, що державні службовці не є і не можуть бути політично нейтральними, тому що вона виконує функції держави як політичного органу.

Також, доповнює і розвиває характеристику професії державного службовця положення – що стосується кар'єри на службі. Воно надало б змогу вирішувати проблему поєднання службових та індивідуальних інтересів у професійній діяльності, чим підвищило якісні характеристики кадрів та, відповідно, престиж професійної державної служби.

Прозорість, гласність, конкурентоспроможність та об'єктивність підбору та кар'єрного розвитку державних службовців – ось основний зміст Концепції щодо вирішення кадрових питань державних службовців. Фактично це додаток для розвитку професійних державних службовців на основі впровадження системи заслуг – яка є процесом просування і найму державних службовців на основі їх здатності виконувати роботу, а не на їх політичних зв'язках. Цю гіпотезу підтверджують такі факти: одним із завдань реформування державної служби є відбір та розстановка кадрів за професійними, патріотичними та чесними стандартами, а також зведення іспитів та стажування в єдиний порядок іспиту та стажування [17, с.383].

Щоб правильно організувати роботу державних службовців на новій основі, необхідно сформулювати єдині стандарти якості роботи та поведінки, сформувати підготовку до прийняття рішень, підвищити свободу дій та особисту відповідальність, зосередитись на служінні громадянам [1, с.20].

Слід зазначити, що концепція української адміністративної реформи показує подальший розвиток етичних принципів у вирішенні політичних, правових та організаційних питань професійної діяльності державних службовців.

Проблемні етичні питання, які необхідно вирішити в концепції:

- Правове забезпечення адміністративної реформи – створення спеціального кодифікаційного закону про послуги з управління громадянами в Україні, який має визначити відповідальність посадових осіб та громадян

щодо етичного та професійного обміну. [1, с.27];

- «Заключні положення» визначають необхідність розробки заходів щодо запобігання корупції та її запобігання на державній службі [1, с.29];

- Пункт «Відданість, сумлінність, відповідальність державних службовців» доречно «визначити етичні вимоги діяльності державного службовця та узагальнити їх у кодексі поведінки (етики) державного службовця» [1, с.21].

Таким чином, у цьому підрозділі ми розглянули основні обов'язки державного службовця, розкрили сутність та зміст професії державних службовців, особливості державної служби, охарактеризували основні положення Закону України «Про державну службу» і основні принципи функціонування адміністративного відомства в демократичній, соціальній і правовій країні, розроблені зі світової практики.

Дана концепція розглядає моральні питання державних службовців у контексті основних принципів державного службовця: законності, прав людини та пріоритету прав і свобод громадянина, патріотизму, професіоналізму, справедливості, політичної нейтральності, відкритості та прозорість. Вони неправильно відображають деталі ділової етики. Автори цієї концепції не звернули увагу на цілі, які ставить перед собою професійна система державної служби та механізм реалізації цілей. Водночас, ця концепція певною мірою відповідає міжнародним стандартам демократичних професійних державних службовців, докорінно змінює концепцію та методику службової діяльності та розвитку відносин на основі моралі.

2.2 Аналіз стану етики державних службовців в Україні

Насамперед зазначимо, що практичне застосування морально-етичних вимог до державного службовця, сформульоване в законодавчих та інших нормативно-правових документах, вимагає опрацювання конкретних факторів та показників, які б відображали роль цих вимог у професійній етиці. Виходячи з того, що професійна етика є духовним і практичним явищем, її слід оцінювати з аспектів моральної свідомості, професійної діяльності та характеру службових відносин.

Загальні етичні критерії доцільно розглядати на наступних ступенях:

- 1) Загально суспільний – відповідність суспільним моральним вимогам як поведінка, поведінка, службові відносини та їх наслідки;
- 2) Інституційному – система професійної діяльності і поведінки державних службовців відповідає особливим професійним стандартам державних службовців;
- 3) Колективний рівень – професійна діяльність та організація взаємовідносин і дотримання колективних цінностей і норм;
- 4) Особистий рівень – додержування положень і правил професійної етики, а також етичного зростання та ствердження самого себе у професійній діяльності [18, с.76].

Слід зазначити, що цілі та завдання кожного громадянина на державній службі повинні мати чітке суспільне значення та моральну легітимність. Характеристикою суспільної та соціальної доцільності є ступінь відповідності цілей діяльності реальним потребам і соціальним можливостям громадян. Моральними показниками соціально-доцільної діяльності є об'єктивність, а не суб'єктивізм, справедливість і чесність, а не популізм щодо визначення конкретних сфер діяльності чи реальних завдань

та ступеня довіри громадян.

Об'єктивні передумови етичної поведінки громадян на державній службі.

Цей стандарт характеризує ступінь «укоріненості» етичних принципів в організаціях професійної діяльності та надає державним службовцям можливість брати на себе моральні обов'язки та виконувати свої моральні зобов'язання. Серед етичних показників можна розглянути (Рис.2.7).

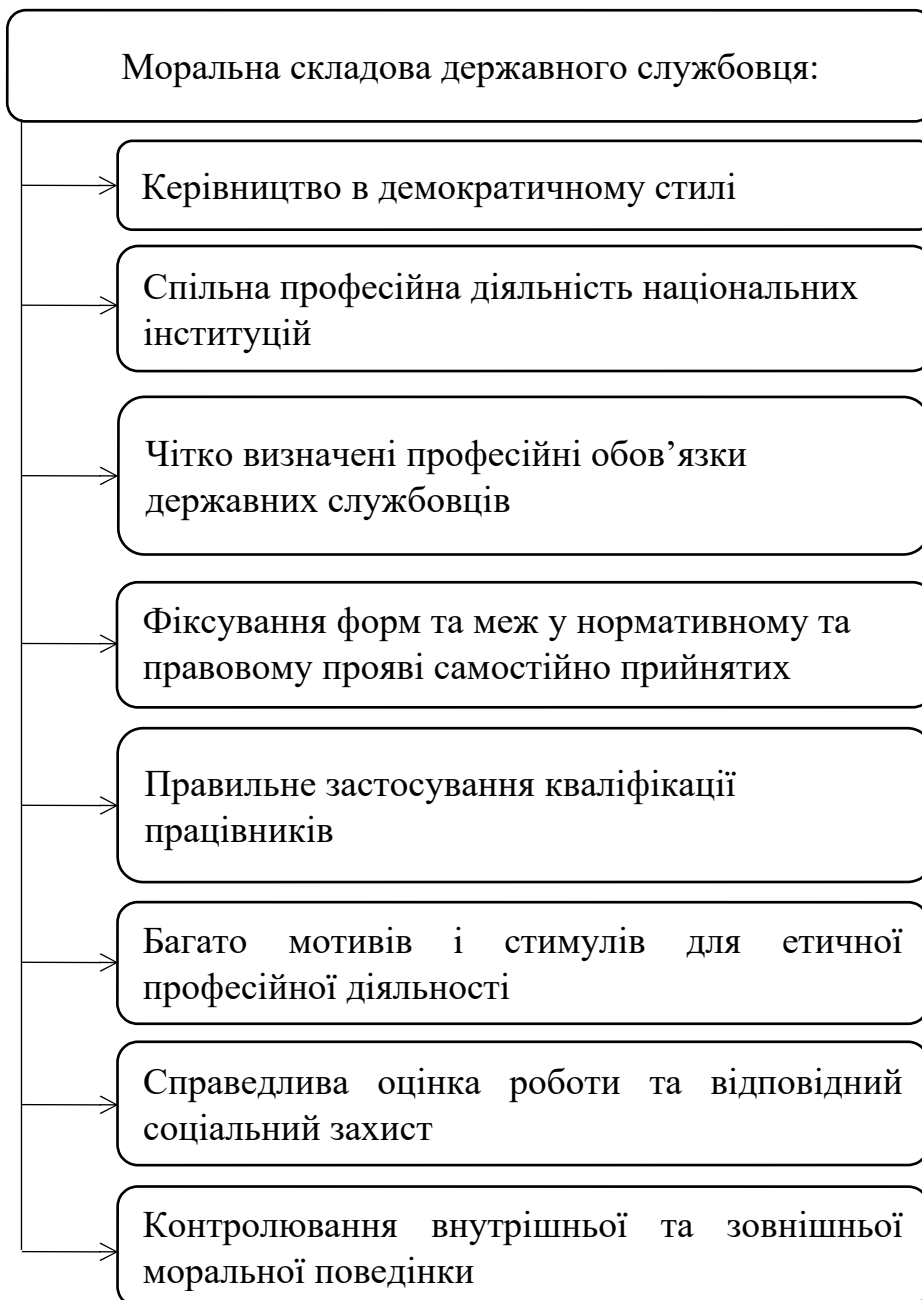


Рис.2.7 Моральна складова державного службовця

Професійна етична діяльність державних службовців є першою ефективною професійною діяльністю. Це означає належне виконання службових обов'язків щодо надання громадянам і суспільству послуг, які вони мають від нього отримувати.

Також, для ефективної професійної діяльності державних службовців, необхідно розглянути проблему співпраці між ними.

На нашу думку, цей критерій містить в собі дві підстави. Перша підстава полягає в тому, що мову про мораль ведуть лише в ситуації вільної спільної діяльності державних службовців. Тому лише такий вид організації роботи державних службовців слід вважати етичним, який відкриває шлях усім суб'єктам до участі у вирішенні проблем колективної діяльності в межах своїх можливостей, дає знання та досвід для прийняття відповідальних рішень. Друга причина полягає в тому, що професійні відносини з державою не дають державним службовцям будь-якого рівня права свавільно (як засіб) розпоряджатися людьми та ігнорувати людську гідність та інтереси. Показниками цього стандарту є стиль керівництва, етика поведінки керівника та відносини з підлеглими та громадянами, соціальний авторитет, рівень згуртованості колективу, співробітників різних структур, ступінь взаємодії громадян та громадських об'єднань.

Також необхідно звернути увагу на критерій універсалізації взаємності у професійних відносинах державних службовців.

Цей стандарт є основним критерієм оцінки професійної етики державних службовців, оскільки обмежує професійну діяльність взаємодією основного складу державних службовців і реалізує її у формі ділових обмінів у формі діалогу. Він оцінює, чи відповідає професійна поведінка абсолютним імперативним вимогам висунутим Кантом:

«Вживайте заходів, щоб зробити максимум (правило), що керує вашою волею, принципом загального закону (тобто, який кожен вважає моральним)» [21, с.347].

Стандарти професійної етики державних службовців можна

використовувати для оцінки етичних вимог державних службовців. Вони дають змогу виділити вузькопрофесійні норми, що відображають інтереси державних службовців як професійних представників.

Норми, що відображають інтереси національних інституцій (корпоративні інтереси) та етики, що виражають соціальні цінності та очікування. Останнє відображає моральні вимоги суспільства, що призводить до потреби в цій професії.

Проаналізуємо моральні установки, запити та інтереси громадян які працюють на державній службі, рівень розуміння ними об'єктивної ролі моралі в функціонуванні демократичного суспільства, знання та розуміння норм моралі та правової служби, взаємозв'язок між державної служби, та моральний статус чиновників тощо. [22, с. 144].

Дослідження вітчизняних вчених щодо ефективності роботи державних службовців демонструють, розуміння сутності і соціальне призначення моралі у своїй професійній діяльності, готовності діяти відповідно до моральних цінностей і норм. [23, с.20].

Найвпливовішими чинниками, що визначають стандарти поведінки державних службовців, є природа підприємства. Справжня поведінка державних службовців в основному визначається традицією дотримання загальноприйнятих стандартів взаємин та беззастережного підпорядкування безпосередньому прийняттю управлінських рішень. впливають на поведінку державних службовців в тому числі: вказівки та накази безпосереднього керівника; власний життєвий досвід; власні меркантильні та кар'єрні інтереси.

Проблеми в професійній діяльності державних службовців також пов'язані з корпоративною замкненістю. Отже, система державної служби потребує не лише структурних, функціональних та правових змін, а й модифікації морально-етичних засад державних службовців у сфері психології – у сфері ставлення та цінності-мотивації. [24, с.156].

На теперішній час в діяльності державних службовців наявна серйозна

морально-професійна проблема, це свідчить про самовідтворення стандартів відносин і корпоративних традицій у колективі державних інституцій.

За допомогою методу контент-аналізу результатів вітчизняних досліджень вивчається сучасний стан моралі державних службовців, виявляються їхні проблеми та потреби в моральному пізнанні [25, с. 20].

Вчені проводили дослідження, під час якого було виділено наступне (Рис.2.8).

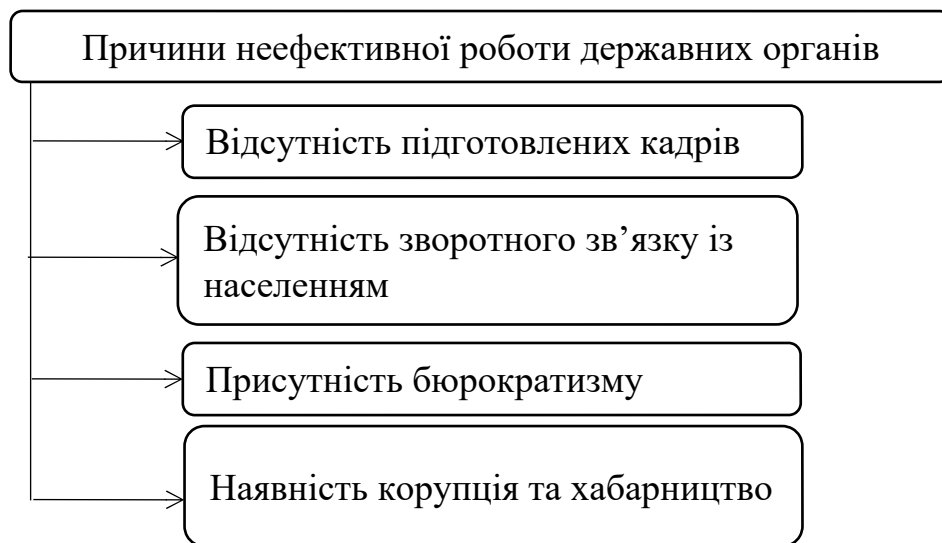


Рис.2.8 Причини неефективної роботи державних органів

Як колишній працівник у сфері місцевого самоврядування, можу сказати, що для тих співробітників, які працюють у сфері місцевого самоврядування тривалий час, основним мотивом праці є (Рис.2.9).

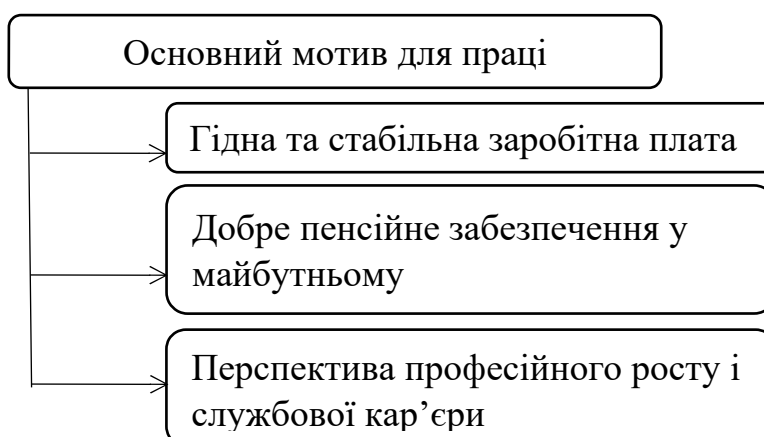


Рис.2.9 Основні мотиви для праці

Надалі розглянемо особистісні якості державних службовців, які впливають на ефективну професійну діяльність державних службовців.

На теперішній час вбачається односторонній підхід до визначення якостей державних службовців. Наприклад, не можна не погодитися з поширеною думкою, що результат праці державного службовця залежить від його відповідальності. Справедливість, повага до підлеглих, порядність, рішучість, патріотизм, всі ці фактори суттєво впливають на результат праці державного службовця.

Основними принципами державної кадрової політики у сфері державної служби, які впливають на створення об'єктивних умов етичної поведінки, є добір за професійними і моральними якостями, інноваційний характер діяльності, відкритість для суспільства, забезпечення зростання професіоналізму, та компетентності.

На нашу думку, первинними в забезпеченні ефективності праці державних службовців, є людський фактор і принципи демократичного управління. Причому найважливішим проявом «людського фактора» є міжособистісні стосунки з урахуванням індивідуальних особливостей партнерів та правил неформальної взаємодії. Менш важливими є форма, етика та правові принципи професійної діяльності: принципи, умови, правила, норми, закони, що містять моделі поведінки та діяльності.

Професійна діяльність не може задовольнити особисті потреби працівників, особливо в плані самореалізації. Вони не будуть асоціювати з державною службою свою кар'єру. Їхня робота зумовлена такими факторами, як можливість привабливих міжособистісних взаємодій та встановлення впливових зав'язків. [26, с. 26].

Таким чином, можна виявити переваги демократичного способу управління державної служби. Ефективність роботи державних службовців

залежить від ініціативи керівників і рядових службовців, а також від ентузіазму громадян. Керуючі державою мають дбати про інтереси громадян та залучати їх до планування та організації діяльності органів виконавчої влади.

Надалі проаналізуємо з погляду етики базові чинники ефективності діяльності державних службовців. Основним чинником ефективної діяльності державних службовців є їх професіоналізм. Під цим фактором слід розуміти готовність і здатність державних службовців служити місцевим чи регіональним громадам та всьому суспільству. Добра характеристика професіоналізму виявляє етичний аспект поведінки державного службовця в суспільному, індивідуальному й колективному вимірах.

Професіоналізм – це почуття незалежності та відповідальності перед суспільством, патріотизм, самовідданість, щирість у стосунках з громадянами, любов до міста, бажання жити в ньому. Виявляється в таких морально-психологічних якостях, як доброта, щедрість, комунікативність, співпереживання, визнання власних помилок. У професійній діяльності (етичній та професійній) навички, компроміс, вирішення конфліктів, здатність визначати та досягати цілей, почуття відповідальності, наполегливість, особиста ініціатива тощо. В етичних нормах фактичної поведінки: справедливість, розумність, раціональність, поміркованість, дотримання законів і правил, відповідальність за досягнення кінцевого результату [27, с. 24].

До факторів, що обумовлюють або характеризують етику професійної діяльності державного службовця, можна віднести: забезпечення діяльності на робочому місці; ефективне стратегічне планування; стимулюючу організаційну культуру; справедливість, законність, відкритість професійних відносин; страх втратити роботу; спрямованість на інтереси громадян і роботу з ними; співпрацю в організації; самоорганізацію професійної діяльності; жорстку ієрархічну адміністративну структуру; спрямованість на результати й етика праці; самостійність і відповідальність; відсутність

подвійних стандартів.

Державні службовці розуміють роль «людського фактора» у підвищенні ефективності органів влади держави та професійної діяльності. Проте їм недостатньо знань про сутність моральних факторів у службовій діяльності, недостатньо теоретичних знань і практичного досвіду. Це, передусім, комплекс професійно-етичних знань, умінь і навичок, які використовуються для організації індивідуальної та колективної роботи, формування гуманних ділових відносин у колективі та партнерських відносин з громадянами, для етичного аналізу та оцінки рішень, діяльності та їх результатів, а також для сприяння етична поведінка, методи відбору, етика та професійна якість державних службовців тощо [28, с. 24].

Державні службовці відіграють визначальну роль у ціннісно-мотиваційній сфері особистості в саморегуляції професійної діяльності (Рис.2.10).

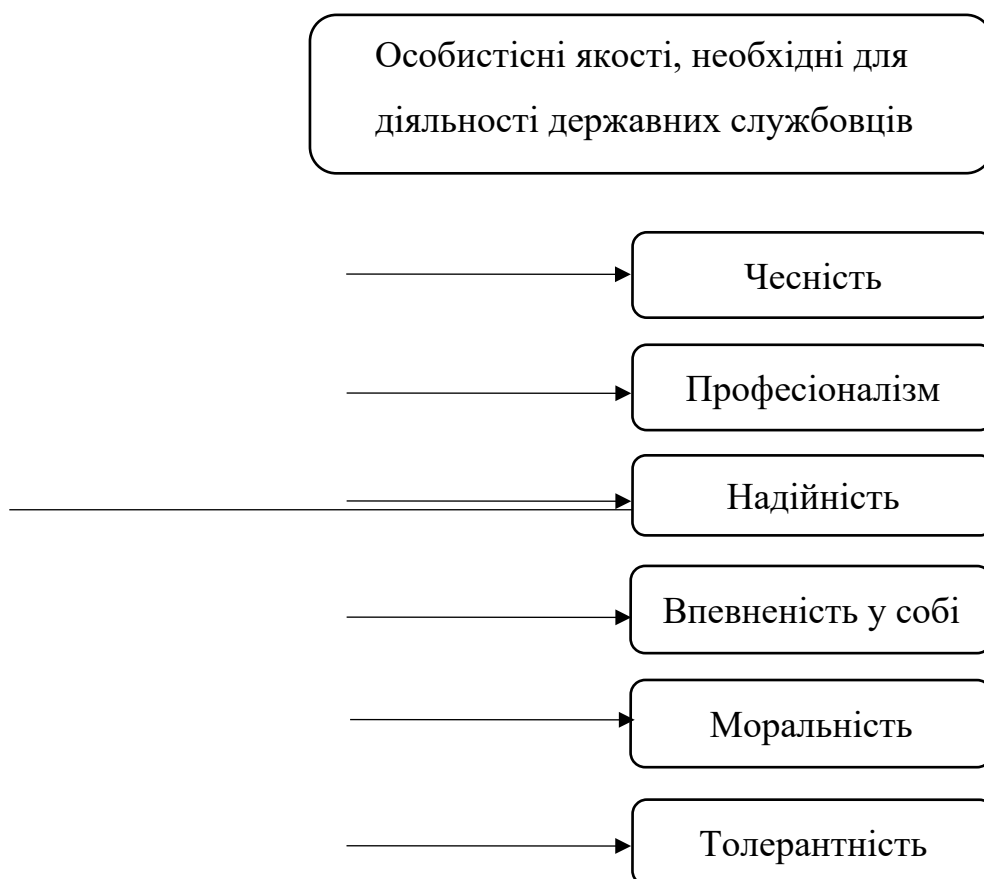
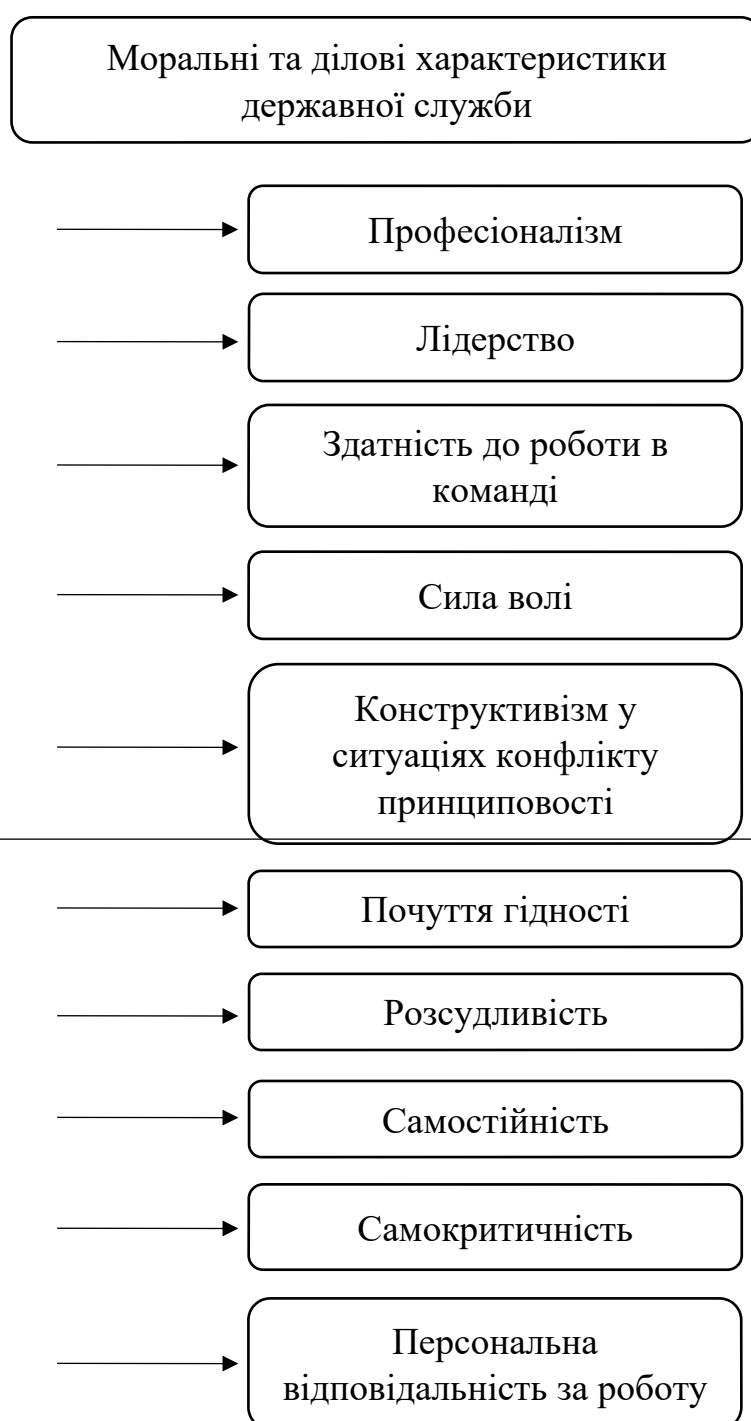


Рис.2.10 Особистісні якості, необхідні для діяльності державних

службовців

Крім того, в саморегулюванні професійної діяльності службовців, значну роль також відіграє морально-ділова характеристика державної служби (Рис.2.11).

Вирішальний вплив на моральну діяльність державних службовців середньої ланки має характер відносин із керівником, які мають, принаймні, відповідати етичним нормам, що характеризують культуру спілкування.



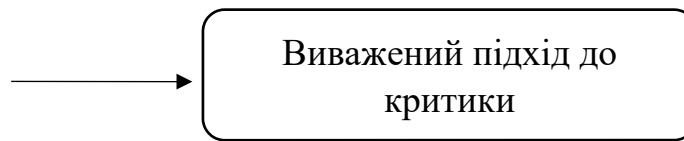


Рис.2.11 Моральні та ділові характеристиками державної служби

Проте сучасні реалії показують, що нерідкі випадки, коли керівники часто принижують своїх підлеглих: несправедливий розподіл обов'язків і заробітної плати, деперсоніфікована критика, неетичні методи впливу, дискримінація співробітників тощо.

Таке ставлення керівників визначає відповідну реакцію підлеглих: вони також зневажають керівника і не вважають його зразком для наслідування, що природно. За словами службовців, керівництво має «свою» етику. Зазвичай їм не лише не вистачає лідерських якостей, а й морального та інтелектуального авторитету в колективі. Ставлення керівництва до підлеглих пов'язане з відсутністю реального контролю за фактичним виконанням загального кодексу етичної поведінки державних службовців, який є обов'язковим для всіх, незалежно від займаної посади, та відсутністю санкцій та контролю. Крім того, керівник не несе відповідальності за етику своїх підлеглих і етичний статус професійної діяльності всього колективу і не несе реальної відповідальності ні перед ким.

При аналізі етичних аспектів організації праці, співробітників хвилюють питання, які призводять до порушення принципів справедливості та унеможливають етичну поведінку. До них належать: нечіткі посадові інструкції, несправедливе розподілення посадових обов'язків, дублювання посадових обов'язків, незадовільна організація роботи, відсутність реального внутрішнього контролю за трудовою діяльністю та результатами, справедлива оцінка, ефективні стимули та заохочення працівників.

Така організація роботи не створить умов для самооцінки колективу, відчуття причетності до спільної мети, розвитку взаємовідносин, гордості колективу. Це приводить до професійного почуття беспорядності та

неповноцінності державних службовців, відсутність мудрості до розуміння реальності або небажання змінити можливість, відсутність сміливості відстоювати свої погляди перед вищим керівництвом, а також у колег, громадян, організацій тощо. Типовим наслідком такої організації командної роботи є поділ її на незалежні, самодостатні групи, конфлікти інтересів (відділ, між відділами) та міжособистісні стосунки, які визначають нездорову морально-психологічну атмосферу. Розглянемо основні причини конфліктів у колективі (Рис.2.12).



Рис.2.12 Основні причини конфліктів у колективів

Ці причини зумовлюють зміну мотивації поведінки державного службовця. Якщо працівник не може адекватно впоратися з приниженням, він буде зневажати інших людей - своїх колег і громадян.

Окреме етичне питання — стосунки між колективом і новим співробітником. Не часто реалізується в практиці державних службовців ст.35 «Випробування та встановлення відповідності державного службовця

займаній посаді» Закону «Про державну службу», згідно з яким «може встановлюватися випробування терміном до шести місяців», у цей період відбувається введення молодого працівника в колектив і його професійні ролі, тобто первинна соціалізація. Такий підхід відображає формальне ставлення кадрових служб до нових співробітників, оволодіння принципами і нормами етики поведінки, знайомство з нормами і традиціями колективу. Це викликає у новачків відчуття незахищеності та невпевненості, а враховуючи низьку початкову зарплату — високу плинність кадрів, усе це робить працю в державному секторі менш привабливою для початку кар'єри.

За словами чиновників, стосунки з громадянами є ключовим показником етики. Вони навели деякі причини конфлікту та інші неетичні дії. Якщо не врахувати моральну недосконалість самого закону, решту можна пояснити недостатньою морально-психологічною підготовкою переважної більшості державних службовців, а також невмінням віддавати перевагу правам та інтересам людей та громадян, а не права та інтереси начальників або начальників. держава. Усунення цих причин слід розглядати з двох аспектів: нагляду та правового забезпечення професійної діяльності державних службовців та власне етики. Що стосується першого виміру, то йдеться про нерегулярний порядок та відсутність стандартів у наданні державних послуг громадянам та їх об'єднанням. Законодавча консолідація, необхідна для відкриття державних установ, покликана дозволити громадянам брати участь у контролі за їхньою діяльністю [29, с. 78-84].

Другий – це етичний рівень, тобто визнання того, що відкритість та прозорість як основні етичні принципи управління відносинами зі споживачами державних послуг є справжнім випробуванням моральності та професіоналізму державних службовців. Саме ці принципи дають державним службовцям відчуття відповідальності. Вона має багато моральних проявів:

- 1) відповідальність видима для інших за умов відкритості та прозорості;
- 2) відповідальність за наслідки морального вибору що породжує

почуття особистої значущості людини, яка керує справами держави.

Нарешті, відкритість та прозорість є основою взаєморозуміння та довіри як споживачів, так і всього суспільства серед державних службовців. Ці принципи лише декларуються більше, ніж фактично реалізуються. Указ Президента України 2002 року «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» зазвичай вимагає від державних органів і посадових осіб надавати загальні звіти або інформувати громадян про свої рішення. Тому негативні фактори професійної діяльності, такі як надмірно складні процедури, відсутність чітких стандартів надання державних послуг, відсутність внутрішнього та зовнішнього контролю, законодавства щодо вирішення певних проблем шляхом «самовизначення» та «страху свободи» – громадяни не бажають робити те, що роблять державні службовці.

З одного боку, це сприятливе середовище для зловживання окремими чиновниками своїми повноваженнями, з іншого боку, вони змушують громадян повністю покладатися на «добру волю» державних службовців.

Низька правова культура державних службовців та громадян посилює цю проблему. Співробітники недостатньо розуміють законодавчу базу професійної діяльності, окремі положення, не вміють використовувати конкретні правові норми, які регулюють поведінку та етику. Це призводить до приховування від громадян правової інформації, яка допомагає їм захистити свої права та отримати додаткові послуги чи пільги. Крім того, недосконалість законодавства та відсутність механізму реального матеріального та фінансового забезпечення реалізації окремих положень роблять посадовців середнього та рівня нижче заручниками держави у стосунках із громадянами, оскільки вони не можуть захистити свій моральний професіональний статус [30, с. 338].

Етичні причини конфліктів з громадянами, на думку чиновників, мають двосторонній характер і полягають у низькому моральному рівні службовців і громадян. Це проявляється в невмінні вислухати і зрозуміти інших,

небажання стримувати невдоволення, небажання чітко пояснити природу проблеми, небажання допомогти захистити інтереси інших або вчасно надати послуги. З огляду на економічні труднощі громадян, які часто супроводжуються почуттям розгубленості та безпорадності, ці якості та вміння державних службовців відіграють особливу роль у встановленні моральних відносин між владою та суспільством. Проте працівники не завжди пов'язують свої дії та рішення з їхнім впливом на особисту долю, стосунки громадян та влади.

Під час досліджень також розкривається природа моральної самооцінки державних службовців. Виявляється, що в моральній самодисципліні поведінки державних службовців вона відіграє ключову роль у розумінні принципів справедливості як регулятора моральних відносин між індивідами, соціальним середовищем, працею та суспільством. Вона має інтелектуальну та емоційну основу — ґрунтується на відчутті, переживанні та розумінні несправедливості до себе. Чиновники самокритично визнають, що часто несправедливі. Вони шкодують про свою поведінку в певних конфліктних ситуаціях, коли несправедливо критикують колег, виявляють надмірні, а іноді й необґрунтовані вимоги до інших, а в деяких випадках є безвідповідальними, коли їм не вистачає підтримки. Коли керівництво має сміливість відстоювати свою думку, подає упереджені звіти, тощо. Чиновники зазначили, що відсутність професіоналізму, належної етичної освіти, недосконалість законодавчої бази та недостатнє розуміння законів спричинили несправедливість у служінні громадянам, що призвело до недовіри до влади.

Іншим важливим етичним питанням є незахищеність гідності державних службовців. Етика та соціальний захист державних службовців формально регулюються «Законом про державних службовців» та «Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», але фактично вони не гарантуються. Причиною такої ситуації є відсутність належних процедур,

правил та інститутів контролю поведінкової етики, а також самоорганізації державних службовців для захисту своїх прав і свобод. Несправедливість і незахищеність ображає і принижує гідність державних службовців, а в кінцевому підсумку принижує механізм психологічного захисту, який часто спотворює їх моральну свідомість. Особи стають морально нечутливими до цілей і засобів професійної діяльності, байдужими до власного морального образу. Подібні висновки в інших дослідженнях [31, с. 244].

Етична поведінка державних службовців в Україні є складною практичною проблемою, яка зумовлена як станом моральної свідомості державного службовця, яка сформована ще у радянські часи стереотипами сприйняття моралі, і справжній стан організації заходів та соціально-моральна незахищеність.

Це питання вимагає особливої уваги з боку керівників державних службовців. Для його вирішення необхідна розробка комплексного освітнього плану з етики та психології професійної діяльності, взаємин та спілкування, який має бути включений у підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців усіх рівнів, а також переосмислення характеру державної служби.

Виявлені моральні питання зачіпають усі аспекти професійної діяльності державних службовців. Вони спричиняють негативні тенденції в організації праці та відносинах у трудових колективах державних органів та установ, що призводять до відчуження державних службовців від трудового процесу, ведуть до байдужості, втрати професійного інтересу, неефективності, недовіри до влади. Вирішення цих проблем потребує наукового та обґрунтованого комплексного підходу до етики державних службовців, який враховуватиме низку факторів, необхідних для встановлення етичних принципів в організаціях праці та відносин: науково-теоретичну аргументацію, політико-правову консолідацію, етику та освіту. Він має базуватися на розробці емпіричних показників, що втілюють етичні принципи в діяльності державних службовців, механізм їх реального

впровадження, форми внутрішнього та зовнішнього (державного) контролю [32, с. 244].

Питання, порушені в цьому розділі, мають бути відображені в плані етики державної служби, а також в етичній політиці та плані професійної соціалізації. По суті, це складна проблема розвитку формування професійної етики та впровадження її засад у колективну трудову діяльність.

Тому основним джерелом професійної етики державних службовців є принципи Конституції України та політичні рішення та нормативні акти Української держави.

Закон України про державних службовців встановлює метод ціннісної функції для «професійної» діяльності державних службовців, а його соціальне призначення – служіння українському народу.

Конституція України дає орієнтири для «нової» системи державної служби, яка відповідає світовій практиці. Однак її ключові ідеї в правовій базі державних службовців та державних установ лише озвучені, а ідея участі громадян в управлінні, тобто механізм професійної етики, офіційно не втілена [1].

«Загальні правила професійної етики та поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» визначають професійну етику як найповніший зміст поведінкової етики та стандартів доброчесності [33].

Проте відсутність етичних принципів і норм концептуальних стандартів, виконання процесуальних гарантій, організаційної структури та встановлених обов'язків щодо виконання, а також контроль за їх дотриманням ускладнюють їх застосування. Цей висновок підтверджується оцінкою іноземних експертів основних показників системи державної служби України за базовими показниками ОЕСР - Організація економічного співробітництва та розвитку (2003).

На нашу думку, суспільство має високі моральні та професійні вимоги до влади. Державні службовці також розуміють необхідність професійної

етики, але ступінь інтеріоризації ціннісного регулятора професійної поведінки є незначною, проблемою для них є дотримання як норм професійної етики, так і норм закону. Зокрема до наявних проблем суперечностями процесу функціонування етики державних службовців, можна віднести:

1) Формальна та неформальна організація колективно державних інституцій, що створює домінування міжособистісних відносин;

2) Позитивні очікування державних службовців щодо ефективності діяльності регулюючого органу з питань етики професійної діяльності та фактична бездіяльність керівників у їх реалізації;

3) Моральні вимоги та рівень сформованості професійної етики, що проявляється у небажанні вступати в професійну взаємодію на засадах «взаємності», у відсутності самоідентифікації як публічного діяча, у нерозумінні етичних принципів і норм державних службовців, у відсутності навички;

4) Вимогливі інтереси державного службовця, моральні, соціальні та правові не є безпечними, його залежність від «моралі» керівництва.

Ці суперечності зумовлюють недооцінку самооцінки державних службовців, розвиток безладдя та законності, формування корпоративної етики в державних установах. Така ситуація свідчить про необхідність системного підходу до професійної етики державних службовців, включаючи науково-теоретичну аргументацію, політико-правову консолідацію, етику, освіту та організаційну реалізацію.

В цьому розділі ми проаналізували стандарти, методи дослідження та реальний моральний стан українських державних службовців. Що стосується оцінки професійної етики державних службовців, то доцільно запитати про якісні стандарти, на яких базується оцінка.

2.3 Характеристика ідейних та нормативних засад етики державних службовців в Україні та за кордоном

Слід зазначити, що світовий досвід свідчить, що етизація державної служби дає можливість гуманізувати суспільні відносини та істотно підвищити ефективність діяльності державних органів. Тому етична підготовка державних службовців є важливим напрямом адміністративних реформ країн Євросоюзу та розвинутих країн світу.

Не дивлячись на те, що в різних країнах існують різні методи формування організаційної культури державних службовців, мета одна і та ж – забезпечити, щоб професійна діяльність державних службовців відповідала інтересам громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою та порушенням закон [2, с.148].

Професійна етика державних службовців ЄС – це розвиток етичної інфраструктури на основі вимог професійної етики та боротьби з корупцією. Відповідно до Страсбурзької рекомендації Ради міністрів Ради Європи щодо стандартизації поведінки державних службовців (травень 2000 р.) було запропоновано типовий кодекс поведінки державних службовців (модель), згідно з яким кодекс країни буде розвиватися. Законопроект не лише сприяв ухваленню національних законів і нормативних актів, а й сприяв створенню

спеціальних національних інститутів етики та запровадженню морального виховання.

Незважаючи на те, що різні країни мають різні методи формування організаційної культури державних службовців, цілі у них однакові – забезпечити, щоб професійна діяльність державних службовців відповідала суспільним інтересам, а також запобігти можливим зловживанням владою та порушенням.

У країнах ЄС стандарти поведінки державних службовців включені в спеціальні законопроекти, які отримали загальну назву — кодекс поведінки державних службовців. Залежно від країни ці кодекси можуть мати різні назви (наприклад, «Кодекс етики», «Кодекс етики», «Стандарти поведінки державних службовців» тощо) [8].

Кодекси поведінки, як правило, містять конкретні вказівки щодо поведінки, яка відповідає очікуванням організації щодо її членів та ідеалам, яких вона прагне досягти (Рис. 2.13).

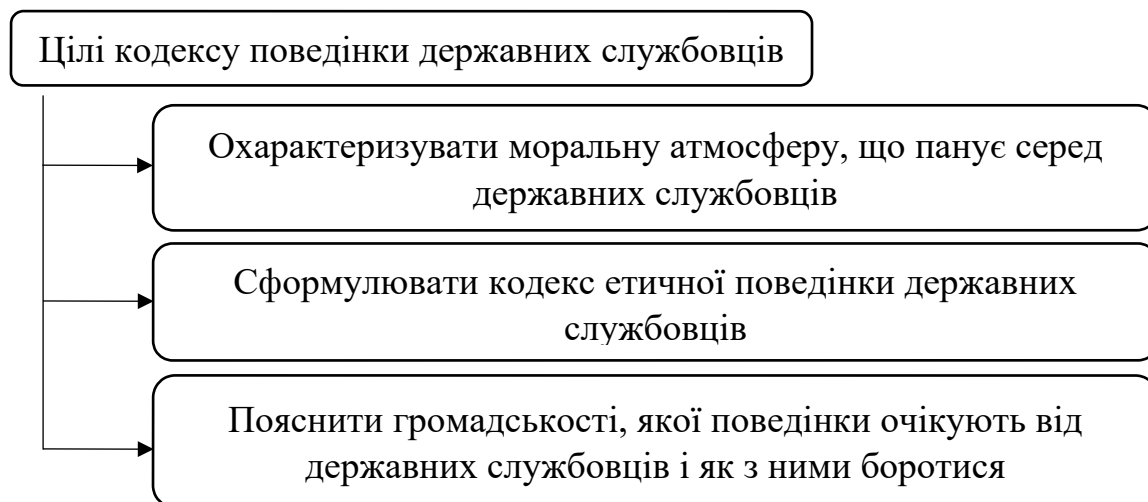


Рис. 2.13 Мета кодексу поведінки державних службовців

За результатами дослідження встановлено, що кодекси поведінки державних службовців найчастіше використовуються для боротьби з корупцією та запобігання конфлікту інтересів.

Вважається, що одним із головних чинників у боротьбі з корупцією є професійна етика державних службовців. Тому міжнародні організації (Transparency International, CoE, UN) зосереджуються на формуванні практичних рекомендацій щодо вдосконалення етичних кодексів державних службовців. Наприклад, у боротьбі з корупцією в США необхідно врегулювати моральну поведінку державних службовців.

Слід зазначити, що антикорупційне законодавство в США є системним. Вона включає юридичні дії, які регулюють лобіювання, банківську діяльність, операції та інші види діяльності. Проте, окрім створення правової бази, антикорупційна стратегія Сполучених Штатів також включає формулювання та впровадження так званої адміністративної етики, яка має керувати етикою та дисципліною посадових осіб у різних державних установах.

Перша спроба представити ці норми в концентрованому вигляді була зроблена в 1958 році, коли Конгрес прийняв Кодекс етики державних служб США (Code of Ethics for Government Service) [34].

Слід зазначити, що кодекс поширює свій вплив лише на працівників виконавчих агенцій. Кодекс передбачає, що кожен на державній службі зобов'язаний:

1. Вірність моральним принципам і державі вища за лояльність до окремих осіб, політичних партій чи інших інститутів.

2. Дот

Конституції, законів США та урядових постанов і ніколи не підтримуйте людей, які ухиляються від закону.

3. Пов

заробітною платою та зусиллями, необхідними для виконання обов'язків.

4.

Застосувати найефективніший і рентабельний метод для вирішення проблеми.

5. У ситуаціях, які можуть бути інтерпретовані як такі, що впливають на виконання ваших обов'язків, ви не повинні дискримінувати, пропонуючи комусь особливі переваги чи привілеї (незалежно від того, платні чи ні) або приймаючи пільги чи подарунки для себе чи своєї сім'ї.

6. Не д

обіцянок щодо посадових обов'язків, оскільки державні службовці не можуть виконувати державні обов'язки приватно.

обов'язки проти своєї совісті, прошу не встановлювати комерційні відносини.

8. Не використовуйте приватну інформацію в особистих цілях.

Розкриття корупційних справ [35].

У 1977 році Палата представників прийняла Кодекс етики Палати представників і Кодекс етики Палати представників. Ці законопроекти поширюються на членів Конгресу та персоналу [36].

Сенатори, кандидати, які балотуються в Сенат США, а також чиновники різних рангів, службовці Сенату зобов'язані подавати декларацію фінансового стану. Заява подається один раз на рік, для кандидатів – протягом 30 днів з дня висування. Повинен задекларувати всі питання, що стосуються фінансових витрат і доходів за цілий рік минулого року:

- повний дохід, дивіденди, відсотки за вкладками, доходи та витрати від рухомого та нерухомого майна;

- фіскальні доходи та інші доходи від недержавних організацій;

- оплата транспортних та супутніх витрат;

- подарунки, отримані від будь-якої фізичної особи чи організації, у тому числі у вигляді оплати проїзду, харчування, проживання в готелі, напоїв у ресторані та різноманітних розваг;

- фінансові та інші зобов'язання, борги;

- угоди та домовленості з різними організаціями щодо можливої роботи в них чи для них тощо.

Співробітники Білого дому та інших адміністративних установ повинні надати керівникам своїх відділів таку інформацію:

1. Перелік усіх компаній, компаній, компаній та загальноосвітніх та інших закладів, з якими на даний момент працює працівник безпосередньо або через дружину, неповнолітніх дітей чи інших членів сім'ї.

2. Перелік усіх особистих кредиторів державних службовців, кредиторів їхніх дружин, дітей тощо та членів сімей, які проживають з ними.

3. Інформація про нерухомість усіх вищезазначених осіб.

Перевірки проводяться спеціально призначеними особами або групами осіб, будь-яким національним адміністративним відомством чи відомчим комітетом, і в разі потреби вони можуть запитувати додаткову інформацію, опитувати посадових осіб та проводити розслідування. У разі серйозних порушень може знадобитися кримінальне переслідування[37].

«Закон про професійну етику державного службовця» був прийнятий у 1978 році, його головне завдання — «підтримання доброчесності державних службовців та установ». Для нагляду за дотриманням адміністрацією вимог цього закону в рамках Міністерства управління персоналом створено Департамент урядової етики. Слід зазначити, що цілі, які переслідує закон, так і не були досягнуті, тому довіра населення до держслужбовців почала суттєво падати. Відповіддю на це було створення президентського комітету з реформування законодавства.

Рекомендації комітету спонукали Конгрес ухвалити «Закон про реформу законодавства про етику» у 1989 році, який вніс істотні зміни до правил, що регулюють офіційну етику, і поширив його на всі гілки федерального уряду — законодавчу, виконавчу та судову. [38].

Основні частини закону: обмеження щодо зайнятості та діяльності колишніх службовців; правила звітності про матеріальний стан федеральних державних службовців; прийняття подарунків, підробіток та стягнення гонорару; створення громадського комітету з питань системи державної служби та працівника зарплати.

Для контролю за дотриманням етичних стандартів також були створені спеціальні установи. Наприклад, Комітет з етики Сенату має широкі повноваження для проведення розслідування. Він може проводити слухання та вимагати кореспонденцію та документи. Ті, хто відмовляється давати свідчення або подавати документи, можуть бути притягнуті до відповідальності за неповагу до Конгресу.

Варто зазначити, що етика та правила формулюються не лише для федерального уряду, а й для міських чиновників США. Наприклад, у 1987 році в Чикаго було створено Місто етики та запроваджено кодекс етики. У 1990 році в Лос-Анджелесі був прийнятий кодекс етики для муніципальних службовців.

У 1989 році було створено Міністерство національної етики як незалежний орган виконавчої влади. Його очолює директор, який призначається Президентом за рекомендацією та затверджується Сенатом строком на п'ять років. В офісі працює близько 80 співробітників.

Міністерство національної етики запровадило «Стандарт етичної поведінки державних службовців» (1993), який обмежує посадових осіб приймати подарунки від окремих осіб та організацій. Так, держслужбовцям заборонено з будь-яких причин приймати подарунки від непрошених працівників або подарунки, пов'язані з виконанням службових обов'язків.

Тому професійна етика державних службовців ЄС – це розвиток етичної інфраструктури на основі вимог професійної етики та боротьби з корупцією. Відповідно до Страсбурзької рекомендації Комітету міністрів Ради Європи щодо стандартизації поведінки державних службовців (травень 2000 р.) було запропоновано типовий кодекс поведінки державних службовців (модель), відповідно до якого буде розроблено кодекс країни.

Законопроект не лише сприяв ухваленню національних нормативних актів, а й сприяв створенню особливих національних інститутів у моралі та запровадженню морального виховання [39, с.155]. Документ містить дві частини: пояснення та застосування та загальні принципи. Перша частина містить три статті, які визначають:

1) Особи, на яких поширюється дія кодексу – усі державні службовці, які працюють в державних установах; положення кодексу можуть поширюватися і на осіб, які працюють у приватних організаціях, але на державній службі (стаття 1);

2) Статус кодексу – цей документ є частиною нормативно-правових актів, що регулюють діяльність державних службовців, зобов'язує виконувати положення кодексу (ст. 2);

3) Призначення Кодексу – документ має три цілі: визначити стандарти чесності та поведінки, яких повинні дотримуватися державні службовці; допомогти їм відповідати цим стандартам; повідомити суспільству, що воно має право очікувати поведінки державних службовців (ст. 3).

Друга частина «Загальних принципів» включає принципи, що окреслюють моральні межі службової діяльності, а також правила та норми їх реалізації.

Вони є особливо лояльними, законними, політично нейтральними та лояльними до законів, політики та органів державної влади; чесно, справедливо та ефективно служать суспільним інтересам; бути ввічливим у офіційних відносинах і належним чином поважати права, обов'язки та інтереси інших; справедливість у прийнятті рішень. створення І об'єктивність, запобігання конфлікту інтересів, зловживання владою, уважне ставлення до громадської довіри, підзвітність безпосередньому начальству, забезпечення доступу та конфіденційності офіційної інформації та документів, ефективність та економічність персоналу, державні та офіційні ресурси тощо.

Основними вимогами кодексу є перевірка чесності державних службовців, кандидатів на підвищення чи призначення на державну посаду (стаття 24), а також контроль за дотриманням етичних вимог (ст. 25, 28). Особливістю кодексу є підкреслення взаємної вигоди від виконання обов'язків між державними службовцями та тими, хто контролює їх діяльність або здійснює керівництво. Відповідно до типового кодексу більшість держав-членів ОЕСР (Великобританія, Австралія, Франція, Канада, Іспанія, Нідерланди, Нова Зеландія, Швеція) запровадили етичні кодекси (кодекси поведінки) для державних службовців.

Так, наприклад, у Великобританії громадянська служба розглядається як «почесний обов'язок шляхетних людей», як знак довіри до них з боку суспільства. Поведінка «слуг суспільства» регламентується етичним Кодексом державного службовця, якому немає аналога у світовій практиці, тому що він врегульовує поведінку всіх категорій службовців.

Документ містить дві частини:

- 1) вимоги до службової діяльності міністрів;
- 2) вимоги до решти службовців. Його своєрідність полягає в тому, що він, з одного боку, регламентує етику професійної діяльності службовців, починаючи від надання послуг населенню і завершуючи політичними консультаціями міністрам, а з другого – визначає взаємні обов'язки службовців і міністрів [5, с.131].

Наприклад, у Великобританії державні службовці вважаються «почесним обов'язком дворянства» і є ознакою довіри суспільства. Поведінка «державних службовців у суспільстві» регулюється «Кодексом професійної етики державних службовців», подібного стандарту у світовій практиці немає, оскільки він регулює поведінку різних державних службовців. Файл містить дві частини: 1) Вимоги до службової діяльності міністрів; 2) Вимоги до інших працівників. Він унікальний тим, що, з одного боку, він регулює етику професійної діяльності співробітників, починаючи від надання послуг населенню і закінчуючи політичними консультаціями з міністром, з іншого боку, визначає взаємні обов'язки службовців і міністрів [5].

Весь світ знає, що британські держслужбовці «традиційні», керовані етикою та підзвітні комітету парламентського бюджетного контролю. Британська бюрократія характеризується високим ступенем самодисципліни, чесності, етики, турботи про «громадський гаманець», професійної честі та бажання завжди шукати найкраще рішення, оскільки за кожним актом вибору професії стоїть добробут країни і народу громадян.

Крім того, документом, який регулює поведінку вищих посадових осіб у цій державі і не має аналогів у практиці інших держав, є прийнятий у 1990

році міністерський кодекс, а не документ під назвою «Процедурні питання міністрів». Кодекс – це клятва кожному новому уряду та «особисте зобов'язання» кожного міністра.

Вперше кодекс міністра був оприлюднений у 1992 р.

Оцінюючи «новий підхід» британського державного управління у посиленні етики держслужбовців, можна зробити висновок, що система заходів-децентралізація, реформа державного службовця, включаючи її управлінські та ринкові механізми, стимулює етичну поведінку, стимулює державних службовців тощо. їхня внутрішня діяльність і самореалізація бажання.

У Франції, як і в більшості європейських країн, професійна етика державних службовців передусім означає повагу до закону. Як і у Великобританії, моральна мотивація вважається вирішальним чинником успіху реформи державної служби – державні службовці свідомо розглядають реформу як особисту мету [37, с.152].

Є чотири умови для успіху етики, заснованої на закордонному досвіді (США, Великобританія, Швейцарія тощо):

- 1) усвідомлення реальної необхідності закріпити етику;
- 2) у розробці кодексу беруть участь державні службовці;
- 3) Висувати практичні пропозиції щодо реалізації моральних вимог та їх розвитку в процесі морального виховання;
- 4) Організувати керівництво для участі в цьому русі [38, с.12].

Об'єктом особливої уваги ЄС є законодавчі та інституційні засоби утвердження етики на державній службі, які утворюють етичну інфраструктуру. Її елементи, як засвідчив аналіз досвіду Великобританії і Франції, аналогічні тим, які існують в етичній системі США. Західні країни виявились одностайними стосовно того, що умовами професійної етики державних службовців є, насамперед, рівень моральної культури суспільства, політичні традиції управління, активність громадянського суспільства,

професійна чесність вільних ЗМІ, які висвітлюють діяльність владних структур і державних службовців тощо.

ЄС зосереджується на моральному законодавстві та інституційних засобах державної служби, які становлять моральну інфраструктуру. Як свідчить аналіз досвіду Великобританії та Франції, її елементи схожі на елементи американської етичної системи.

Що стосується моральних норм, то вони також повинні відображати соціальні та політичні цінності конкретної країни та мати правове підґрунтя. Враховуючи важливість цих функцій і світову практику, українська професійна етика набуває загальноприйнятих стандартів. Як самостійний інститут суспільно-правових інститутів державної служби України діє законодавство та нормативний розподіл етики державних службовців, що закріплює систему моральних цінностей як стандарт професійної діяльності державних службовців усіх рівнів державного управління.

Зокрема, питання дотримання етичних стандартів у сфері державних службовців регулюється статтею 8 «Закону про державних службовців» України. Основними досягненнями щодо імплементації етики у вітчизняне законодавство є: По-перше, через присягу кожен державний службовець публічно бере на себе моральний обов'язок «вірні служити українському народу». По-друге, стаття 5 детально описана в «Загальному кодексі поведінки державних службовців» (2000 р.). Особливо позитивним є те, що вони розроблені відповідно до вимог Європейської Комісії до державних послуг на нашому материку і виражають вимоги до моральної сутності державного службовця, мети їх діяльності та характеру його відносин з урядом. Він є «слугою» опікуна країни та суспільства.

Нині загальні правила є основним інструментом зменшення упереджень у прийнятті адміністративних рішень. Однак, крім цього, слід зазначити, що в сучасній нормативно-правовій базі, що регулює етику державних службовців, є деякі недосконалості. Так, загальні правила, безумовно, занадто загальні. Відповідно до. 26 їх порушення є підставою для

накладення дисциплінарних стягнень, а відповідно до пункту 22 статті 92 Конституції України відповідальність за дисциплінарні порушення повністю визначається законодавством України [40, с.24].

Тому, з огляду на відносно загальну реалізацію чинного законодавства про професійну етику державних службовців (що спричиняє проблеми в правовій сфері), рекомендовано ухвалити спеціальний законопроект про державних службовців та місцеву професійну етику. Кодекс етики уряду, автономії та державних службовців. На це є кілька вагомих причин.

По-перше, Європейська комісія рекомендує урядам країн-членів прийняти кодекс поведінки національних державних службовців як засіб боротьби з корупцією. Додаток до Рекомендації № R (2000) 10 є типовим кодексом поведінки державних службовців Європейської комісії.

По-друге, відчуваючи потреби часу та суспільства, керівництво органів державної влади, кадрових служб почало приділяти більше уваги впровадженню нових традицій, створенню належної морально-психологічної атмосфери серед державних службовців. Прикладом цього є Кодекс честі працівників Національної податкової служби України, затверджений Радою директорів Національної податкової служби України 23 квітня 2004 року.

По-третє, слід звернути увагу на ще один не менш важливий аспект. Це питання внутрішніх параметрів кожної колективної операції, фактично в ній служать чиновники і службовці. Система заходів, сформульована КРУ в Києві у 2001-2003 рр., є прикладом активного та творчого підходу до сприяння етичному розвитку підприємств, основною метою якого є сприяння етичній поведінці [4].

Тому протягом останніх років Національне бюро державної служби України здійснило низку заходів щодо вдосконалення законодавчої бази, перетворивши українську державну службу в невід'ємну частину європейського адміністративного простору та дієвий фактор підвищення якості. Людське життя. Тому Указом Президента України від 5 березня 2004 р. затверджено концепцію адаптації системи державної служби України до

стандартів ЄС. З метою вирішення цієї проблеми Указом Президента України від 11 березня 2006 р. затверджено українську антикорупційну концепцію «до доброчесності», яка передбачала розробку та прийняття кодексу поведінки державних службовців.

Висновки до розділу 2

На основі аналізу механізмів нормативно-правового регулювання етики державних службовців зроблені наступні висновки:

1. Концепція розглядає моральні питання державних службовців у контексті основних принципів діяльності державних службовців: законності, прав людини та пріоритету прав і свобод громадянина, патріотизму, професіоналізму, справедливості, політичної нейтральності, відкритості та прозорості. Вони неправильно відображають деталі ділової етики.

Автор цієї концепції не звернув уваги на цілі, які ставить перед собою професійна система державної служби та механізм реалізації цілей. Водночас ця концепція певною мірою відповідає міжнародним стандартам демократичних професійних державних службовців, докорінно змінює концепцію та методику службової діяльності та розвитку відносин на основі моралі.

2. Важливим кроком має стати розробка критеріїв, підходів, методів дослідження реального стану етики державних службовців в Україні. У зв'язку з оцінкою етики професійної діяльності державних службовців правомірно постає питання про критерії, за якими буде здійснюватися оцінка.

3. Вважаємо, що розглянуті мета та положення етичних кодексів України, основні положення Кодексу етики урядової служби США, загальні положення Страсбурзької рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, чотири умови успіху функціонування етичних кодексів на основі зарубіжного досвіду, мають бути використані в якості основи впровадження етичного аспекту у вітчизняному законодавстві.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИЧНОГО КОДЕКСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

3.1 Рекомендації щодо практичного застосування етичного кодексу державного службовця

Проблема впровадження етичних кодексів службової поведінки в Україні полягає в особливості вітчизняної правової системи, можливість юридично закріпити норми і принципи соціальних норм (етики, моралі, релігії) є досить обмеженою і часто шкідливою.

По-перше, загальнообов'язковістю можуть володіти тільки правові норми, норми етики залишають можливість довільного тлумачення.

По-друге, корпоративна відповідальність легко перетворюється у самоправство начальницьких осіб.

По-третє, при слабкому розвитку громадянських інститутів моральна (етична) відповідальність «не працює», а залучати до юридичної відповідальності за морально-етичні вчинки не дозволяють принципи права.

По-четверте, якщо законодавством передбачені заходи юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, то дублювати подібні положення в кодексі етики немає сенсу.

Одним з головних ризиків імплементації кодексу в наших реаліях є його неприйняття аудиторією. Цільова аудиторія не довіряє тим, хто його запроваджує, і не вірить в силу самого документа. В такому випадку кодекс перетворюється в черговий документ «для галочки». Дуже складно говорити і вимагати етичну і моральну поведінку від людей, що живуть менш, ніж на 100 доларів в місяць і розчарування слухають байки про боротьбу з бандитизмом або корупцією протягом десятиліть. Як можна це мінімізувати?

Не варто встановлювати заборони, якщо не готові демонструвати і послідовно застосовувати нульову толерантність до порушень [41, с.162].

Проекти по впровадженню кодексу мають особливість. Питання етики не терпить quick & dirty підходу – швидко і брудно – і приречені при підході «для галочки» Поведінка – це психологія, емоції, мотиви, культура. Їх не зміниш наскоком. З іншого боку, поняття чесноти є дуже комплексним і вимагає послідовності при його впровадженні.

У нашому випадку, в державній службі, додається купа радянських архетипів, підкріплених цинізмом керівників і страхом і розчаруванням підлеглих.

Однак і трагедії робити не варто. Немає жодної успішної країни, де якісні етичні документи для держслужби з`явилися відразу. Просто у інших країн часу було трохи більше, ніж у нас. Як правило, ці документи регулярно переглядаються й доопрацьовуються. Документ повинен жити і розвиватися, адаптуючись до проблем і реалій. На нашу думку, краща практика - це його перегляд кожні два роки [42, с.167].

В Україні, крім добре відомих «старих» проблем державної служби, як то корупція або безініціативність, в реформуванні ми повинні брати до уваги і нові виклики, про які у нас поки не так багато говорять, але які вже проявляються (Рис.3.1).

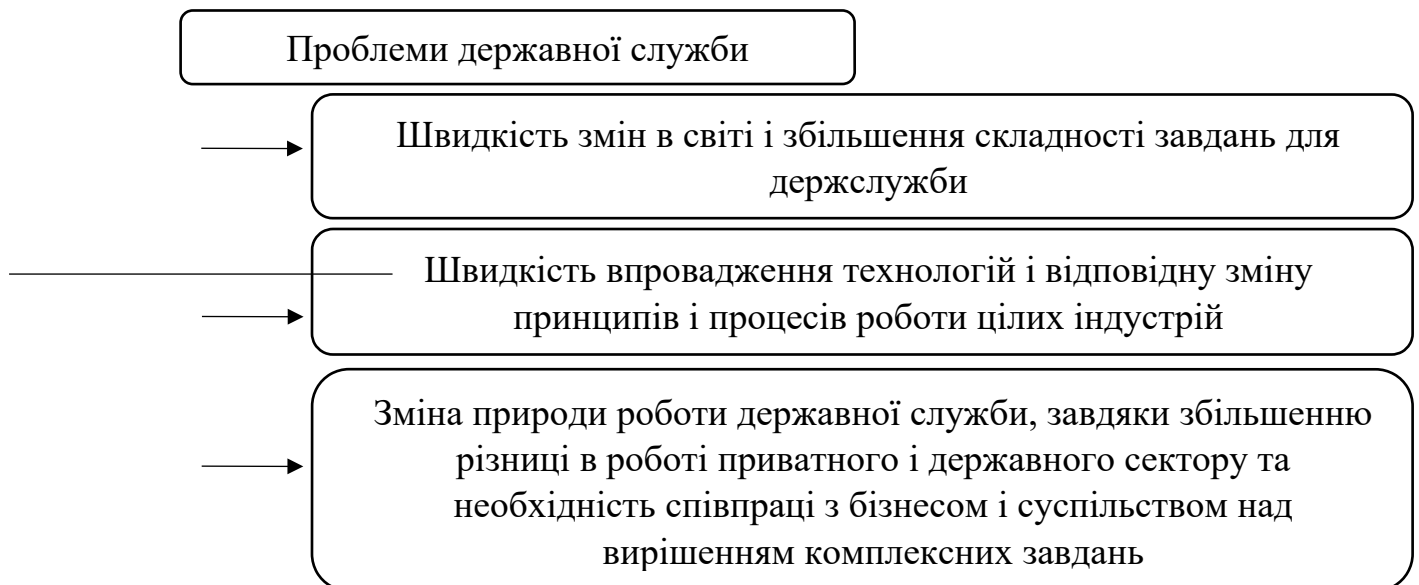


Рис. 3.1 Проблеми, з якими доведеться зіткнутися

Неможливо придумати інструкції і порядки для абсолютно всіх процесів, особливо в сучасному світі. Саме тому підхід до прийняття рішень, який базується на правильних цінностях і принципах, стає вкрай необхідним і ефективнішим. Державні службовці в Україні повинні навчитися мислити і працювати по-новому, виходячи з нових сучасних парадигм:

- не тільки розробляти законодавство, а також забезпечувати його впровадження;
- при впровадженні, робити це результативно і ефективно;
- не просто підвищувати ефективність, а також бути відповідальними і вибудовувати довіру.

Саме такої поведінки повинні сприяти етичні правила і цінності. Звичайно, введенням лише тільки етичного кодексу не вирішити проблем державної служби.

Але своєчасне, комплексне і якісне впровадження етичних рамок і періодична оцінка їх дотримання має дати поштовх до розвитку нової якісної державної служби України, здатної своєчасно задовольняти потреби громадян і сприятиме сталому розвитку країни.

На нашу думку, в Законі України «Про державну службу» є потреба закріпити норму, відповідно до якої на державну службу будуть приймати тільки тих осіб, які будуть володіти високими моральними якостями, які дійсно мають потрібну професійну підготовку, психологічно готови працювати на державній службі, та якісно зможуть виконувати свої професійні обов'язки. Також, вважаю за необхідне, щоб на законному рівні була закріплена обов'язкова процедура через проходження конкурсу заміщення усіх посад державної служби, що дасть змогу зробити незалежним її проходження від одноосібної волі керівника. Вважаю, необхідними умовами для ефективного функціонування кодексів є наступні чинники (Рис.3.2).

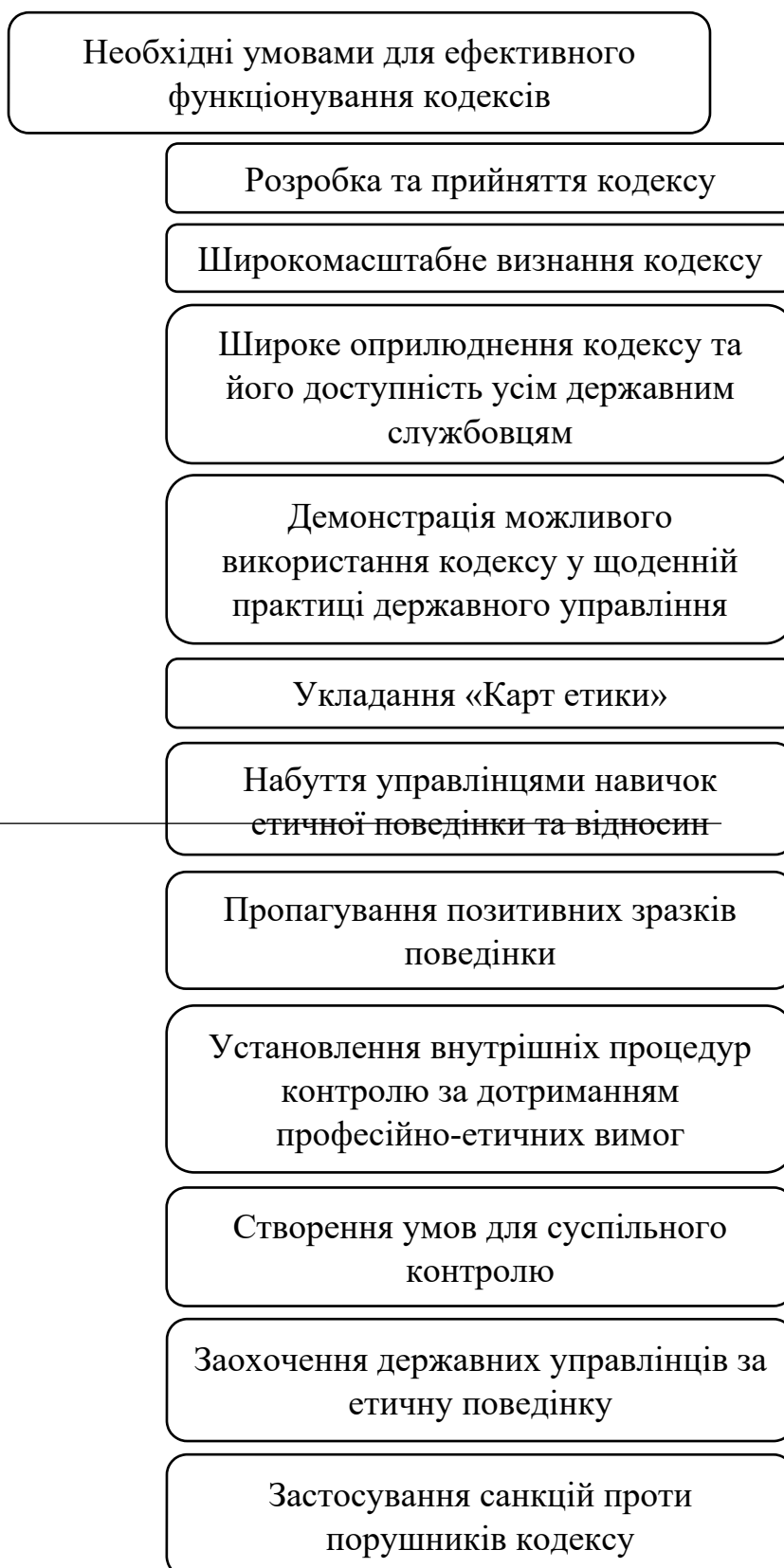


Рис. 3.2 Необхідні умовами для ефективного функціонування кодексів

Розглянемо кожен з етапів більш детально:

1. Розробка та прийняття кодексу.

На цьому етапі доцільно враховувати позитивну, конструктивну (а не каральну) соціальну роль кодексу. Для того, щоб уникнути формалізму та зробити кодекс адекватним суспільній і професійній ситуації, важливо якомога ширше залучати державних службовців до його розробки, що зменшить вірогідність того, що він буде надто специфічним або надто загальним, нездійсненним, невідомим, схематичним або не буде реалізуватися на практиці. До остаточного вироблення його положень важливо долучати і громадськість [42, с.167].

Широке обговорення положень кодексу на перших етапах його розробки може стати більш результативним, ніж висловлення зауважень до готового проекту. Важливим моментом укладання кодексу є форма подання основних його вимог. Проаналізувавши ті кодекси, які існують, можна прийти до висновку, що вони можуть «звучати» у навчальній, наставницькій формі, де будуть викладатися негативні нотки, або в дружній, більш позитивній формі, де більш буде звернена увага на співробітництво. Але, все ж таки, головною частиною етичного кодексу має бути його індивідуальність, позитивний тон. Приведемо у приклад, що незалежна комісія з боротьби з корупцією Нового Південного Уельсу (Австралія) пропонує укладачам кодексу більше акцентувати увагу на позитивному формуванні етичного клімату організації, а не на згоді й дисципліні, що зумовлює і тональність кодексу.

2. Широкомасштабне визнання кодексу.

Положення кодексу мають позитивно сприйматися громадськістю і державними службовцями. Усвідомленню службовцями необхідності дотримуватися етичних професійних вимог сприятиме відчуття того, що документ є не нав'язаним, а прийнятим професійним середовищем. Внутрішньо легалізований кодекс здатний задіяти механізми самоконтролю

та особистої відповідальності працівника за дотримання зафіксованих у ньому правил.

3. Широке оприлюднення кодексу та його доступність усім державним службовцям.

Для створення атмосфери довіри між владою і громадою етичні стандарти поведінки мають бути широко оприлюднені, що дасть можливість громадськості знати моральні й професійно-етичні вимоги до представників влади та контролювати їх виконання, державним службовцям мати доступ до кодексу для того, щоб у разі необхідності вони могли б звернутися до цього документа для уточнення позиції, у конфліктній, складній ситуації тощо.

Кодекс необхідно опублікувати в пресі, розповсюджувати у вигляді брошур. Кодекс має бути в бібліотечному фонді державних і недержавних установ. Доступ до кодексу може забезпечуватися через комп'ютерну мережу, а його популяризація здійснюватися через соціальну рекламу, спеціальні акції тощо [43, с.234].

4. Демонстрація можливого використання кодексу в щоденній практиці державної служби.

Для дійсної роботи кодексу його розділи потребують свого визначення, обґрунтування та вивчення можливостей застосовувати їх у різних ситуаціях, під час розв'язання складних проблем державної служби. Положення кодексів зазвичай пояснюються в коментарях, у яких звертається увага і на винятки з правил, якщо вони існують. Демонстрація можливого використання кодексу може йти через проведення лекцій, консультування, систему пояснювальних записок тощо. Пропонується ціла низка засобів ознайомлення зі змістом документа: регулярне обговорення кодексу на зборах, включення уривків з нього до інформаційних бюлетенів, представлення кодексу на відео з уведенням деяких сценаріїв виходу із можливих етичних дилем тощо.

5. Укладання Карт етики.

У яких прописаний зведений набір етичних правил і рекомендацій, що конкретизують вимоги кодексу для кожного державного службовця залежно від його позиції, посади (рідше – досвіду роботи). Карти етики задають алгоритм належної поведінки, виконують роль нагадування представникам державної служби, як їм слід поводитися в тій чи іншій ситуації. У картах етики можуть міститися імена та телефони людей, які є представниками комітету з етики, можуть здійснити консультування з етичних питань.

6. Набуття державними службовцями навичок етичної поведінки та формування відповідних відносин.

Представник державної служби має не тільки знати положення кодексу, але й вміти їх реалізовувати в практичній щоденній діяльності. Важливим є вироблення практичних навичок етично коректної взаємодії з громадянами, колегами, підлеглими, керівниками, представниками ЗМІ, що допоможе в реалізації принципів етики на практиці. Державні службовці мають володіти навичками коректного спілкування, виходу з конфліктних ситуацій, реалізації етикетних вимог. Формувати ці навички можна на семінарах, тренінгах, ділових іграх тощо. У процесі такого навчання задаються та відпрацьовуються алгоритми поведінки в типових ситуаціях [44, с.342].

7. Пропагування позитивних зразків поведінки.

Будь-яка правильна дія завжди є водночас зразком цієї дії. Однак кращі зразки поведінки необхідно популяризувати. З огляду на спеціальну популяризацію зразків поведінки необхідно враховувати те, що приклади мають бути вивіреними за змістом, мають бути зразками, справді достойної поведінки, пропагувати доцільну поведінку, яка потребувала над зусиль. Важливо, щоб форма подання таких прикладів була коректною, професійною, не деформувала позитивний зміст вчинків. Варто показувати діяльність людей, які авторитетні не лише за посадою, а й користуються повагою громадян та колег.

8. Установлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог.

Будь-який контроль повинен супроводжуватися своїм механізмом розслідування. Для контролю за дотриманням етики державного службовця необхідно виробити алгоритми розгляду пропозицій і скарг, процедури моніторингу морально психологічного клімату в колективі, механізми проходження службових викриттів і вирішення конфліктних ситуацій, виявити або створити орган, який здійснюватиме цей контроль. Відсутність розроблених механізмів контролю за реалізацією положень кодексу призведе до того, що вони залишатимуться на папері й набуватимуть лише характеру закликів, а на дії працювати не будуть [45, с.89].

9. Створення умов для суспільного контролю.

Для реалізації суспільного контролю за дотриманням державними службовцями положень кодексу необхідно створити умови для здійснення зворотного зв'язку. Зворотний зв'язок із громадськістю може здійснюватися через громадські ради, громадські слухання, звернення громадян, гарячі лінії телефонного зв'язку, скриньки для скарг і побажань, електронну пошту, спеціальний портал в Інтернеті, опитування громадян тощо.

10. Заохочення державних управлінців за етичну поведінку.

Заохочення представників органів державної служби здатне позитивно мотивувати їх в подальшому й стати підтримкою належної поведінки. У процесі заохочення важливо особливо виділяти поведінку тих, хто достойно вийшов із скрутної, морально непростой ситуації, розв'язуючи неоднозначну проблему, знайшов найоптимальніший з моральної та професійно-етичної точки зору вихід [46, с.109].

11. Застосування санкцій проти порушників кодексу.

У випадку, якщо не будуть виконуватися правила етики, треба за це карати. При визначенні покарання на підприємстві повинно вирішувати керівництво яким буде покарання та враховувати обов'язково той факт, чи

державний службовець спеціально допустив порушення правил етики, чи це було із-за незнання цих правил

12. Звіти щодо дотримання кодексів.

Органи державної служби мають демонструвати громадянам, яким чином кодекси впроваджуються в життя через:

- реагування на етичні порушення, недоліки в роботі, звітування перед громадськістю про покарання цих порушень та засоби запобігання їх у подальшому;

- пропагування досягнень державних службовців щодо впровадження етичних стандартів у діяльності.

У багатьох країнах існує дворівнева система кодексів поведінки державного службовця, яка складається з:

1. Загального «Кодексу поведінки» – зрозумілого кожному базового документа, де викладені глобальні цілі й завдання, сформульовані загальні норми етично прийнятної поведінки представників державної влади;

2. Формальних «Етичних правил» або «Стандартів поведінки» – збірки опису стандартів, норм, які визначають цей Кодекс, визначають порядок реалізації вимог, викладених у Кодексі [47, с.65].

У кодексах першого рівня описуються основні правила поведінки, що є загальними для всього чиновництва. У такому вигляді, як свідчить досвід, вони погано пристосовані до втілення в практичну діяльність. Тому ця модель етичної регуляції включає в себе так звані кодекси другого рівня – це документи, що є специфічними для окремих організацій державної служби. Такі кодекси приймаються органами виконавчої влади та докладно описують типові етичні проблемні ситуації, що виникають у професійній діяльності.

В Австралії та Новій Зеландії існують вичерпні всебічні кодекси, на базі яких конкретні міністерства та відомства створюють свої спеціальні кодекси, що відображають специфіку їх діяльності та професійно-етичних проблем.

Наприклад, в Ірландії етичні стандарти для державних службовців були зафіксовані в хартіях міністерств і відомств.

У США реалізується дещо інший підхід – тут у доповнення до етичного кодексу, що містить 14 основних принципів етичної поведінки державних службовців, існує об'ємний документ – постанова про норми етичної поведінки, що докладно описує різноманітні етичні дилеми, з якими стикаються державні службовці.

У деяких країнах немає єдиного, загального для всіх сфер державної служби кодексу, а окремі відомства та галузі створюють свої внутрішньо орієнтовані етичні документи (Норвегія).

У зарубіжних державах створюються етичні кодекси по окремим регіонам. Крім офіційно затверджених етичних кодексів, окремі державні установи розробляють свої власні правила поведінки для співробітників. У таких кодексах, створених на основі загальних правил поведінки державних службовців, особлива увага приділяється гострим етичним питанням та ризикам, з якими стикаються ці організації.

Практика укладення кодексів на рівні відомств, галузей, регіонів, окремих державних установ зумовлена неможливістю змінити етичний клімат у державній службі в цілому. Тому в деяких країнах (зокрема в Бразилії, Таїланді) реалізуються стратегії створення так званих «островків чесності», або «зон ефективності». Етичні кодекси розробляються і асоціаціями державних службовців. На нашу думку, важливою перевагою таких кодексів є те, що їх приймають на зібраннях. Такі кодекси вважаються адміністративно-правовими документами, вони застосовують етичну регуляцію поведінки. Усі кодекси повинні постійно мати актуальний характер, тобто йти «у ногу з часом» та відповідно, змінюватися по мірі виникнення нових проблем під час проходження державної служби. З цього боку етичні кодекси асоціацій державних органів є більш гнучкою формою фіксації змін у власному професійному середовищі [48, с.95].

Нині в Україні роль професійно-етичного кодексу в державній службі відіграє Закон України «Про запобігання корупції», та «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», які були сформовані на основі рекомендованого Комітетом міністрів Ради Європи Модельного кодексу державного службовця. Документ затверджено наказом Голодержслужби 23.10.2000 р. та зареєстровано в Міністерстві юстиції 07.11.2000 р.

Наказом Головного управління державної служби України від 04.08.2010 р. № 214 затверджено нові «Загальні правила поведінки державного службовця», які зареєстровано в Міністерстві юстиції 11.11.2010 р. за № 1089/18384 (зміни в цей документ вносилися згідно з наказами Головного управління державної служби № 300 від 29.11.2010 р. та № 176 від 19.07.2011 р. та Наказом Національного агентства України з питань державної служби № 194 від 28.09.2012 р.).

Адже, на відміну від країн Західної Європи, де етичні принципи в публічному секторі впроваджувалися поступово, наприклад, у результаті саморегуляції зацікавлених органів, у Польщі наприклад, процес саморегуляції виявився неефективним, тому що протягом кількох десятиріччів умови діяльності органів влади були радикально іншими.

Ситуація з дієвістю етичних кодексів є також неоднозначною – кодекси не завжди стають ефективними механізмами професійної регуляції. При цьому критика функціонування кодексів іде з різних боків – дехто вважає, що цим документам не вистачає жорсткості санкціонування, інші дорікають авторам кодексів у занадто великій частці примусу під час виконання його положень.

Хоча часто етичні кодекси державних службовців є законами або підзаконними нормативними актами, справді дієвими вони стають тоді, коли світоглядно усвідомлюються, входять до особистісного світу людини, закріплюються внутрішньо та реалізуються на практиці, тобто набувають характеру моральних регуляторів. В іншому разі ці кодекси виконують

функцію зовнішнього примусу, в їхній реалізації існує небезпека легалізації примусового вдосконалення й порушення моральної автономії особистості [49].

Будь-який зовнішній контроль не настільки ефективний, як добровільне регулювання поведінки. Слід урахувати й те, що крім формального кодексу інституційно-рольове поводження укладає цілий комплекс неписаних правил, обмежень, традицій. Такі неформальні правила дуже часто мають значний моральний потенціал, тому що їхнім основним засобом є побудова гармонійних відносин на підприємстві, упровадження морально-обґрунтованих цінностей, вплив на переконання працівників.

Таким чином, питання про механізм дії етичних кодексів в Україні залишається відкритим.

До речі, в Канаді реформування державної служби лише на 10% складалося з змін законодавства, на 20% із структурних змін. Всі інші заходи були спрямовані на зміну культури взаємин всередині державного апарату, а також взаємовідносин чиновників з суспільством і вищими структурами влади. Пріоритет був відданий саме розвитку правової культури державних службовців, зміні атмосфери в державних установах. Вважаємо, що найсуворіший етичний кодекс не вирішить проблеми корупції. Єдиний вірний шлях – послідовне підвищення правової культури.

Крім того, необхідні комплексні заходи, що поєднують правову освіту населення; введення дійсного громадського контролю за взаємовідносинами між державними службовцями, бізнесом і політикою; вдосконалення системи моніторингу за моральним станом державних службовців; суворе дотримання поточного законодавства усіма суб'єктами права.

Лише в разі втілення всього комплексу заходів може бути використаний інструмент етичного кодексу поведінки державних і муніципальних службовців.

Необхідною складовою процесу впровадження етичного кодексу в діяльність апарату державних установ є пропаганда його положень.

Наведемо один приклад. У 1995 р Американське суспільство державної служби (ASPA) після оприлюднення запропонованої їм нової редакції Морального кодексу провело серед своїх членів опитування з метою з'ясувати, наскільки успішно кодекс застосовується в реальному житті. Перш за все, учасникам опитування пропонувалося відповісти, чи знайомі вони з моральним кодексом своєї асоціації. Ствердно відповіли 79%, мало знали «тільки чули» про моральний кодекс 21%. Така обізнаність, на думку авторів, пояснювалася тим, що ASPA постійно публікувала текст Морального кодексу в журналі «Public Administration Review».

Однак не слід перебільшувати значення розглянутих заходів. Досвід показує, що однією тільки пропаганди Морального кодексу, так само як і одного етичного навчання часто недостатньо для боротьби з неетичним і негідною поведінкою державних і муніципальних службовців. Тому при розробці етичного кодексу важливо передбачити механізм його дотримання, заснований на обов'язковому дотриманні затвердженим цінностям і включає в себе, як вже говорилося, крім відповідальності вищих посадових осіб, механізм конфіденційного повідомлення про порушення і санкції за невиконання чиновниками взятих на себе моральних зобов'язань [50, с.123].

У цьому підрозділі було розглянуто та проаналізовано умови для ефективного практичного застосування етичного кодексу державного службовця та розглянули комплексні заходи для успішного втілення етичного кодексу в роботу.

3.2 Механізми оцінки результатів впровадження етичного кодексу в Україні

Оцінювання етичності державної служби проводиться в рамках застосування різних концепцій та ініціатив, зокрема:

- створення замкнутого циклу управління в державній службі, який включає етичні компоненти в системі зворотного зв'язку;
- у рамках забезпечення відповідності цінностей і ціннісних орієнтацій, що діють у конкретній організації (яка надає послуги за дорученням держави), місії органів державної влади і їх нормативним цінностям та принципам діяльності;
- у процесі трансформування суто адміністративних структур в організації, що здатні до самостійного навчання і саморозвитку;
- у процесі проведення адміністративних реформ, що орієнтовані на чітко визначені цінності, які істотно відрізняються від традиційно функціонуючих в організаційному середовищі цінностей;
- у рамках персональної і організаційної атестації. Практика оцінювання етичності державної служби спирається на гіпотезу, згідно з якою створення і постійне вдосконалення контрольованого організаційного середовища, тобто належно налаштованої та постійно функціонуючої системи зворотного зв'язку, забезпечує етичність державної служби.

Важливо пам'ятати, що організації державного сектору мають бути підзвітними громадськості відносно дотримання етичних стандартів та якостей їх професійної діяльності. Інструментом цього також може бути інтегрована схема внутрішнього і зовнішнього контролю, що включає оцінку етичності [51].

Мета ефективного контрольованого середовища полягає у сприянні командній роботі компетентних співробітників, які свідомо беруть на себе цей обов'язок, мають цілісну систему цінностей і відношень.

Досвід проведення організаційних реформ показав, що стійке забезпечення результатів реформування можливо досягти за умов:

- відданості керівництва цьому завданню;
- залучення всього або майже всього персоналу до проведення реформ і підвищення ефективності функціонування організації;
- поінформованості як виконавців, так і споживачів послуг;
- забезпечення крихкого балансу між цілями реформування й безпекою та інтересами персоналу організації, зокрема стосовно збереження місця роботи.

Оцінювання етичності державної служби можливо проводити, спираючись на різні моделі етичних вимірів і в рамках різних організаційних рівнів: загальнонаціонального, регіонального, місцевого або/і в окремих галузях та організаціях. За результатами цих оцінювань можливо проводити порівняльний аналіз діяльності організацій державного сектору, виявляти найкращі зразки й навчатись на їх досвіді. Оцінювання інституційного рівня професійної етики на національному і регіональному рівнях на основі моделі М.Вебера можливо проводити на основі позиціонування органів державної влади й інших соціальних інститутів у просторі етичних відносин суспільства [52].

За М.Вебером він визначається через систему трьох координат, а саме інтересів і цінностей, на реалізацію яких зорієнтовані суб'єкти, рівня їх впливу і рівня довіри до них.

Існує також низка відпрацьованих діагностичних процедур для оцінки організаційної культури, лідерських якостей, організаційного клімату тощо, які можуть бути застосовані у процесі оцінювання етичної складової адміністративної діяльності.

Однак усі вони сформовані в розвинутих західних країнах і спрямовані передусім на оцінку загальних характеристик на основі сучасних західних підходів до аналізу державної служби.

Це утруднює їх використання для аналізу специфічних особливостей в умовах інтенсивних реформ пострадянських країн, що розвиваються. Оцінка ефективності й етичності проводиться також за допомогою оцінки характеру ставлення респондентів до різних сфер діяльності органів державної виконавчої влади за шкалою «позитивне – негативне» бачення стану справ.

Крім того, може оцінюватися також загальна ефективність роботи органів державної виконавчої влади за допомогою шкали: від «працюють зовсім неефективно» до «повністю ефективно». Ці дані доповнюються оцінками виразності чинників, які заважають ефективній роботі органів державної виконавчої влади, що обов'язково включає етичні аспекти.

В Україні В.В. Саламатовим спільно з О.К. Балабановим було розроблено індикатор ефективних практик місцевого управління (ІЕПМУ). Він базується на серії факторних моделей сприйняття наявності управлінських практик у діяльності органів влади. До складу компонентів контрольованого середовища входять наступні (Рис.3.3).

Перший із компонентів контрольованого середовища представляє блок етичних аспектів професійної діяльності у вузькому сенсі цього поняття. Другий фактор розширює розуміння етичності в професійному плані.

Контрольоване середовище не може бути краще, ніж рівень чесності і етичних цінностей людей, які створюють і забезпечують (адмініструють) його функціонування.

Доброчинність, чесність та інші етичні цінності представляють ключові елементи контрольованого середовища, які впливають на розробку, адміністрування і моніторинг інших компонентів.

Особлива роль у забезпеченні етичності належить вищому керуючому персоналу. Вони встановлюють етичний «тон на вершині». У програмних організаційних документах стверджується, що саме бажає/очікує керівництво. Водночас культура організації визначає, що буде насправді – яким правилам підкорюються і наслідують, а які лише чують або, навіть, ігнорують [53].

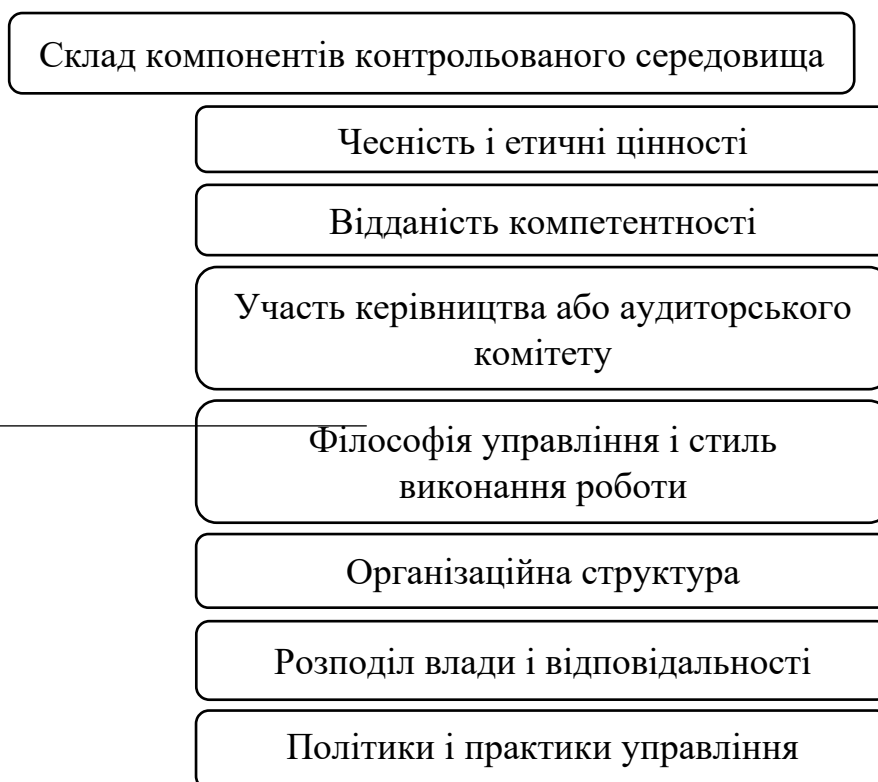


Рис.3.3. Склад компонентів контрольованого середовища.

Перший із компонентів контрольованого середовища представляє блок етичних аспектів професійної діяльності у вузькому сенсі цього поняття. Другий фактор розширює розуміння етичності в професійному плані.

Контрольоване середовище не може бути краще, ніж рівень чесності і етичних цінностей людей, які створюють і забезпечують (адмініструють) його функціонування.

Доброчинність, чесність та інші етичні цінності представляють ключові елементи контрольованого середовища, які впливають на розробку, адміністрування і моніторинг інших компонентів.

Особлива роль у забезпеченні етичності належить вищому керуючому персоналу. Вони встановлюють етичний «тон на вершині». У програмних організаційних документах стверджується, що саме бажає/очікує керівництво. Водночас культура організації визначає, що буде насправді –

яким правилам підкорюються і наслідують, а які лише чують або, навіть, ігнорують [54].

При цьому критичним є те, на що саме зорієнтоване вище керівництво, і спосіб, за допомогою якого вищий менеджмент повідомляє і підкріплює реалізацію програмних цілей. Доброчинність, чесність і етична організаційна поведінка є продуктом етичних і поведінкових стандартів організації, того, як вони представляються і як вони підкріплюються на практиці.

Етичні стандарти організації включають:

- дії з усунення, або зменшення спонукань і спокус, які можуть підштовхувати персонал до нечесних, незаконних або неетичних дій;
- донесення організаційних цінностей і поведінкових стандартів персоналу за допомогою програмних заяв, кодексів поведінки і через власний приклад керівництва.

Другий компонент контрольованого середовища – відданість компетентності. Він спирається на поняття «компетенції».

Компетенцією є знання і навички, які необхідні для виконання завдань, що визначають індивідуальну роботу [55].

Відданість компетентності включає розгляд рівнів компетентності для певних робіт і того, як ці рівні пов'язуються з потрібними навиками і знаннями. Керівництво встановлює стандарти того, наскільки добре повинні виконуватися завдання, і потім розглядає баланс між компетентністю та витратами.

Формальний і неформальний опис роботи допомагає персоналу у визначенні завдань, з якими пов'язана їх специфічна робота. Одним із сучасних підходів до вдосконалення етичної складової організаційного розвитку та результативності професійної діяльності є залучення персоналу до участі у керівництві. Для цього є багато шляхів, зокрема спільні обговорення поточних і стратегічних питань персоналом, розширені дискусії за участі всіх зацікавлених сторін стосовно використання обмежених ресурсів щодо досягнення спільних цілей діяльності організації, спільне

визначення реалістичних цілей діяльності за участі персоналу і керівництва, відвертий внутрішній і зовнішній контроль та оцінювання діяльності персоналу й організації в цілому щодо відповідальності виконання службових обов'язків і досягнення цілей професійної діяльності згідно з чітко визначеними правилами та критеріями тощо [56, с.212].

Прикладом такого підходу є процедура підтримки контрольованого середовища, що було розроблено в Інституті державного управління Карла Вінсона Університету Джорджії, США. Вона включає якісну індивідуалізовану або групову самооцінку організаційного клімату по вищенаведених компонентах контрольованого середовища із наступним обговоренням результатів відносно існуючих досягнень, додаткових можливостей їх покращення і відповідного плану дій.

Під час оцінювання компонентів «Чесність і етичні цінності» розглядаються:

1) наявність в організації прописаних правил чи кодексів поведінки, їх зміст, наслідки їх існування, наявність у кодексах питань, що пов'язані з актуальними й потенційними конфліктами, участь персоналу в розробці і/чи перегляді кодексів;

2) стиль організаційного лідерства, його моральний сенс і здатність розрізняти правильні і неправильні вчинки і дії; поширеність в організації відповідності слів і справ; характер розв'язання організаційних проблем;

3) можливість обговорення службовцями всіх рівнів із вищим керівництвом питань етичного і морального ґатунку, наявність такої практики, відповідних каналів комунікації, поважання конфіденційності, існування захисту службовців у разі розкриття ними проблем етичного характеру в організації;

4) існування відповідних коригуючих дій у відповідь на відхилення від організаційних статутів, правил, прийнятих політик і процедур, кодексів поведінки; поширення таких коригуючих дій, документування і дослідження

випадків їх застосування, реакція на порушення стандартів, характер і поширеність дисциплінарних дій;

5) характер цілепокладання в організації, ступінь реалістичності короткотермінових цілей, наявність тиску щодо порушення етичних цінностей, характер орієнтації внутрішнього оцінювання персоналу (зі спиранням на коротко- чи довготермінові цілі), наявність процедур контролю щодо стримування спокус, розуміння зв'язку між коротко- і довготерміновими цілями.

У рамках організаційного аудиту, крім етичної складової, оцінюються й інші компоненти контрольованого середовища. За його результатами розробляється план дій щодо вдосконалення організаційного клімату. Цей цикл періодично повторюється. На основі такої процедури В.Саламатовим було розроблено методичку «Етичні цінності в організаційному розвитку (ЕЦОР-2013)» для експрес-оцінки етичних цінностей в організаційному розвитку.

Зрозуміло, що описані вище методички не вичерпують увесь існуючий арсенал оцінювання етичності державної служби. Зокрема, вище ми лише нагадали про існування Загальної схеми оцінювання САФ, оскільки вона не містить відокремленого етичного блоку. Хоча в контексті адміністративного аудиту ця методика заслуговує на увагу та ретельний розгляд.

На сьогодні методички оцінювання впровадження етичного кодексу – досить різноманітні. Їх діапазон простирається від якісних спеціально запланованих експрес-оцінювань процесів і результатів конкретних програм та проектів до стандартизованих соціопсиходіагностичних процедур, що можуть використовуватися в контексті етичності державної служби [57, с.212].

При цьому варто пам'ятати, що їх застосування принципово пов'язано із методологічним і технологічним проектуванням проведення оцінювальних досліджень, що насправді значно перетинається із теорією і практикою планування експерименту і розробкою психодіагностичних процедур. І тому

для отримання реалістичних надійних результатів необхідна участь спеціалістів із оцінювання, починаючи зі стадії планування подібних досліджень (Рис.3.4.).



Рис.3.4 Процедура в циклі «оцінка-планування-реалізація»

Таким чином, визначення, формування та поділ цінностей для поширення і посилення демократизації залишається центральним і життєве

важливим завданням теорії і практики публічної політики. Політичні рішення та їх втілення в життя мають суттєві етичні виміри. Етика акцентує увагу на цінностях, що мають бути присутніми в політичних рішеннях, дає моральне обґрунтування як напрямам політики, так і окремим політичним рішенням, допомагає розв'язати ціннісні конфлікти, які спроможні загальмувати здійснення політики.

Перелік вимірів етичності державної служби відображає складну, багатогранну природу їх зумовленості з боку багаторівневої системи суспільних цінностей, цілей державної політики, очікувань різних соціальних груп відносно ефективності й результативності роботи державних службовців, спроможності держави щодо забезпечення етичності поведінки персоналу державної служби. Збалансований розвиток є етичним ідеалом, що спрямований на створення суспільства, функціонування якого не призводитиме до руйнування біосфери. Цей ідеал має знайти своє відображення в політиці збалансованого розвитку. Поряд із довготривалою перспективою розвитку свідомості державних службовців засобами освіти для збалансованого розвитку та екологічної освіти необхідно здійснювати поточну трансформацію соціальних інституцій у напрямі їх екологізації.

Вирішальним чинником цього процесу може стати систематичне використання еколого-етичних принципів у процесах прийняття рішень, що справляють вплив на довкілля. Держава відіграє визначальну роль у створенні політико-економічних умов та інституцій, орієнтованих на збалансований розвиток. Перехід до збалансованого розвитку потребує глибоких структурних змін у системі державної служби та стратегічного планування, пов'язаних із переходом від суто галузевого до інтегрованого управління та від централізованого прийняття рішень до створення демократичних органів влади, які прийматимуть рішення за участі громадськості та приватного сектору.

Основними етичними засадами етнополітики мають бути повага до особистості, поцінування соціально-етнічних відмінностей, збереження та

плекання їх, налаштованість на соціальну інтеграцію суспільства. Для реалізації етично коректної етнополітики, держава має надавати право та реальні можливості представникам етнічних груп для дієвої участі у веденні державних справ, втілювати стратегії субсидіарної демократії, запроваджувати діалогічний спосіб вирішення гострих питань багатоетнічного соціуму. Для забезпечення етичних засад етнополітики можуть бути задіяними й інституційно закріплені засоби професійної етики державних службовців [58, с.215].

Досвід проведення емпіричних досліджень у сфері державної служби кожного разу демонструє практичне значення і необхідність реального наслідування державними органами влади принципів професійної етики у своїй діяльності. Їх результати наглядно демонструють етичну проблематику не тільки соціальних відносин, а й передусім глибинні соціокультурні недоліки в діяльності системи вітчизняної державної служби. Водночас емпіричні дослідження підтверджує низка нормативних положень професійної етики державних службовців і є мостом від етики як практичної філософії до практики реального життя. Крім того, вони демонструють просту істину, що «люди все бачать, навіть тоді, коли вони мовчать». При цьому потрібно вкрай уважно і професійно ставитись до планування емпіричних досліджень та оцінювання етичності державної служби для забезпечення надійності й валідності отримуваних результатів, а головне, можливості їх використання на практиці для впровадження етичного кодексу.

Висновки до розділу 3

На основі дослідження шляхів впровадження етичного кодексу державного службовця зроблені наступні висновки:

1. У цьому розділі було розглянуто та розроблено рекомендації щодо практичного застосування етичного кодексу державного службовця, також,

було розглянуто формування механізмів оцінки результатів впровадження етичного кодексу.

2. Досвід показує, що однією тільки пропаганди етичного кодексу, так само як і одного етичного навчання часто недостатньо для боротьби з неетичним і негідною поведінкою державних і муніципальних службовців. Тому при розробці етичного кодексу важливо передбачити механізм його дотримання, заснований на обов'язковому дотриманні затвердженим цінностям і включає в себе, як вже говорилося, крім відповідальності вищих посадових осіб, механізм конфіденційного повідомлення про порушення і санкції за невиконання чиновниками взятих на себе моральних зобов'язань.

3. Проаналізовано умови для ефективного функціонування кодексів та відповідно, розкрито комплексні заходи для успішного втілення етичного кодексу в роботу, практику оцінювання етичності державних службовців.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, здійсненого на основі теоретичного осмислення низки наукових праць, аналізу чинного міжнародного законодавства та законодавства України, теоретично узагальнено і запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає у вдосконаленні правового регулювання етики поведінки державних службовців. Основні результати, пропозиції та рекомендації дослідження можна викласти в таких висновках:

1. Досліджено поняття «етичного кодексу державного службовця». Таким чином, це сукупність норм поведінки, порядок дій і правил, які утворюються при виконанні обов'язків на державній службі, які представляють собою сукупність найбільш придатних, конкретизованих, які належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі.

2. Проаналізовано передумови розробки та запровадження організаційно-правового регулювання етики державного службовця, необхідність в створенні відокремленого законодавчого документа в Україні, яким була б врегульована етична поведінка державних службовців та який міг би стати фундаментом для утворення гідного етичного організаційного клімату. Важливою складовою якого є планування стратегії інформування про запровадження такого документа, в якому б було відображено особливості організацій, структур влади та громадськості, а розробка та запровадження такого документа не зацілювалась лише на організаторському рівні.

3. Досліджено політично-правову базу етики державних службовців в Україні, проблеми співвідношення етики й політики, «досконале політичне спілкування» як спільний вимір підстави єдності етики й політики, сутність характеристики єдності політики й етики в спілкуванні та представлений у ньому інтерес. Тобто, етична сутність державної служби полягає в тому, що це професійна діяльність, зумовлена життєво важливими суспільними

інтересами, спрямована на реалізацію сукупності потреб держави, спільноти людини, громадянина.

4. Досліджено політично-правову базу етики державних службовців України, її необхідність для урегулювання ціннісних та нормативних відносини в суспільстві. Етика державного службовця встановлює правила для всієї державної адміністрації у внутрішніх і зовнішніх відносинах. У відносинах із політичною владою, допомагає розв'язати конфлікти інтересів на державній службі, знайти шляхи вирішення питань із споживачами державних послуг. Етика дає опис вимогам до праці, ґрунтується на принципах співпраці, відповідальності, відкритості.

5. Проаналізовано та оцінено стан етики державних службовців України, етична поведінка яких є складною практичною проблемою, яка зумовлена як станом моральної свідомості державного службовця, яка сформована ще у радянські часи стереотипами сприйняття моралі, так і реальним станом організації діяльності та соціально-моральної незахищеності. Виявлено, що рівнева парадигма етики державних службовців, включає в себе: 1) суспільні цінності й норми; 2) індивідуальність професійної етики; 3) цінності й норми державної служби, процедури і структури, що забезпечують їх реалізацію та відповідальність на професійному рівні; 4) цінності, норми, моделі поведінки в трудовому колективі.

6. Досліджено ідейні та нормативні засади етики державних службовців в Україні та за кордоном, етизація державної служби дає можливість гуманізувати суспільні відносини та істотно підвищити ефективність діяльності державних органів. Тому етична підготовка державних службовців є важливим напрямом адміністративних реформ країн Євросоюзу та розвинутих країн світу. Було визначено загальні етичні критерії оцінювання етики державних службовців.

7. Розроблено рекомендації щодо практичного застосування етичного кодексу державного службовця, проблема впровадження етичних кодексів службової поведінки в Україні полягає в особливості вітчизняної правової

системи, можливість юридично закріпити норми і принципи соціальних норм (етики, моралі, релігії) є досить обмеженою і часто шкідливою.

8. Сформовано механізм оцінки результатів впровадження етичного кодексу в Україні, оцінювання етичності державної служби можливо проводити, спираючись на різні моделі етичних вимірів і в рамках різних організаційних рівнів: загальнонаціонального, регіонального, місцевого або/і в окремих галузях та організаціях. За результатами цих оцінювань можливо проводити порівняльний аналіз етичності діяльності організацій державного сектору, виявляти найкращі зразки й навчатись на їх досвіді.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Дата оновлення: 10.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 26.09.2021).
2. Василевська Т.В. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія. Київ.: НАДУ, 2008. 336 с.
3. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затвержені Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 27.09.2021).
4. Рішення Маріупольської міської ради від 26.12.2018 №7/38-3491 «Про затвердження кодексу етичної поведінки посадових осіб Маріупольської міської ради, посадових осіб та інших працівників підприємств, установ, закладів, що перебувають у комунальній власності».
5. Васильєв, Д.В., Дробышев П.Ю., Конов. А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции . «Рабочие материалы» Московского Центра Карнеги., 2003. № 4. 46 с.
6. Washington S., Armstrong E. Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice. *Prepared by Sally Washington and Elia Armstrong*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1996. 66 p.
7. Федеральний уряд Австралії. URL: <http://www.icac.nsw.gov.au/> -The Independent Commission Against Corruption (ICAC) (дата звернення: 6.10.2021).
8. Jeremy F. Plant. Code of Ethics. Handbook of Administrative Ethics./F.J. Plant. – Second edition revised and expanded. Edited by Terry L. Cooper, University of Southern California, Los Angeles, US 2001. 741p.
9. ERC. Creating a Workable Company Code of Ethics, Washington, DC. 2003. URL: www.ethics.org – Ethics Resource Center.

10. Андрійко, О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Київ : Наукова думка, 2004. 300 с.
11. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / А.Вишневецький, В. Афанасьєва, Р. Гекалюк, Т. Мотренка. Київ, 2010. 396 с.
12. Рудакевич М.І. Добросесність як сутнісна характеристика етики державного службовця. Держава та регіони, 2001. № 1. С. 74-79.
13. ERC. Creating a Workable Company Code of Ethics, Washington, DC. 2003. URL: www.ethics.org – Ethics Resource Center (дата звернення: 16.10.2021).
14. Рудакевич М., Рудакевич О. Культура підприємництва й ділова етика: сучасні теорії та практика. Експерт, 1999. С. 66-77.
15. Провоторова Н. В. Система професійної та управлінської мотивації державних службовців як представників соціономічних професій, Львів, 2017. 215 с.
16. Попова Г.Л. Проблеми формування іміджу та управлінського професіоналізму державних службовців у сучасній Україні, Київ: Право, 2018 С.1-10.
17. Рудакевич М.І., Комарова А.І., Табачківський В.І. Роль ділової етики в утвердженні моральних засад суспільного життя. Аналіт. розробки, пропозиції наукових та практ. Працівників. Київ, 1999. С. 383-398.
18. Чумак А.Л. Етичні кодекси в контексті соціокультурної динаміки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук: спец. 09.00.07 «Етика». Київ, 2008. 12 с.
19. Цветков В. В. Державне управління: Основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків: Право, 1996. С.131-141.
20. Рудакевич М.І. Етика конфуціанства. Командор, 2000. № 2-3. С. 38-40.
21. Кант И. Критика практического разума, Соч.: В 6 т.М., 1965. Т.4-

Ч.1- С.347.

22. Рудакевич М. І., Луговий В.І., Князева В.М. Модель етичної поведінки керівника, Київ.: Вид-во УАДУ, 2000. Вип. 2. С. 465-471.

23. Нижник Н. Державне управління в Україні: мета реформування, Укр.правов.часоп. 1999. Вип 5. С.20-27

24. Рудакевич М.І Особливості вивчення професійної етики державними службовцями.2001. № 4. С. 203-209.

25. Нинюк М.А. Моральна культура державних службовців: сутність, стан та особливості формування: Автореф. дис.кан.наук з держ.управління. Київ, 2000. 20 с.

26. Балобанов А., Саламатов В. Понимание эффективности муниципального управления России и Украины (Сравнительное инструментальное исследование), 2001. №1. С. 20- 44.

27. Рудакевич М.І. Теоретико-методологічні засади формування етичної поведінки особистості та їх застосування у процесі підготовки державних службовців. Актуальні проблеми державного управління. Наук. зб. Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2001. Вип. 8. С. 79-91

28. Рудакевич М.І., Рибак Т.І. Етична підготовка державних службовців у контексті етичної інфраструктури демократичної держави. Проблеми інтеграції науково-освітнього потенціалу в державотворчому процесі. Зб. наук. Суми, 2002. С. 327-330.

29. Рудакевич М. І. Стрішенець М.М. Моральне поле ділової етики. Зб. наук. ст. з філософії, політології, історії. Тернопіль, 2003. С. 78-84.

30. Рудакевич М.І. Етичний аспект реформи державної служби Російської Федерації. Форум громадськості України «Державність». Київ: Загальновоїн. спілка України, 2003. С. 338-353.

31. Ребкала В.А. Розвиток культурного потенціалу державних службовців в Україна: Наук.пр. Житомир, 2002. 244 с.

32. Рудакевич М. І. Довіра як морально-психологічна основа взаємин державних службовців і громадян: сутність, зміст, шляхи формування /

Ефективність державного управління: Зб. наук. пр./ Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. Вип. 8. С. 365-373.

33. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби від 29.11.2010 №176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10#Text> (дата звернення: 28.10.2021).

34. Code of Ethics for Government Service URL: <http://www.lexrex.com/enlightened/laws/ethics.htm> (дата звернення: 29.10.2021).

35. Етика державної та муніципальної служби. URL: http://stud.com.ua/29426/etika_ta_estetika/etika_derzhavnoyi_i_munitsipalnoyi_sluzhbi (дата звернення: 29.10.2021).

36. Ethics Rules. URL: <http://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm/ethicsrules> (дата звернення: 29.10.2021)

37. Рудакевич М.І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу. Державне управління: теорія та практика. 2006. № 1. URL: <http://www.nbu.gov.ua> (дата звернення: 30.10.2021)

38. Рудакевич М.І. Становлення етичної інфраструктури державної служби в умовах демократизації суспільства. Актуальні проблеми державного управління. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 2 (26). С. 188-194.

39. Рудакевич М. І. Етична інфраструктура демократичної держави як шлях розбудови етичної державної служби. Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: Матеріали наук.-практ. семінару, Київ.: Вид-во УАДУ, 2002. С. 155-160.

40. Рудакевич М.І. Морально-етична соціалізація державних службовців у трудовому колективі. Управління розвитком. Харків, 2005. № 2. С.24-25.

41. Бралатан В.П., Гуцаленко, Н.Г. Здирко. Професійна етика: навч. посібник, Київ: Центр учбової літератури, 2011. 251 с.

42. Верех С.М. Етика поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення, URL: <http://www.kds.org.ua/blog/etika-povedinki-derzhavnih-sluzhbovtiv-stanproblemi-i-shlyahi-ih-virishennya> (дата звернення: 2.11.2021)

43. Тимощук В.П. Школика А.М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України, Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

44. Рудакевич М.І. Роль морального спілкування у формуванні етичної поведінки державних службовців. Університетські наукові записки: Часоп. Хмельниц. ун-ту упр. та права, 2006. № 2 (18). С. 342- 346.

45. Методичні рекомендації щодо підготовки модельного кодексу етики і професійної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування. Київ, 2011. 100 с.

46. Серьогін О.В. Антонова, І.В. Хожило. Морально-етичні засади розвитку державної служби України : європейський та вітчизняний досвід : наук. розробка, Київ. : НАДУ, 2008. 48 с

47. Рудакевич М.І. Власний імідж – шлях до успішної кар'єри. Молодь і державне управління: права, можливості, перспективи. Харків, 2001. С. 65-69.

48. Рудакевич М.І. Ділова етика як фактор утвердження моральності в економічних відносинах. На шляху до суспільної злагоди, Київ: Укр. центр політ. менеджменту, 2001. С. 95-99.

49. Євдокимов В.О. Культура спілкування державного службовця. Теорія та практика державного управління. Вип. 2. Державне управління та місцеве самоврядування. Харків: Вид-во Харіні НАДУ «Магістр», 2003.

50. Провоторова Н. В. Система професійної та управлінської мотивації державних службовців як представників соціономічних професій. Луганськ : Східноукр. нац. ун-т, 2010. 215 с.

51. Василевська Т.Е., Саламатов В. О, Марушевський Г. Б. Етика державного управління: підручник, Київ: НАДУ, 2015. URL: <http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/Etikaderzhavnogo-sluzhbovtsvya.pdf>

(дата звернення: 03.11.2021)

52. Василевська, Т.Е., Саламатов В.О., Марушевський Г.Б. Етика державного управління: підручник, Київ, НАДУ, 2015. URL: <http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/Etikaderzhavnogo-sluzhbovtsya.pdf>

(дата звернення: 03.11.2021).

53. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів: навчальний посібник. Київ, 2015. 67 с.

54. Толкованов В.В. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід, Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2016. 212 с.

55. Луценко О.Е. Систематизація правил професійної етики державних службовців в Україні та міжнародні стандарти у цій сфері. Серія ПРАВО. Випуск 29. Том 1. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2014. С. 214-217.

56. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). URL:

[http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022) (дата звернення: 04.11.2021).

57. Мельничук Я. Імідж державних службовців. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування, 2011. №1. С.40-41.

58. Рудакевич М.І. Пріоритетні напрями метизації державної служби в Україні. Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. С. 357-359.

59. Ethics codes and codes of conduct in OECD countries. – Accessmode:http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34135_35532108_1_1_1_1,00.html#.Ethics codes and codes of conduct in OECD countries (дата звернення: 05.11.2021).

60. Gilman, Stuart C. Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and

Lessons. Washington, DC: World Bank. 2005. 76 p.

61. Рудакевич М. І. Теоретичні акцентуації кар'єри державного службовця, або концептуально-етичні роздуми на полях видання «Служебная кар'єра». Київ, 2000. № 4. С. 197-203.

62. Мельник М.І., Бакаєв Ю.В, Василевська Т.Є. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи, Київ. : Нора-прінт, 2002.160 с.

63. Рудакевич М.І., Луговий В.І., Князева В.М. Морально-політичні й правові засади етики державного службовця або етична політика в США, Київ: Вид-во УАДУ, 2001. Вип. 2. С. 222-231.

64. Рудакевич М.І. Ціннісний підхід до аналізу етичних проблем державного службовця. Статистика України, 2001. № 4. С. 16-20.

65. Рудакевич М.І. Теоретико-практичні засади розвитку професійної етики Державної податкової служби України. Державне управління: теорія та практика, 2005. № 2. URL: <http://www.nbuv.gov.ua> (дата звернення: 06.11.2021).

66. Рудакевич М.І. Власний імідж – шлях до успішної кар'єри. Молодь і державне управління: права, можливості, перспективи. Харків, 2001. С. 65-69.

67. Рудакевич М.І. Протокол і етикет ділових людей: Програма навч. курсу та метод. реком. для студ. екон. вузу. Тернопіль, 1998. 32 с.

68. Рудакевич М.І. Соціальна психологія і етика ділового спілкування: Програма навч. курсу та метод. реком. для студ. екон. вузу. Тернопіль, 1998. 35 с.

69. Андрійко, О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Київ : Наукова думка, 2004. 300 с.

70. Василевська Т.Е., Саламатов В.О, Марушевський Г.Б. Етика державного управління: підручник, Київ: НАДУ, 2015. URL: <http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/Etikaderzhavnogo-sluzhbovtstva.pdf> (дата звернення: 07.11.2021).

71. Модельний кодекс поведінки державних службовців країн Ради Європи, 2000 р., № R (2000)10).

72. Попова Г.Л. Проблеми формування іміджу та управлінського професіоналізму державних службовців у сучасній Україні, Київ: Право, 2018 С.1-10.

73. «Державець» - політичний трактат Нікколо Макіавеллі (написаний 1513 року, опублікований 1531 року), Харків «Фоліо» 2007, 76 с.

74. Твердохліб О. М. Європейська інтеграція України, ТНТУ, 2013, 185с.

75. Рудакевич М. І. Соціальна відповідальність бізнесу як соціальний проект, ТНТУ, 2012, 132с.