

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський університет
економіки і торгівлі»
08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.04

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»

Навчально-науковий інститут заочно-дистанційного навчання
Форма навчання заочна
Кафедра правознавства

Допускається до захисту

Завідувач кафедри _____
(підпис)

Г. В. Лаврик
(ініціали, прізвище)

« ___ » _____ 2021 р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему «МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ
ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ»

спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»

Виконавець роботи: Роман Людмила Володимирівна

(підпис, дата)

Науковий керівник: Лаврик Галина Володимирівна

(підпис, дата)

Рецензент:

(прізвище, ім'я, по батькові)

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»
08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.03

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Затверджую
Завідувач кафедри __Г.В. Лаврик
(підпис, ініціали та прізвище)
« ____ » _____ 2021 р.

**ЗАВДАННЯ ТА КАЛЕНДАРНИЙ ГРАФІК
ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

**на тему «МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ
ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ»**

**студенткою спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»**

(шифр, назва)

Прізвище, ім'я, по батькові Роман Людмилою Володимирівною

Затверджена наказом ректора № 52а-Н від «25» лютого 2021 р.

Зміст роботи	Термін виконання	Термін фактичного виконання
1. Підбір джерел та їх обробка	до 01.03.21 р.	
2. Складання та затвердження плану роботи	до 15.03.21 р.	
3. Написання та оформлення роботи	до 15.10.21 р.	
4. Попередній захист роботи	до 15.11.21 р.	

Дата видачі завдання «__» _____ 2021 р.

Студентка _____
(підпис)

Науковий керівник _____ **д.ю.н., проф. Лаврик Г. В.**
(підпис) (науковий ступінь, вчене звання, ПІБ)

Результати захисту магістерської роботи

Магістерська робота оцінена на _____
(балів, оцінка за національною шкалою, оцінка за ЄКТС)

Протокол засідання ЕК № _____ від «____» _____ 2021 р.

Секретар ЕК _____
(підпис) (ініціали та прізвище)

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

**Оцінювання магістерської роботи,
виконаної студенткою**

Роман Людмилою Володимирівною
(прізвище, ім'я, по-батькові)

**спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»
(шифр, назва)**

ступеня магістра

**на тему «МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ
ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ»**

№ з/п	Критерії оцінювання	Бали
1.	Зміст (до 60 балів)	
2.	Оформлення та організація виконання (до 10 балів)	
3.	Захист (до 30 балів)	
	Усього балів	
	Оцінка за національною шкалою	
	Оцінка за шкалою ЄКТС	

Підпис членів екзаменаційної комісії:

_____ (підпис) _____ (ініціали, прізвище)

_____ (підпис) _____ (ініціали, прізвище)

_____ (підпис) _____ (ініціали, прізвище)

_____ (підпис) _____ (ініціали, прізвище)

_____ (підпис) _____ (ініціали, прізвище)

Протокол засідання ЕК № _____ від «_____» _____ 2021 р.

Секретар ЕК _____ (підпис) _____ (ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Метою роботи є комплексне дослідження міжнародних стандартів професійної етики публічних службовців.

Об'єктом дослідження є міжнародний досвід врегулювання етичних і професійних стандартів публічної служби.

Предметом дослідження є міжнародні стандарти професійної етики публічних службовців.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи складає, насамперед, всезагальний метод діалектики та розвитку в системі теорії пізнання, спрямований на виявлення закономірностей взаємодії аспектів становлення та розвитку міжнародних стандартів професійної етики публічних службовців, а також методи формально-логічного, структурно-функціонального, соціологічного, системного аналізу, методи моделювання і абстрагування, узагальнення й систематизації, причинно-наслідковий метод, а також методи індукції та дедукції.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є одним із перших комплексних науково-теоретичних і практичних досліджень міжнародних стандартів професійної етики публічних службовців. За результатами дослідження сформульовано та обґрунтовано низку концептуальних положень, що характеризуються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення.

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають шість підрозділів, висновків, переліку інформаційних джерел. Повний обсяг роботи становить 113 сторінки. Перелік інформаційних джерел складається з 96 найменувань.

Ключові слова: публічний службовець, професійна етика, доброчесність, міжнародні стандарти, запобігання корупції, публічна служба, конфлікт інтересів.

ANNOTATION

The aim of the work is a comprehensive study of international standards of professional ethics of public servants.

The object of the study is the international experience of regulating ethical and professional standards of public service.

The subject of the study is the international standards of professional ethics of public servants.

The methodological basis of the work is, first of all, the general method of dialectics and development in the system of theory of cognition, aimed at identifying patterns of interaction of aspects of formation and development of international standards of professional ethics of civil servants, as well as methods of formal-logical, structural-functional, sociological, system analysis. modeling and abstraction, generalization and systematization, causal method, as well as methods of induction and deduction.

The scientific novelty of the obtained results is that the work is one of the first comprehensive scientific-theoretical and practical studies of international standards of professional ethics of public servants.

Based on the results of the research, a number of conceptual provisions have been formulated and substantiated, which are characterized by scientific novelty and have important theoretical and practical significance.

The master's thesis consists of an introduction, three sections, including six sections, conclusions, a list of information sources. The total volume of work is 104 pages. The list of information sources consists of 96 items.

Key words: public servant, professional ethics, integrity, international standards, prevention of corruption, public service, conflict of interests.

ЗМІСТ

Вступ.....	3	
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТИВ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....		11
1.1. Теоретичні підходи до розуміння професійної етики публічних службовців..	11	
1.2. Міжнародно-правові акти в галузі професійної етики публічних службовців.	25	
РОЗДІЛ 2. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ.....		41
2.1. Стандарти доброчесності та етичної поведінки публічних службовців.....	41	
2.2. Практика реалізації етичних норм у діяльності публічних службовців.....	49	
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВНІ ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....		62
3.1. Професійна етика як засіб покращення діяльності органів публічної влади.....	62	
3.2. Запобігання корупції як напрям підвищення професійної етики публічних службовців.....	77	
Висновки.....	87	
Перелік інформаційних джерел.....	96	

Вступ

Актуальність теми. Сучасна парадигма публічного управління базується на ідеях цивілізаційної місії держави у забезпеченні демократичного розвитку суспільства. Її реалізація викликала необхідність розвитку духовної сутності життя людини і суспільства на основі етики як теоретичного і практичного способу влаштування суспільного життя.

Професійна етика об'єднує два компоненти: етику професійної групи та індивідуальну етику окремого працівника. Етика публічних службовців характеризує «тип моральних відносин», який утворює ця професійна група у зв'язках з громадськістю. Головною детермінантою її змісту є філософське тлумачення соціальної природи державної служби, що визначає її культурно-гуманістичне призначення – місію в суспільстві.

Складовими елементами етики публічних службовців є місія державної служби, кодекс етичних інституційних принципів та індивідуальних правил професійної поведінки, набір інструментів, що забезпечують ефективність кодексу (інституційні правила, процедури морального дискурсу) та морально-професійні риси, які необхідні для виконання морально-професійного обов'язку. Такі якості характеру визначають стійкі прояви моральної свідомості в поведінці, установках і вчинках працівника. Вони поєднують соціально-типові риси та індивідуальні особливості.

Публічні службовці не повинні надавати жодних неправомірних переваг будь-якій групі осіб або окремій особі, не повинні дискримінувати будь-яку групу осіб чи окремих осіб або іншим чином зловживати своїми повноваженнями. Посадові особи можуть займатися політичною чи іншою діяльністю лише за

межами своїх службових обов'язків, виключно відповідно до законів та нормативних актів, а також для того, щоб не підірвати довіру громадськості до неупередженого виконання своїх функцій та обов'язків.

Дослідженням міжнародних стандартів професійної етики публічних службовців займалися Агранофф Роберт, Акімов О. О., Бодуан Жю-П, Битяк Ю. П., Бобко Л. О., Василевська Т. Є., Ващенко К. О., Горбатенко В. П., Дубенко С. Д., Кириченко С. О., Ківалов С. В., Коваленко В. Л., Майборода С. В., Мариняк Л. В., Мошенський С. З., Оболенський О. Ю., Рудакевич М. І., Тертичка В. В., Цветков В. В., Яремін І. І. та інші національні і зарубіжні вчені.

Метою роботи є комплексне дослідження міжнародних стандартів професійної етики публічних службовців.

Для досягнення мети дослідження необхідно було вирішити такі завдання:

- описати теоретичні підходи до розуміння професійної етики публічних службовців;
- дослідити міжнародно-правові акти в галузі професійної етики публічних службовців;
- охарактеризувати стандарти доброчесності та етичної поведінки публічних службовців;
- проаналізувати практику реалізації етичних норм у діяльності публічних службовців;
- охарактеризувати професійну етику як засіб покращення діяльності органів публічної влади;
- виокремити запобігання корупції як напряму підвищення професійної етики публічних службовців.

Об'єктом дослідження є міжнародний досвід врегулювання етичних і професійних стандартів публічної служби.

Предметом дослідження є міжнародні стандарти професійної етики публічних службовців.

Методи й інформаційна основа дослідження. Методологічну основу роботи складає, насамперед, всезагальний метод діалектики та розвитку в системі теорії пізнання, спрямований на виявлення закономірностей взаємодії аспектів становлення та розвитку міжнародних стандартів професійної етики публічних службовців, а також методи формально-логічного, структурно-функціонального, соціологічного, системного аналізу, методи моделювання і абстрагування, узагальнення й систематизації, причинно-наслідковий метод, а також методи індукції та дедукції.

Інформаційну основу дослідження складають міжнародні акти: Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Модельний кодекс поведінки для державних службовців, Резолюція Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією; вітчизняні нормативно-правові акти: Наказ Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 року № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця», Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 року № 4722-VI, Закон України «Про запобігання корупції», Про державну службу: Закон України від 22 січня 2016 року; монографічні та дисертаційні дослідження: «Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства», «Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917-1959 роках)», «Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика», «Особистісні виміри етики державного службовця», «Державна політика: аналіз і впровадження в Україні», «Формування

інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз» та ін.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є одним із перших комплексних науково-теоретичних і практичних досліджень міжнародних стандартів професійної етики публічних службовців. За результатами дослідження сформульовано та обґрунтовано низку концептуальних положень, що характеризуються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення, зокрема:

1) Визначено, що професійна етика публічного службовця – це складне особистісно-психологічне утворення, що ґрунтується на інтеграції теоретичних знань, практичних умінь та навичок у сфері професійної етики, певного набору особистісних якостей, що визначають етичну чутливість та готовність публічного службовця для здійснення професійної діяльності.

Професійна етика публічних службовців складається з:

- теоретичних знань етичних принципів професійної діяльності;
- сутності, специфіки, основних принципів та норм етики публічної служби;
- основних положень етичних кодексів державних службовців, сутності та особливостей етичної інфраструктури державної служби;
- практичних навичок та вміння виконувати професійну діяльність, що відповідає нормам та вимогам професійної етики;
- дотримання моральних принципів та професійно-етичних норм під час прийняття та реалізації управлінських рішень, взаємодії з громадянами та колегами;
- застосування алгоритмів етично коректного вирішення конфліктів, дії у ситуаціях, пов'язаних з корупційними ризиками;

– набору особистих якостей: чесність, відповідальність, справедливість, доброзичливість, толерантність, тактовність, старанність тощо. Оскільки моральні та професійно-етичні виміри присутні у всіх сферах діяльності публічного службовця, етична компетентність стає базовою компетенцією кожного публічного службовця і не обмежується окремими галузями управління чи посадовими особами;

2) Встановлено, що Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб визначає такі основні принципи поведінки публічних службовців, як: ефективність, чесність, уважність, компетентність, неупередженість. Кодекс встановлює основні правила запобігання конфлікту інтересів, декларування інформації про доходи та пасиви, прийняття подарунків, використання конфіденційної інформації тощо. Етика публічних службовців у Європейському Союзі формується відповідно до розвитку етичної інфраструктури у відповідь на вимогу гармонізації етики обслуговування та боротьби з корупцією. Відповідно до Страсбурзької рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (травень 2000 рік.) щодо стандартизації поведінки державних службовців було запропоновано модель (зразок) Кодексу поведінки державних службовців. Цей акт сприяв не лише прийняттю національних кодексів, а й створенню спеціальних державних інститутів з етики, запровадженню етичної освіти тощо. Узагальнюючи зарубіжний досвід у формулюванні етичних стандартів у національних нормативно-правових актах ряду демократій, верховенства права та вимог відповідних міжнародно-правових документів, ми стверджуємо, що посадові особи публічних адміністрацій, які обрали західний цивілізаційний вектор, повинні керуватися такими основними принципами та цінностями як: повага до закону; чесність і гідність; пріоритет суспільних інтересів над приватними потребами працівника; повага до прав та законних інтересів громадян; чесне

виконання своїх обов'язків; справедливість; оперативність та професіоналізм; об'єктивність та неупередженість; прозорість і відкритість; запобігання конфлікту інтересів; конфіденційність (нерозголошення інформації про інших осіб, що стало відомо під час здійснення повноважень); відданість; політична неупередженість; секуляризм; уважність та ввічливість у стосунках з громадянами; самовдосконалення тощо;

3) Обґрунтовано правила етичної поведінки публічних службовців, які визначають основні риси доброчесності, це:

– спрямованість дій на захист суспільних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними чи корпоративними інтересами;

– неприпустимість використання державного майна в особистих цілях;

– запобігання конфлікту між суспільними та особистими інтересами;

– нерозголошення та невикористання інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням публічним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, встановлених законом;

– запобігання наданню будь-яких пільг та прояву прихильності певним фізичним та юридичним особам, політичним партіям, громадським та релігійним організаціям.

Таким чином, доброчесність є основним принципом державної служби та основою етичної поведінки публічних службовців з метою забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадянина державної служби, яка функціонує в інтересах держави та суспільства;

4) Зазначено, що закріплення на законодавчому рівні морально-етичних вимог у цілому має призвести до двох бачень публічних службовців щодо

підвищення рівня правосвідомості та етичної культури загалом: по-перше, через те, що такі норми відображені у нормативних актах суб'єкти усвідомлюють важливість таких стандартів, що, у свою чергу, визначає їх відповідність; по-друге, можливість застосування до працівника заходів як дисциплінарного впливу, так і притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності передбачає такий цілеспрямований вплив на свідомість суб'єкта, який, незважаючи на відсутність бажання добровільно виконувати вимоги законодавства, породжує страх караності. Отже, професійна етика державних службовців у Західній та Центральній Європі розглядається як практичний інструмент морально-правового регулювання службової діяльності, спрямованої на ефективне виконання професійних ролей на благо громадян та суспільства;

5) Вказано, що деякі положення Закону України «Про правила етичної поведінки», відображають пропозиції, викладені в Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи. Водночас є ще питання, які потребують з'ясування. У ст. 6 Закону встановлено вимоги щодо законності при виконанні завдань та функцій держави або місцевого самоврядування. Однак формулювання в Рекомендаціях, схоже, краще визначає вимоги законності: «Приймаючи свої повноваження, державний службовець повинен діяти законно та неупереджено здійснювати свій розсуд, беручи до уваги обставини справи». Таким чином можна врахувати принцип верховенства права, який є центральним у діяльності всіх органів державної влади. Необхідно конкретизувати положення щодо запобігання конфлікту інтересів. Слід зазначити, що особа, уповноважена на виконання завдань та функцій держави або місцевого самоврядування, не може використовувати своє поточне становище для одержання у довгостроковій перспективі неправомірної допомоги при працевлаштуванні після припинення

державної служби протягом строку, передбаченого Законом України «Про запобігання корупції»;

б) Виокремили проблеми та труднощі протидії корупції в Україні, які серед іншого, пов'язані із формуванням та функціонуванням ефективної системи комунікації. З одного боку, Україна має значні медіаресурси. З іншого боку, з моменту проголошення незалежності України формування національного інформаційного простору перебувало під впливом зовнішніх агентів впливу. Сучасна модель розвитку інформаційного простору та функціонування системи комунікації не має належного зовнішнього представлення у формуванні цілісного інноваційного інформаційного простору.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що обґрунтовані та розроблені в роботі наукові результати дослідження, висновки й практичні рекомендації становлять теоретико-методологічну основу для практичного вдосконалення стандартів професійної етики публічних службовців. Висновки та практичні рекомендації, сформовані за результатами нашого дослідження, створюють основу щодо розроблення нового практичного підходу до вдосконалення міжнародних та вітчизняних стандартів професійної етики публічних службовців.

Обсяг і структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають шість підрозділів, висновків, переліку інформаційних джерел. Повний обсяг роботи становить 113 сторінки. Перелік інформаційних джерел складається з 96 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Теоретичні підходи до розуміння професійної етики публічних службовців

Аналіз стану наукових досліджень проблем етики публічних службовців хочемо провести крізь призму сутності моралі як духовного та практичного явища. Тому ми не використовуємо класичний підхід, згідно з яким професійна етика є зовнішнім регулятором професійної діяльності і яка оцінює лише результати професійної діяльності. Такий підхід розкриє специфіку етики цієї професійної діяльності, особливості індивідуальної етики державних службовців як цілісного явища в єдності моральної свідомості, моральних відносин та моральної діяльності особистості.

Етика публічних службовців є предметом дослідження в Україні ряду наук: філософії, соціології, психології, права, політології, менеджменту, педагогіки тощо. З появою окремої галузі наукових знань – теорії державного управління, етика публічних службовців все більше локалізується в цій науці, вона збільшує увагу дослідників. У теорії державного управління та в інших галузях знань етика публічних службовців пов'язана з багатьма науковими та практичними проблемами: соціальною сутністю державного управління, внутрішнім державним управлінням, державним управлінням у основних сферах суспільного життя,

відносинами державних органів з інститутами громадянського суспільства, навчанням та підвищенням кваліфікації публічних службовців тощо.

Труднощі дослідження цієї теми та її аналізу в науковій літературі обумовлені складністю професійної етики як соціального явища, так і державного управління як суспільного процесу. Крім демократичних і чесних виборів, необхідно вжити ряд заходів для покращення політичного середовища.

Демократичне суспільство – це суспільство, яке визначає, серед іншого, систему обмеження влади. Контроль громадськості, який здійснюється переважно через неурядові організації та засоби масової інформації, є найважливішим чинником моніторингу етичної складової діяльності законодавчої влади протягом усього їхнього перебування на посаді. Внутрішній самоконтроль «професійної» групи, що реалізується через діяльність парламентської опозиції, функціонування парламентських комітетів з етики та (або) за допомогою репутаційних механізмів, також може бути досить ефективним. У будь-якому випадку реалізація таких видів контролю потребує чіткої фіксації стандартів парламентської етики, яка представить громадськості та самим депутатам критерії оцінки поведінки законодавчого органу [1].

З огляду на те, що теорія державного управління як окрема галузь знань була сформована в Україні порівняно недавно, ми проаналізуємо, як етика публічних службовців висвітлюється в інших науках.

Становлення України як незалежної держави та використання структур та персоналу радянського періоду державного управління підкреслило необхідність розвитку гуманних, демократичних засад державного будівництва. В цих умовах гуманітарний, етичний фактор почав усвідомлюватися вченими та практиками як основа та закономірність суспільного розвитку. Цьому сприяли розвинені демократії, які прагнули допомогти молодій українській державі у її формуванні, а

також практика міждержавних відносин, яка ґрунтується на загальнолюдських цінностях та морально-правових засадах.

Етика публічного службовця – це «виробнича етика». Вона визначає мету, до якої він має прагнути, які державні інтереси захищати, ієрархію цінностей, привілеїв та переваг, що дозволяє формувати дружню громадську думку [2, с.113].

Поряд із терміном «етика публічних службовців» Цветков В.В. використовує терміни «етика державної служби» та «етика державного управління» як пов'язані та взаємопов'язані поняття. На його думку етика управління діє у трьох вимірах: як етика засобів і цілей, етика визначення та забезпечення суспільних інтересів та етики особистої вигоди за рахунок суспільного блага. Останнє, зазначає автор, особливо процвітає в роки так званої реформи суспільства [2, с. 114].

Як бачимо, у цьому визначенні перший вимір являє собою основну ідею традиційної етики, другий – притаманний радянській етиці, а третій – характеризує аморальну поведінку. Тому розглядати їх як виміри управлінської етики, на нашу думку, є спрощенням і не може бути законним. Хоча, звичайно, автор має рацію, що ці аспекти є предметом уваги етики публічних службовців.

Також Цветков В.В. наголошує «на «політичному забарвленні» етики державного управління як на її рисах, але не розкриває цю тезу. Щодо взаємодії з правовими регуляторами, він відстоює ідею юридичного закріплення моральних норм. «Мораль і право, пише він, тісно переплетені між собою. Вимоги до етичної поведінки чиновників, службовців та громадян, піднесені до рангу верховенства права, мають форму норм державної влади, виконання яких є обов'язковим» [2, с. 106].

Ми поділяємо думку автора, що все різноманіття відносин, що виникають всередині та поза органом управління, не може регулюватися законом. Однак

питання про те, як визначити, що є необхідним, а що не повинно регулюватися законом, він залишив відкритим, обмежившись зауваженням, що це мають бути найбільш значущі риси в управлінні [2, с. 116].

Практику нормативно-правового закріплення етичних вимог до поведінки публічних службовців В.Л. Коваленко називає «новою тенденцією правового регулювання поведінки державних службовців» [3, с.155]. Йому належить один із розділів колективної монографії «Державна служба: організаційно-правові основи та шляхи розвитку», де аналізується проект Кодексу основних правил поведінки державних службовців, розроблений Міністерством юстиції України та Голодержслужбою у 1999 році. У листопаді 2000 року був прийнятий концептуально інший документ – «Загальні правила поведінки державних службовців»), який висуває певні ідеї та морально-етичні положення, які мають теоретичне та практичне значення в сучасних умовах.

Професійну етику Коваленко В.Л. визначає як сукупність «правил поведінки державного службовця, за допомогою яких можна оцінити його діяльність з точки зору таких цінностей, як справедливість, чесність, совість, гідність, людяність, чуйність тощо» [3, с. 158].

Давайте проаналізуємо зміст поняття етики публічних службовців у проекті Кодексу, який містить окрему главу з цього питання. По-перше, головна етична цінність та критерій поведінки публічного службовця визначається як «лояльність» до українського народу: «Основним критерієм для державного службовця має бути чесне служіння людям, без актів свавілля тощо» [4, с. 342].

Позитивом проекту є визначення у деяких статтях вимог до організації роботи публічних службовців, що усуває одну з основних причин неетичної поведінки державних службовців, порушень законодавства та зловживань, зокрема відсутність чітких і зрозумілих повноважень за посадою» [3, с. 165].

Оскільки професійна етика характеризує вимоги до офіційних відносин, то думка Коваленка В.Л. про те, що Кодекс має відображати вимоги до кожного з типів відносин, є цілком справедливою: «Ми вважаємо, що необхідно розрізняти поведінку працівників: у внутрішніх відносинах; у відносинах з громадянами; у відносинах з об'єднаннями громадян; ... з міжнародними організаціями ... » [3, с.167].

Однак ця вимога не передбачена в проекті конкретними правилами та процедурами впровадження.

Поряд із цими перевагами, проект не усунув ряд суттєвих недоліків у законодавчому закріпленні етичних норм. На нашу думку, позиція В. Коваленка щодо невизнання кожного державного службовця представником держави є хибною.

Ми погоджуємося, що державний службовець без відповідних повноважень не має права давати обіцянки від імені та під відповідальність органів державної влади.

Отже, особа, яка виконує функції держави, не може не бути її представником у тій сфері, в якій вона служить не стільки державі, скільки громадянину та суспільству. По суті, громадянин судить про державу на основі власного досвіду взаємодії та спілкування з конкретним працівником, який надає йому відповідні послуги, і він для нього є уособленням держави. Це особливий професійний статус державного службовця в суспільстві. Питання про можливий стиль поведінки працівника у разі вчинення протиправного та неетичного діяння іншим працівником також не є дискусійним. Пропозиція вважати головним критерієм принципом пріоритету національних інтересів над особистими, за умови, що це не завдає шкоди честі та гідності державного службовця, який вчинив неетичну

поведінку є не тільки суперечливий, а й такий, що узаконює подвійні стандарти в оцінці службової поведінки [5, с. 44].

Так, проект Кодексу поведінки державних службовців, представлений Коваленком В. Л., хоча і визначає норми вирішення найбільш спірних проблем професійної державної служби, але односторонньо відображає питання професійної етики. У ньому відсутні норми, які передбачають внутрішні механізми етичної поведінки державних службовців: особиста відповідальність, солідарність, можливість самореалізації, реальне право на незалежність та творчість державних службовців тощо. Відносини між керівником і підлеглим, які відіграють вирішальну роль у утвердженні професійної етики, також не стандартизовані. Серед етичних питань, які потребують правового регулювання, автор також включає боротьбу зі зловживанням службовим становищем, корупцією, бюрократією, забобонами щодо державного управління. Такий широкий спектр проблемних сфер у професійній діяльності державних службовців, на його думку, вимагає їх розвитку з точки зору етики, правової стандартизації.

Будучи членом робочої групи з розробки проекту Кодексу загальних правил поведінки, Дубенко С. Д. висловила своє бачення закріпити в цьому документі процедури реалізації державними службовцями своїх прав та обов'язків щодо інших суб'єктів суспільних відносин. Такий підхід до Кодексу як правового акта, на її думку, підвищить правовий захист як громадян України, так і державних службовців [6, с. 59]. Підхід автора ґрунтується на зарубіжному досвіді трудової етики, який також дає уявлення про вимоги до державних службовців, організацію їх роботи та потенційні можливості етичного та правового регулювання їхньої поведінки в ряді зарубіжних країн.

Автор підручника «Державна служба» Оболенський О. Ю. розглядає етику публічних службовців та її становлення в контексті державної служби як культурного інституту суспільства (соціальної організації). На думку автора, аксіомою залишається те, що високий рівень культури державних службовців формує суспільно-політичну систему, яка може гармонізувати відносини між різними верствами населення (з урахуванням їх інтересів та потреб), створює атмосферу взаємодовіри, підтримання позитивного іміджу як специфічної державної установи та державного апарату загалом. «Культурний інститут державної служби» Оболенський О. Ю. визначає через сукупність таких «складових державної служби: правову, інформаційну, управлінську, організаційну, політичну, професійну, етичну, естетичну, педагогічну культуру» [7, с. 266].

Культура державної служби, яка сприяє реалізації основних суспільних цінностей та норм, що характеризують суспільство як нову соціальну систему, залежить від рівня професіоналізму, компетентності, моральних засад публічних службовців. Вона формується в системі організаційної культури, в якій державні службовці усвідомлюють основні чинники нової культури суспільства, розуміють і відчують ступінь відповідальності за майбутнє. Ці фактори лежать в основі нового світогляду, згідно з яким «головне право кожної людини – право на свободу та вибір, право відкривати особисті можливості та забезпечувати їх найкращу реалізацію у сфері її соціальних інтересів» [7, с. 271].

Визначальними факторами ефективності процесу формування культури публічного службовця є особисті фактори (культурні та професійні орієнтації, рівень освіти, соціальне походження тощо), якість керівника організації (моральна позиція, особисті моральні якості), свідомі дії, моральний клімат в організації.

Описуючи етичні стандарти публічного службовця, Оболенський О. Ю., як і Дубенко С. Д., звертається до зарубіжного досвіду. Він визначає зміст і сутність етики державного службовця. Це система норм поведінки, процедур і правил, відносин і принципів у відносинах державної служби, які є сукупністю найбільш підходящих, глибоко усвідомлених і конкретизованих, які належать цьому суспільству і є нормами загальнолюдської моралі [7, с. 283]. Її сутність розкривається в етичному кодексі, який конкретизує вимоги загальнолюдської моралі відповідно до специфіки службової діяльності, надзвичайних обов'язків та повноважень. Співвідношення етичних та правових регуляторів професійної діяльності та поведінки державних службовців відображає одну з методологічних основ сучасного демократичного державного управління та професійної етики публічних службовців. Тому не випадково ця проблема є предметом окремого дослідження українських та зарубіжних науковців. Проблеми етики публічних службовців аналізуються у монографічних дослідженнях з питань державного управління.

Так, зокрема, монографія викладача Майбороди С. В. «Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917-1959 роках)» розкриває концептуальні ідеї державного управління вищою освітою в різних суспільно-політичних умовах. Особливістю дослідження є те, що воно побудоване на принципах об'єктивного, етичного та гуманістичного підходу, на новій парадигмі державного управління, на антропологічних цінностях [8, с. 244].

З точки зору досліджуваної проблеми, заслуговують на увагу висновки Майбороди С. В. щодо гуманізації освіти та управління нею. По-перше, автор зазначає, що в системі державного управління освітнім сектором у досліджуваний період «відбувалося явище фетишизації загальноновизнаних необхідних і фундаментальних принципів гуманізації, єдності, колегіальності» [8, с. 245].

У наш час, справедливо зазначає дослідник, гуманізація суспільних відносин і, насамперед, у сфері управління – це не просто етично привабливе гасло, а нагальна потреба. У системі управління освітою орієнтація на розвиток індивідуальних можливостей особистості поєднується з її залученням до національної та світової культури і не лише до готових, хоч і найцінніших результатів, а й до діалогічного процесу її створення. По-друге, вирішення проблеми гуманізації освіти автор пов'язує з діалогічною формою її реалізації. По-третє, у демократичному процесі управління головним «має бути формування правового, відповідального типу взаємодії між керівництвом та підлеглими, подолання безсилля останніх». Демократія передбачає процес налагодження суспільних відносин співробітництва, «заснованих на організації, найсуворішій дисципліні та підпорядкованості; означає багаторівневу систему відповідальності всіх без винятку: від підлеглих до керівника [8, с. 246].

У зв'язку з цим діалогова форма взаємодії в управлінні освітою доповнюється принципами колегіальності та відповідальності як основних принципів її демократичної природи. Монографія розкриває моральний зміст цих принципів та умови їх функціонування на основі практики «формування основ українського демократичного правового управління освітою, що базується на принципах гуманізації та демократизації, колегіальності та єдності, інтеграції та диференціації» у 1917-1919 роках [9, с. 40]. По-четверте, в цей період автор відкрив так звану систему участі (співучасті) [9, с. 41]. Сьогодні ця система широко поширена в західних демократіях як механізм демократизації суспільства. Його суть полягає у залученні громадян (підлеглих) до співпраці багатозначність в управлінні громадськими (колективними) справами. Це надійний спосіб забезпечення відкритості системи управління та її ефективності [10, с. 321].

Сьогодні існує велика кількість визначень поняття професійної компетентності. Під нею зазвичай розуміють знання, уміння та навички, необхідні для здійснення професійної діяльності, та професійно важливі якості професії. Деякі дослідження привертають увагу до того факту, що компетентність – це динамічна система, яка, крім знань про вміння, навички, особисті якості, включає також розуміння, судження, здатність, які разом дозволяють людині ефективно діяти [11, с. 115]. Іноді до цього приєднується здатність професіоналів інтегрувати цінності.

Вчені виділяють ряд типів компетентностей. Серед них – комунікативна, інформаційна, інтелектуальна, конфліктологічна, управлінська, службова тощо. Для державних службовців обґрунтовано розподіл базових компетенцій, що впливають з їхніх функцій. Це проектні, виконавчі, управлінські, організаційні, технічні компетенції [12].

Обговорюється зміст таких видів компетентностей, як спеціальні, соціальні, особистісні, індивідуальні тощо [13, с. 101-102].

Виокремлено такі компетенції державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування, як громадянські компетенції [11, с. 115].

Чи можна виділити серед цього різноманіття етичну компетентність публічних службовців? У цьому плані є кілька проблем. Протягом тривалого часу професіоналізм розглядався як явище, відокремлене від моральних вимірів. Професіоналізм пов'язували насамперед з вузькою професійною спеціалізацією праці, яка робила людину заручницею професійних знань, приводила до певного обмеження інтересів, орієнтирів, світогляду, до формування специфічних норм і правил взаємодії, які можуть перерости у вузький корпоративний егоїзм. У даний час все більше зростає розуміння того, що будь-яка діяльність має моральні

скорочення і залежить від моральних, професійних та етичних схильностей взаємодіючих сторін.

Поточна ситуація ставить професійну спільноту, суспільство в цілому перед необхідністю чіткої фіксації розуміння професіоналізму, що включає професійно-етичні та враховує моральні особливості особистості. У такому підході професіонал визначається як особа, яка не тільки знає технології та вміє їх застосовувати, але й наповнює свою роботу певним моральним змістом.

Відсутність взаємопов'язаності професіоналізму та професійно-етичних вимірів професії призводить до особливо серйозних викривлень у контексті державного управління. Зокрема, використання службового становища, неухвалене ставлення до відвідувачів громадян, нехтування інтересами певних соціальних груп іноді сприймаються як другорядні чинники управління та не розглядаються як нівелювання професіоналізму. Це легалізує можливість бути високим професіоналом без дотримання професійних та етичних вимог. Однак порушення цих норм зводить нанівець будь-який результат управлінської роботи, оскільки тут соціальне призначення професії ігнорується. Презирство до моральних вимог професії – це практика протекціонізму, кар'єрне зростання чиновників із використанням неформальних зв'язків, на засадах політичної доцільності, сім'ї, клану, товариства, кумівства, особистої відданості керівництву. Непрозорість, незрозумілі механізми прийняття та просування по службі, залежність кар'єрного зростання від єдиної волі лідера викликають нечесну боротьбу за посади та вплив. Такі процеси знижують мотивацію публічних службовців підвищувати свою кваліфікацію, розвивати професійні навички та проявляти творчі здібності, створюють несприятливу атмосферу в установах, знижують загальну продуктивність праці. Забезпечення рівних початкових умов для всіх під час прийняття на роботу до державної служби, оцінка працівників за досягненнями та

компетентністю стає можливою шляхом реалізації принципів конкуренції, об'єктивності та прозорості. За такого підходу професіонал буде визначатися як особа, яка не тільки знає технології та вміє її застосовувати, але й наповнює свою роботу певним моральним змістом. У цьому контексті найм та просування по службі залежать від рівня виконання професійних та етичних вимог та репутації працівника [14, с. 137-138].

Усі ці аргументи дають підстави закріпити етичні норми у феномені професіоналізму державних службовців поряд із компетенціями та моральними складовими, які зазвичай розглядаються як моральні якості державних службовців. У цьому контексті показовим є дослідження Індексу ефективності державної служби [15].

У 2017 році за підтримки Оксфордського університету, Інституту урядування та публічної служби Сполученого Королівства, Фонду «Відкрите суспільство» був розроблений та перевірений Індекс ефективності міжнародної державної служби. Відповідно до цього показника ефективність вимірюється її основними функціями та ознаками. До основних функцій державної служби, окрім формування політики, податкового та фінансового менеджменту, регулювання, управління кризовими ситуаціями та ризиками, ефективності податкового адміністрування, ефективності управління соціальним забезпеченням, цифрових послуг належить і така функція, як управління людськими ресурсами. Водночас вона охоплює компетенцію та доброчесність кандидатів, які відбираються на посади державної служби, а також здатність держави залучати та, головне, утримувати талановитих людей. Основні атрибути державної служби включають: 1) відкритість, 2) чесність, 3) компетентність, 4) інклюзивність, 5) залучення персоналу, 6) інновації. У цьому дослідженні цілісність вимірюється на основі міжнародних рейтингів, таких як Міжнародний барометр корупції Transparency

International (GCB), Глобальний індекс конкурентоспроможності (GCI), дані експертного опитування якості державного управління (QoG) та Погляд на Уряд ОЕСР (GaaG). Найвищий рівень доброчесності демонструють такі країни, як Нова Зеландія, Швеція, Норвегія, Канада, Данія, Фінляндія, Швейцарія, Німеччина, Австралія, Австрія, Бельгія, Франція, США, Нідерланди, Естонія. Для вимірювання компетентності використовуються абсолютно різні індекси, наприклад. До речі, хоча Україна не є однією з країн, у яких вимірювалися рівні ефективності державної служби, певні висновки щодо рівня доброчесності державних службовців нашої країни можна зробити, подивившись на рейтинги, в яких бере участь наша країна. Наприклад, за даними Міжнародного барометра корупції, Україна посідає 131 місце з 176 представлених країн, за Глобальним індексом конкурентоспроможності – 81 місце з 137 країн. Загалом ми бачимо, що експерти визначили доброчесність та компетентність як дві різні ознаки державної служби. У цьому випадку під компетентністю розуміється ступінь, у якому робоча сила має відповідний набір навичок, а її вимірювання включає два елементи: рівень освіти та базові професійні навички, такі як вирішення соціальних проблем тощо [15; 16].

Ми переконані, що поняття «моральна компетентність» є досить суперечливим, оскільки:

1. Будь-яка професія не може претендувати на контроль моралі своїх представників. Професія (представлена клієнтами або професійною спільнотою) може вимагати дотримання лише тих моральних вимог, які необхідні для належного виконання професійної місії працівника, тобто професійно-етичних вимог. Усі інші моральні вимоги знаходяться в особистому чи соціальному полі регулювання. К. Поппер попередив: прийняття вимоги про розширення правової сфери (тобто сфери норм, нав'язаних державою) за рахунок сфери самої моралі

(тобто норм, встановлених не державою, а нашим власним моральним рішенням, нашим сумлінням) означало б кінець моральної відповідальності особистості, служило би знищенню, а не поліпшенню моралі [21, с. 152].

Моральні якості публічного службовця, його дотримання норм професійної етики, його репутація є одним з провідних елементів його професійної придатності. Тому моральні та професійно-етичні аспекти професіоналізму мають стати обов'язковими складовими компетентності. Однак правильніше було б зафіксувати їх у понятті «етична компетентність професіонала». Адже існують такі критерії оцінки етичної компетентності, як цінності та принципи професії, які часто закріплені у правових документах; етичні норми, стандарти поведінки, закріплені у професійних етичних кодексах тощо [19].

На основі синтезу різних поглядів на сутність феномену етичної компетентності публічного службовця ми спробуємо запропонувати його визначення для сфери публічної служби.

Професійна етика публічного службовця – це складне особистісно-психологічне утворення, що ґрунтується на інтеграції теоретичних знань, практичних умінь та навичок у сфері професійної етики, певного набору особистісних якостей, що визначають етичну чутливість та готовність публічного службовця для здійснення професійної діяльності.

Таким чином, професійна етика публічних службовців складається з:

- теоретичних знань етичних принципів професійної діяльності;
- сутності, специфіки, основних принципів та норм етики публічної служби;
- основних положень етичних кодексів державних службовців, сутності та особливостей етичної інфраструктури державної служби;
- практичних навичок та вміння виконувати професійну діяльність, що відповідає нормам та вимогам професійної етики;

- дотримання моральних принципів та професійно-етичних норм під час прийняття та реалізації управлінських рішень, взаємодії з громадянами та колегами;

- застосування алгоритмів етично коректного вирішення конфліктів, дії у ситуаціях, пов'язаних з корупційними ризиками;

- набору особистих якостей: чесність, відповідальність, справедливість, доброзичливість, толерантність, тактовність, старанність тощо.

Оскільки моральні та професійно-етичні виміри присутні у всіх сферах діяльності публічного службовця, етична компетентність стає базовою компетенцією кожного публічного службовця і не обмежується окремими галузями управління чи посадовими особами. Особливо важливо зосередитися на прояві етичної компетентності в процесі впровадження реформ у сфері державного управління. Етична компетентність державних службовців у цьому процесі є затребуваною, оскільки успіх реформ залежить, зокрема, від їх впровадження етично налаштованими урядовцями, які користуються авторитетом та довірою суспільства.

1.2. Міжнародно-правові акти в галузі професійної етики публічних службовців

Центральна ідея етичного управління в Європі повністю відповідає підходу США. Однак це не означає, що методи його реалізації ідентичні. Дослідники характеризують британську державну службу як таку, що характеризується високою корпоративною етикою та суворим дотриманням кодексу

адміністративної моралі. Вважається, що високий рівень морального стану державних службовців завжди був предметом особливої гордості британського суспільства. У світі відома британська «традиція» державної служби, яка регулюється моральним кодексом і підзвітна парламентському комітету з питань бюджетного контролю [22; 23].

Британський бюрократ характеризується високою самодисципліною, чесністю, моральністю, турботою про «публічний гаманець», професійною честю, бажанням завжди знаходити найкраще рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава та добробут громадян [24].

Одним з основних міжнародно-правових інструментів у цій сфері є Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, затверджений Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 року [25]. Відповідно до цього кодексу, державні службовці повинні виконувати свої обов'язки та функції компетентно та ефективно відповідно до законів та підзаконних актів, відповідно до принципу доброчесності. Вони повинні забезпечити найбільш ефективне та вміле управління державними ресурсами, за які вони відповідають. Посадові особи повинні бути уважними, чесними та неупередженими у виконанні своїх обов'язків і, зокрема, у стосунках з громадянами [26].

Публічні службовці не повинні надавати жодних неправомірних переваг будь-якій групі осіб або окремій особі, не повинні дискримінувати будь-яку групу осіб чи окремих осіб або іншим чином зловживати своїми повноваженнями. Посадові особи можуть займатися політичною чи іншою діяльністю лише за межами своїх службових обов'язків, виключно відповідно до законів та нормативних актів, а також для того, щоб не підірвати довіру громадськості до неупередженого виконання своїх функцій та обов'язків.

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб визначає такі основні принципи поведінки публічних службовців, як: ефективність, чесність, уважність, компетентність, неупередженість. Кодекс встановлює основні правила запобігання конфлікту інтересів, декларування інформації про доходи та пасиви, прийняття подарунків, використання конфіденційної інформації тощо. Етика публічних службовців у Європейському Союзі формується відповідно до розвитку етичної інфраструктури у відповідь на вимогу гармонізації етики обслуговування та боротьби з корупцією. Відповідно до Страсбурзької рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (травень 2000 рік) щодо стандартизації поведінки державних службовців було запропоновано модель (зразок) Кодексу поведінки державних службовців (Додаток до Рекомендації № R /2000/10). Цей акт сприяв не лише прийняттю національних кодексів, а й створенню спеціальних державних інститутів з етики, запровадженню етичної освіти тощо [27].

Розглянемо основні характеристики Типового кодексу та етичні вимоги до поведінки публічних службовців у Раді Європи, оскільки цей документ розкриває сутність та зміст принципів професійної етики [27]. Документ містить два розділи:

- 1) тлумачення та застосування;
- 2) загальні принципи.

Перший розділ містить три статті, які визначають:

- 1) особи, на яких поширюється Кодекс – усі державні службовці, які працюють в органах державної влади; положення Кодексу також можуть поширюватися на осіб, які працюють у приватних організаціях, але перебувають на державній службі; положення Кодексу не поширюються на виборних представників народу, членів уряду та осіб, які займають судові посади (ст. 1);

2) статус Кодексу – цей документ є частиною положень, що регулюють діяльність державних службовців, тому кожен зобов'язаний дотримуватись положень Кодексу (ст. 2);

3) мета Кодексу – документ має три цілі: а) визначити стандарти чесності та поведінки, яких мають дотримуватися державні службовці; б) допомогти їм виконати ці стандарти; в) інформувати суспільство про поведінку, яку воно має право очікувати від державних службовців (стаття 3).

Другий розділ «Загальні принципи» містить принципи, які окреслюють етичні межі офіційної діяльності, а також правила та положення щодо їх реалізації. Це, зокрема, лояльність, законність, політичний нейтралітет та лояльність до правової політики органів державної влади; чесність, неупередженість та ефективність у служінні суспільним інтересам; ввічливість в офіційних відносинах, належна повага до прав, обов'язків та інтересів інших осіб; неупередженість та об'єктивність у прийнятті рішень, запобігання конфлікту інтересів, турбота про довіру населення, підзвітність безпосередньому керівнику, право доступу та конфіденційність у роботі з офіційною інформацією та документами, ефективність та економічність у використанні персоналу, державних та офіційних ресурсів тощо. Основними вимогами Кодексу є перевірка чесності кандидата на державну службу, просування по службі або призначення (ст. 24), а також контроль за дотриманням етичних вимог (статті 25, 28) [27].

Особливістю Кодексу є акцент на взаємності відповідальності державних службовців та тих, хто контролює їх діяльність або здійснює керівництво. Таким чином, у ст. 25 підкреслюється обов'язок ієрархічної відповідальності на державній службі, а її зміст вказує на відповідальність керівників, по-перше, за виконання своїх функцій відповідно до політики та цілей громадськості влади; по-друге, за дії чи помилки персоналу, якщо він не вжив необхідних заходів для їх

запобігання; по-третє, він зобов'язує цих осіб вживати конкретних заходів для запобігання корупції. Стаття 28 посилює відповідальність керівника за відповідність підлеглих положенням Кодексу, а у разі його порушення зобов'язує його вживати дисциплінарних заходів [27].

Кодекс регулює процедуру звільнення з державної служби (ст. 26). Як і в решті статей, у ньому викладено правила чесної поведінки після служби або при переході на іншу роботу. У статті формулюються заборони, пов'язані з попередженням можливих зловживань. Доповнюється ст. 27, яка забороняє державним службовцям демонструвати привілейоване ставлення або надавати доступ до державних установ колишнім державним службовцям [27].

Кодекс також розглядає питання ефективності професійної етики державних службовців. Основне навантаження покладається на служби управління персоналом та безпосереднього керівника. Етичним правилом кадрової служби є ознайомлення кандидата на посаду з Кодексом поведінки на етапі узгодження умов його роботи.

Євроінтеграція на основі ідеї політичної співвідповідальності сьогодні здійснюється у чотирьох напрямках. Перші три: економічність, ефективність, результативність, доповнені четвертим – етикою. Для забезпечення дотримання встановлених правил на публічній службі завдання полягає у розробці інструментів та процедур, які усувають небажану поведінку та заохочують ефективне управління [28; 29].

Об'єктом особливої уваги в Європейському Союзі є законодавчі та інституційні засоби утвердження етики на державній службі, які формують етичну інфраструктуру [30; 31].

Його елементи, як свідчить аналіз досвіду Великобританії та Франції, подібні до тих, що існують у етичній системі США. Західні країни були

одноставні в тому, що умовами професійної етики державних службовців є, насамперед, рівень моральної культури суспільства, традиції політичного управління, діяльність громадянського суспільства, професійна чесність вільних ЗМІ, що висвітлюють діяльність державних органів та державних службовців, що стосується етичних стандартів, вони також повинні відображати суспільні та політичні цінності певної держави та мати правову основу. Було б контрпродуктивно аналізувати чи пропонувати етичні реформи без урахування широкого суспільного та політичного контексту. Це стосується всіх країн. Це набуває особливого значення в країнах Центральної та Східної Європи [32].

Високий рівень морального стану британських державних службовців, як показує аналіз, забезпечується насамперед системою підготовки та відбору на державну службу. На це вказують і зарубіжні дослідники [33].

Вакансії на державній службі Великобританії заповнюються на основі конкурсу на позитивні якості кандидатів, шляхом відкритих конкурсних іспитів. Перевага надається кандидатам із гуманітарною, а не спеціальною (технічною) освітою через зрозумілі обставини [33].

У 1988 році Комісія Дерекка Рейнера підготувала звіт під назвою «Вдосконалення управління урядом: наступні кроки». Нова система державного управління мала відповідати принаймні двом критеріям: 1) поділу монолітної державної бюрократичної системи на невеликі децентралізовані, ефективні одиниці; 2) меншого регулювання діяльності вищих урядовців, більшої уваги до кінцевого результату та отримання винагороди за результати діяльності [34].

Практичним показником успіху розпочатих перетворень став ступінь їх допомоги у підвищенні ефективності процесу прийняття рішень та надання послуг, а також розмір внеску у досягнення більш значних соціальних та економічних цілей.

Наприкінці восьмидесятих років була розроблена система стимулювання, яка орієнтувала працівників на пошук нових, навіть ризикованих рішень. Гаслами нового державного управління були: «Нехай менеджери керують» та «Управління, орієнтоване на результат». Основні риси Джонатана Бостона включають використання матеріальних та нематеріальних стимулів, високий професіоналізм, «етику, організаційну культуру та статус». Реалізація Програми розпочалася у 1988 році. Її головною метою було запровадження нового управління, тобто ринкових механізмів та стимулів у практиці державної служби, перетворення посадових осіб на керівників та трансформацію культури державної служби у культуру підприємництва. Ця програма сприяла виконанню законодавства про ринкову конкуренцію. Перетворення охопило всі рівні державної служби. Вони фактично змінили соціальну роль державного службовця, що призвело до поступової зміни культури управлінських відносин та нагальної потреби їх вдосконалення. Принципи вдосконалення управління поширилися на індустрію розвитку людських ресурсів. Основними її елементами були: розробка відкритої кадрової політики; удосконалення системи підготовки та перепідготовки кадрів на основі нових національних стандартів в адміністративній сфері, сформульованих у Національних професійних кваліфікаціях; управління діяльністю та оцінка її результатів; стимулювання конкуренції за якість тощо [35].

Відповідно до Кодексу державної служби Сполученого Королівства державна служба є невід'ємною та ключовою частиною уряду Сполученого Королівства [36]. Корпус державної служби підтримує уряд у розробці та реалізації своєї політики, а також у наданні державних послуг. Державні службовці підзвітні міністрам, які, у свою чергу, підзвітні парламенту.

Основними цінностями державної служби згідно Кодексу державної служби Великобританії є: чесність, об'єктивність та неупередженість. Таким чином,

«доброчесність» розуміється як вимога до працівника ставити обов'язки перед державою вище своїх інтересів; «Чесність» – бути правдивим і відкритим; «неупередженість» – діяти виключно по суті справи та однаково добре обслуговувати чинні уряди, незалежно від їх політичного забарвлення [36]. Наприклад, для того, щоб відповідати критерію доброчесності, державний службовець повинен: а) відповідально виконувати свої обов'язки та завжди діяти професійно та таким чином, щоб заслужити та зберегти довіру всіх, з ким він взаємодіє; б) відповідально виконувати покладені на нього обов'язки та належним чином й ефективно використовувати державні кошти та інші ресурси; в) по можливості ставитися до громадян та їх справ справедливо, ефективно, оперативно та відповідально; г) здійснювати будь-які контакти зі засобами масової інформації за згодою Міністра, зберігати точну офіційну інформацію та обробляти її максимально відкрито в межах правових норм; д) дотримуватись закону та підтримувати здійснення правосуддя. Водночас Кодекс вказує на дії, які не відповідають концепції доброчесності, і від яких працівник повинен утриматися.

Таким чином, Кодекс державної служби Великобританії чітко і однозначно визначає стандарти законної, етичної поведінки, які очікуються від державних службовців. Ці стандарти ґрунтуються на основних цінностях, викладених у законодавстві. Більш того, окремі органи чи структурні підрозділи також можуть затверджувати свої внутрішні етичні стандарти та завдання, які повинні ґрунтуватися на загальних правилах поведінки державних службовців, включаючи певні стандарти поведінки, які очікуються від державних службовців під час спілкування з колегами.

Далі ми пропонуємо розглянути вимоги щодо поведінки працівників державного управління в Королівстві Данія, де державне управління складається з трьох незалежних адміністративних рівнів: національного; регіонального;

місцевого. Відповідно до Кодексу поведінки у публічному секторі, розробленого Агентством з модернізації місцевого управління Данії, публічний сектор має базуватися на таких цінностях, як відкритість, демократія, верховенство права, об'єктивність, добросовісність [37]. Публічний сектор повинен гнучко та ефективно виконувати свої завдання та надавати послуги високого рівня. Він складається з великої кількості різних державних установ та установ, які мають різні стосунки з громадянами. Спільним для всіх цих органів та установ є те, що вони мають ставитися до громадян професійно, належним чином та уважно, виходячи з цінностей, зазначених вище.

Таким чином, у Данії органи державного управління та державні установи у спілкуванні з громадянами повинні діяти відповідно до принципів «доброї адміністрації», які служать своєрідним керівництвом щодо того, як державні органи, установи та посадові особи повинні ставитися до громадян. Органи та керівники державного управління відповідно до принципів «доброго адміністрування» повинні проявляти ввічливість, уважність та повагу до громадян та діяти так, щоб зміцнити довіру громадян до державного управління. Принцип доброго адміністрування накладає певні вимоги на органи державної влади та державних службовців, яких вони повинні дотримуватися при розгляді справ заявників. Зокрема, органи державного управління повинні у розумний строк реагувати на звернення громадян, інформувати громадян про хід адміністративної справи та надавати відповідь за результатами звернення мовою, зрозумілою заявнику.

Державні службовці в Данії повинні бути об'єктивними та неупередженими, вони повинні приймати рішення на основі об'єктивних підстав [37]. Водночас найважливішим принципом державної служби в Данії є те, що «державні службовці не можуть приймати подарунки чи інші пільги від громадян чи

підприємств, які пропонуються їм у зв'язку із здійсненням своїх повноважень» [37].

Якщо розглядати етичні стандарти державних службовців Італії, то стаття 98 Конституції Італії визначає, що державні службовці є виключно на службі нації [38]. Відповідно до Кодексу поведінки державних службовців від 16.04.2013 року, в Італії державний службовець повинен керуватися Конституцією, служити нації та дотримуватись принципів доброї поведінки, дисципліни та неупередженості у своїх адміністративних діях [39]. Такий працівник повинен виконувати свої обов'язки відповідно до законодавства, захищаючи суспільні інтереси і не зловживаючи своїм становищем чи повноваженнями. Державний службовець повинен дотримуватись принципів доброчесності, чесності, пропорційності, об'єктивності, прозорості, справедливості та розумності та діяти на основі незалежності та неупередженості, уникаючи конфлікту інтересів. Прерогативи та повноваження, надані державному службовцю, слід використовувати лише для забезпечення суспільних інтересів [39].

Державний службовець не може приймати подарунки чи інші послуги для себе або для інших осіб, окрім подарунків скромної, невеликої вартості, які час від часу використовуються в контексті нормальних відносин ввічливості та міжнародних звичаїв. У кодексі, який ми зазначаємо, визначено, що вартість прийнятного подарунка не може перевищувати 150 євро, але в різних органах влади ця сума прийнятного подарунка може бути навіть нижчою за межу вартості.

У Франції, згідно із Законом про етику, права та обов'язки державних службовців, державний службовець повинен виконувати гідно, неупереджено, добросовісно та чесно. Він повинен дотримуватись політичного нейтралітету та принципу «секуляризму», однаково ставитися до всіх громадян та поважати їх свободу та гідність [40].

Відповідно до принципу «секуляризму», працівник повинен утримуватися від демонстрації своїх релігійних переконань під час виконання службових обов'язків. Реформування системи адміністрації Франції супроводжувалося створенням у Франції етичної інфраструктури, здатної забезпечити функціонування вищих моральних стандартів державної служби шляхом створення органів, відповідальних за дотримання етичної політики. Ці органи, не маючи поточних адміністративних функцій, повинні контролювати та виявляти серйозні порушення етики поведінки державних адміністраторів, стежити за ними, доносити інформацію до прокуратури та інших уповноважених органів.

Такими спеціальними органами є Міжвідомча комісія з розслідування контрактів, укладених державними службовцями, Центральний департамент із попередження корупції та Вища рада з питань етики, члени якої зобов'язані контролювати законність дій державних службовців. Функціонування всіх цих органів має сприяти впровадженню високої професійної етики в адміністративну діяльність, що призводить до глибоких змін у контексті професійної діяльності державних службовців, оскільки забезпечує їм надійний захист від зовнішніх впливів [41].

Відповідно до Розпорядження Голови Ради Міністрів Польщі від 16 жовтня 2011 року № 70 «Про керівні принципи дотримання вимог державної служби та про етичні норми державної служби» державні службовці в Польщі керуються такими принципами: 1) законністю; 2) захисту прав людини та громадянина; 3) відданістю; 4) відкритістю та прозорістю; 5) конфіденційністю; 6) професіоналізму; 7) відповідальністю за дії чи бездіяльність; 8) раціонального управління державними коштами; 9) відкритістю та конкурентоспроможністю підбору персоналу [42].

Відповідно до Кодексу етичної поведінки Чеської Республіки, основними цілями впровадження етичних стандартів державних службовців у Чеській Республіці є: 1) завоювання та підтримка довіри населення; 2) заохочення бажаних стандартів поведінки державних службовців; 3) інформування громадськості про етичні стандарти поведінки в державному управлінні, яких громадяни мають право вимагати від державних службовців [43].

У ньому також викладено основні принципи державної служби, такі як громадські роботи, добра поведінка щодо інших працівників, об'єктивність та політичний нейтралітет. Безперечний пріоритет надається служінню людям, а не лояльності до влади. У Чеській Республіці державна служба передбачає постійний індивідуальний розвиток, доброту, розуміння та готовність утримуватися від будь-яких упереджень у професійній діяльності. Приймаючи рішення, державний службовець повинен враховувати лише юридично значущі факти та діяти без зайвих зволікань, намагаючись при цьому уникнути заподіяння навмисної шкоди будь-якій особі, групі осіб, владі та захищати права та законні інтереси громадян [43].

Слід зазначити, що цей кодекс має більш рекомендаційне значення та є допоміжним матеріалом для працівників державних органів та установ територіального самоврядування Чехії [43].

Необхідність регулювання етичної поведінки у державному управлінні США полягала у мінімізації корупції у державному секторі. Але, окрім розробки спеціального антикорупційного законодавства, Сполучені Штати почали розробку та впровадження системи адміністративної моралі, яка запровадила етичні та дисциплінарні правила, якими мають керуватися урядовці [44].

Кодекс етичної поведінки державних службовців у США встановлює, зокрема, такі принципи державних службовців: 1) державна служба – це суспільна

довіра, яка вимагає від державних службовців дотримуватися Конституції США, законів та етичних принципів вище їх власної вигоди; 2) працівники повинні чесно докласти зусиль для виконання своїх обов'язків; 3) державні службовці не повинні використовувати державні посади для приватної вигоди; 4) державні службовці повинні помірковано ставитися до федеральної власності та не використовувати її для інших дій та цілей, крім дозволених законом; 5) працівники повинні повідомляти про факти шахрайства, зловживання владою та корупції у відповідних державних органах; 6) публічні службовці зобов'язані дотримуватись усіх законів та правил, які забезпечують рівні можливості для всіх американців, незалежно від раси, кольору шкіри, релігії, статі, національного походження, сексуальної орієнтації, віку чи фізичних вад; 7) працівники повинні намагатися уникати будь-яких дій, які створюють враження, що вони порушують законодавство або етичні норми чи стандарти [45].

У Канаді робота публічних службовців відіграє надзвичайно важливу роль у обслуговуванні громадян. Як фахівці, чия робота важлива для благополуччя Канади та сили канадської демократії, урядовці повинні підтримувати довіру громадськості. Відповідно до Кодексу цінностей та етики Канадської державної служби, державні службовці у своїй роботі та професійній поведінці повинні керуватися демократичними, професійними, етичними та людськими цінностями. [46]. Отже, професійні цінності розуміються як обов'язкові та чітко сформульовані положення, а саме: працівники повинні діяти компетентно, професійно, ефективно, об'єктивно та неупереджено.

Державні службовці повинні здійснювати свої повноваження відповідно до канадського законодавства та зберігати традицію політичного нейтралітету на державній службі, забезпечуючи належне, ефективне та раціональне використання

державних коштів. Завдання, які людина виконує під час роботи на державній службі, повинні бути для неї такими ж важливими, як і її власні досягнення.

Державні службовці повинні постійно оновлювати свою мотивацію (зацікавленість, цілеспрямованість, відданість справі) для обслуговування канадців, постійно покращувати якість послуг, адаптуючись до мінливих потреб інноваційного розвитку шляхом підвищення ефективності та результативності державних програм та послуг [47].

Таким чином, професійна етика в розвинених демократичних країнах Європи розглядається як головна мета управління людськими ресурсами. Професійна етика – це прагматичний інструмент, спрямований на перехід від етики слухняності до етики переконання та відповідальності перед громадянами. Нова етика публічних службовців зосереджується на трьох центральних питаннях: підзвітності; прозорості та відкритості державної служби та доброчесності. Акцент робиться на змінах інструкцій та законодавства, структур та організаційної культури. Досягнення мети потребує створення належних умов праці для державних службовців.

Узагальнюючи зарубіжний досвід у формулюванні етичних стандартів у національних нормативно-правових актах ряду демократій, верховенства права та вимог відповідних міжнародно-правових документів, ми стверджуємо, що посадові особи публічних адміністрацій, які обрали західний цивілізаційний вектор, повинні керуватися такими основними принципами та цінностями як: повага до закону; чесність і гідність; пріоритет суспільних інтересів над приватними потребами працівника; повага до прав та законних інтересів громадян; чесне виконання своїх обов'язків; справедливість; оперативність та професіоналізм; об'єктивність та неупередженість; прозорість і відкритість; запобігання конфлікту інтересів; конфіденційність (нерозголошення інформації

про інших осіб, що стало відомо під час здійснення повноважень); відданість; політична неупередженість; секуляризм; уважність та ввічливість у стосунках з громадянами; самовдосконалення тощо. Ці принципи є моральними орієнтирами для публічних службовців у західних країнах та впроваджуються в адміністративну практику для забезпечення ефективної діяльності державного управління.

Етичні стандарти працівників публічного управління – це єдині норми та принципи, закріплені у нормативно-правових актах та документах міжнародного значення, які за допомогою оціночних та досить абстрактних концепцій фіксують бажану модель поведінки публічних службовців [48, с. 96].

Етичні стандарти діяльності працівників органів публічного управління закріплені у відповідних спеціальних актах, які загалом можна назвати етичними кодексами поведінки державних службовців. У кожній країні вони можуть мати різні назви, але їх сутність та певною мірою їх структура досить схожа. Набір цінностей та принципів, викладених у них, здебільшого збігаються, і тому можна стверджувати про формування певних етичних стандартів державного управління, принаймні у західному світі.

Важливим елементом, призначеним для забезпечення дотримання посадовими особами публічного управління етичних стандартів, є наявність системи спеціальних органів. Ці органи уповноважені контролювати дотримання працівниками органів державного управління етичних норм та вимог антикорупційного законодавства. Метою закріплення етичних стандартів державного управління є запровадження бажаних норм поведінки державних службовців з метою забезпечення їх високопрофесійного виконання своїх функцій в інтересах суспільства та завоювання довіри громадян.

Отже, вивчення та впровадження позитивного зарубіжного досвіду у формуванні етичних стандартів державних службовців є надзвичайно важливим процесом у сучасних умовах побудови української держави та структурної реформи державної служби на якісно новій, європейській основі.

РОЗДІЛ 2

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ

2.1. Стандарти доброчесності та етичної поведінки публічних службовців

Вперше для сучасної української державної служби спроба запровадити стандарти етичної поведінки державних службовців була зроблена у 1993 році, у прийнятому Законі України «Про державну службу» [18]. Таким чином, стаття 5 цього Закону встановила відповідні правила та заборони поведінки державних службовців. Крім того, стаття 14 цього ж Закону передбачає дисциплінарну відповідальність державного службовця, зокрема, за діяння, що дискредитує його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює.

Однак ці норми не мали важливого значення для формування етичних регуляторів антикорупційної спрямованості, оскільки були надто загальними. Сім років по тому, стаття 5 Закону України «Про державну службу» 1993 року була розроблена з метою створення умов для розширення авторитету державної служби та інформування громадян про поведінку, яку вони повинні очікувати від державних службовців, наказом від 23.10.2000 № 58 (зареєстровано в Міністерстві юстиції 07.11.2000 за № 783/5004) Головного управління Державної служби України як центрального органу виконавчої влади, що реалізує заходи щодо формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, затверджено першу редакцію Загальних правил поведінки державних службовців (далі – Загальні правила), які є

узагальненням стандартів поведінки та доброчесності державних службовців [49]. У документі, зокрема, зазначалося, що при вступі на державну службу державний службовець ознайомлюється з цими правилами, про що свідчить письмова заява в його особистій справі.

Перша редакція Загальних правил складалася зі вступу та п'яти основних розділів: межі застосування, де зазначалося, що ці правила поширюються на всіх державних службовців; загальні положення, які посилалися на принципи, на яких ґрунтується державна служба України; загальні обов'язки, які, зокрема, визначали коло обов'язків державних службовців, обов'язкові дії при виконанні ними службових обов'язків; конфлікт інтересів та запобігання корупції. Цьому розділу слід приділити більше уваги. Адже Загальні правила – це перший нормативний акт, у якому згадується та визначається таке відоме поняття як конфлікт інтересів. Тоді конфлікт інтересів визначався як конфлікт інтересів, що виникає внаслідок ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього чи його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має чи мав спільні комерційні чи політичні інтереси впливає або може вплинути на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків.

Загальні правила цього розділу вимагали від державного службовця заявити про наявність чи відсутність конфлікту інтересів на запит. Будь-який із цих конфліктів повинен бути вирішений перед прийняттям на державну службу або призначенням на нову посаду. У 2010 році наказом Головної державної служби України від 04.08.2010 № 214 (зареєстрованим у Міністерстві юстиції 11.11.2010 за № 1089/18384) затверджено так звану другу редакцію Загальних правил, яка має чотири розділи: I. Загальні положення; II. Загальні обов'язки державних службовців; III. Вирішення конфлікту інтересів та IV. Запобігання корупції [50]. Родзинкою цієї версії Загальних правил є розділ, що визначає правила вирішення

конфлікту інтересів. На відміну від Загальних правил 2000 року, у цьому розділі було 10 пунктів, деякі з яких відображені у Розділі V. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) [51].

У 2012 році українські політики зробили другу спробу, яка була успішною, прийнято етичний кодекс державних службовців. Так, 17 травня 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про правила етичної поведінки», в якому визначено керівні принципи поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування при виконанні їх обов'язків та порядок притягнення до відповідальності за порушення таких норм» [52]. Закон містив швидше декларативні норми. Як самостійний правовий акт цей Закон проіснував недовго, близько трьох років, а у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про запобігання корупції» закінчився 26 квітня 2015 року. Його основні норми включені в цей Закон як окремий розділ – Розділ VI. Правила етичної поведінки. Вирішення проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сучасному етапі розвитку держави.

Тому створення системи чесної та професійної державної служби відповідно до міжнародних стандартів та найкращого міжнародного досвіду визначено одним із основних напрямків реалізації Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки. Відомо, що корупція є однією з найнебезпечніших загроз для прав людини, демократії, правопорядку, чесності та соціальної справедливості, вона перешкоджає економічному розвитку та загрожує належному та справедливому функціонуванню країн, має негативні фінансові наслідки для громадян, компаній та держав та міжнародних установ [53].

Одним з основних напрямків у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути у діяльності державних службовців, а

також усунення умов та причин цих ризиків. Водночас поширеність корупційних ризиків у діяльності державних службовців можна упорядкувати у такій послідовності: нечесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; відсутність контролю з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень. Тому при відборі осіб на посаду публічного службовця одним із важливих критеріїв є, зокрема, така моральна риса, як цілісність (чесність, моральність, доброчесність) [53]. Поняття цілісності – досить складна категорія. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття чесноти розглядається як властивість у значенні доброчесної/високої моральної чистоти, чесності. Доброчесний – хто живе чесно, дотримується всіх правил моралі. Що є проявом чесності, моральності [54]. На законодавчому рівні такий термін використовується у законах України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні», «Про запобігання корупції», «Про державну службу» [18, 51, 55]. Зокрема, одним із принципів, згідно з якими здійснюється державна служба, є принцип добросовісності, суть якого полягає у керівництві діями державних службовців щодо захисту суспільних інтересів та відмовою державних службовців від переважання приватних інтересів у здійсненні своїх повноважень [18].

Правила етичної поведінки публічних службовців визначають основні риси доброчесності, це: 1) спрямованість дій на захист суспільних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними чи корпоративними інтересами; 2) неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; 3) запобігання конфлікту між суспільними та особистими інтересами; 4) нерозголошення та невикористання інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням публічним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, встановлених законом; 5) запобігання наданню будь-яких пільг та прояву прихильності певним

фізичним та юридичним особам, політичним партіям, громадським та релігійним організаціям [56].

Таким чином, доброчесність є основним принципом державної служби та основою етичної поведінки публічних службовців з метою забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадянина державної служби, яка функціонує в інтересах держави та суспільства. Сьогодні, в умовах тотальної корупції в Україні, доброчесність є головним інструментом запобігання конфлікту інтересів. Поняття корупції розглядається як використання службовою особою свого службового становища для особистої вигоди [54].

Іншим не менш значним корупційним ризиком є виникнення конфлікту інтересів, тобто наявність потенційного чи на перший погляд реальних конфліктів між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, а також вчинення дій чи бездіяльність під час виконання службових обов'язків [53].

Щодо визначення конфлікту інтересів, то відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» використовується термін «потенційний конфлікт інтересів» – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої посадові або представницькі повноваження, які можуть вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття нею рішень, або вчинення чи невиконання дій при здійсненні цих повноважень; «Реальний конфлікт інтересів» – конфлікт між приватними інтересами особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, або на вчинення дій чи бездіяльність у здійсненні цих повноважень [51].

Важливо відзначити, що основою формування та розвитку доброчесності на державній службі України є європейські стандарти доброчесності та боротьби з корупцією, визначені міжнародними договорами та угодами, ратифікованими Україною. Сьогодні, з урахуванням європейських стандартів, для забезпечення належної державної служби в Україні використовуються механізми люстрації, запобігання конфлікту інтересів, дотримання етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та фінансових зобов'язань державних службовців.

Так, нам потрібно боротися з корупцією лише об'єднавши зусилля. Це тверде переконання Ради Європи, оскільки корупція становить серйозну загрозу фундаментальним європейським принципам та цінностям, підриває віру громадян у демократію, порушує верховенство права, заперечує права людини та гальмує соціально-економічний розвиток. Тому Комітет Міністрів Ради Європи у своїй Резолюції (97 24) визначив двадцять настанов щодо боротьби з корупцією, розроблених Багатопрофільною групою з питань корупції (ГМС) [57].

Однак у Резолюції ООН щодо попередження злочинності та кримінального правосуддя в контексті розвитку: впровадження та перспективи міжнародного співробітництва від 7 вересня 1990 року наголошується на необхідності виділення достатніх ресурсів для найму компетентної робочої сили та управлінського персоналу для забезпечення їх існування. Коли урядовці ставлять питання про те, як людина може прогодувати свою сім'ю за рахунок своєї зарплати, можна стверджувати, що існує ризик корупції у суспільстві. Слід зазначити, що загальні принципи боротьби з корупцією визначені у Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією та Конвенції ООН проти корупції [59, 60].

У Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції зазначено, що запобігання та викорінення корупції є обов'язком усіх держав, а отже, кожної

держави-учасниці відповідно до фундаментальних принципів її правової системи вона:

- розробляє та впроваджує або реалізує ефективну скоординовану антикорупційну політику (ст. 5);

- забезпечує існування органу або, у відповідних випадках, органів для запобігання корупції шляхом: проведення політики, зазначеної у статті 5 цієї Конвенції, і, у разі необхідності, нагляду та координації впровадження такої політики;

- розширює та розповсюджує знання щодо запобігання корупції (стаття 6);

Крім того, відповідно до ч. 5 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції кожна держава-учасниця прагне, де це доречно та відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього законодавства, запровадити заходи та системи, які зобов'язують державних службовців подавати до відповідних органів декларації, зокрема, щодо позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та значні подарунки чи прибуток, які можуть спричинити конфлікт інтересів щодо їх функцій державних службовців [60].

З огляду на вищевикладене, Рекомендація № R (2000) 10 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на його 106-й сесії 11 травня 2000 року) рекомендував урядам держав заохочувати, відповідно до національного законодавства та принципів державного управління, прийняття національних кодексів поведінки державних службовців на основі типового кодексу поведінки державних службовців, що є додатком до цієї Рекомендації; і уповноважує Групу держав проти корупції (GRECO) контролювати її впровадження [61].

У пояснювальній записці до Рекомендації № R (2000) 10 щодо розробки Типового кодексу поведінки державних службовців зазначено, що:

1) Кодекси поведінки повинні містити чіткі та конкретні вказівки щодо поведінки, якої організація очікує від своїх членів, та цінностей, які вона захищає. Мета кодексу поведінки потрібна: це формулювання етичного клімату, який існує на державній службі; він пояснює стандарти етичної поведінки, які вимагаються від державних службовців; інформує громадськість, якої поведінки та ставлення очікувати від державних службовців під час спілкування з ними. Це і державний документ, і основна ідея, яку слід донести до кожного державного службовця. Чіткий, стислий та доступний письмовий опис стандартів, яким має відповідати його робота, є основною вимогою.

2) Типовий кодекс має бути адаптованим для більшості публічних службовців зі змінами або без них. Його положення мають викладати керівні принципи та водночас давати конкретні поради щодо використання у конкретних ситуаціях.

3) Кодекси поведінки не повинні обмежуватися боротьбою з корупцією. Вони повинні йти далі і просувати високі стандарти етичної поведінки [61]. Вони повинні встановити загальні принципи, що охоплюють законність, старанність, ефективність та економічність, прозорість, конфіденційність та обробку інформації, особисту відповідальність та незалежне судження, справедливе ставлення та чесність й професійну підготовку.

Таким чином, Типовий кодекс поведінки державних службовців Ради Європи, який реалізується у додатку до Рекомендації, визначає міжнародні стандарти честі та поведінки державних службовців та перспективи у цій сфері. Таке нормування має ґрунтуватися на національних кодексах поведінки державних службовців, розроблених відповідно до запропонованого документа. Зміст Типового кодексу відображає досвід регулювання поведінки державних службовців у розвинених демократіях. Його прийняття сприяло розробці

національних кодексів, створенню спеціальних державних інститутів з питань етики, впровадженню етичної освіти тощо.

2.2. Практика реалізації етичних норм у діяльності публічних службовців

Реалізація функцій державного управління неможлива без досягнення належного рівня ефективності системи державної служби, оптимізації правового регулювання її діяльності. Вирішення такої проблеми правозастосування можливе у разі встановлення сутності офіційних правовідносин, особливостей їх правового регулювання.

Сучасні реалії характеризують активізацію діяльності щодо необхідності гармонізації системи національного законодавства України відповідно до певних європейських стандартів для забезпечення реалізації та захисту прав та інтересів людини та громадянина.

Постійна трансформаційна діяльність щодо гармонізації системи національного законодавства України характеризується формуванням унікальних міжгалузевих правових структур, формуванням прогресивних уявлень про правову систему відповідно до існуючих реалій. Необхідність адаптувати внутрішню державну службу до вимог Європейського Союзу, як зазначено в Концепції адаптації державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (2004), потребує розуміння змісту офіційно визнаних норм етичної поведінки публічних службовців, механізмів їх реалізації та функціонування [64].

Відповідно до цієї теоретичної парадигми, ідеальна структура державного управління повинна базуватися на моделі суспільної організації як цілісного

організму, що відповідає таким етичним вимогам: адаптованість, співпраця з громадянським суспільством, участь державних службовців у плануванні та управлінні змінами, створенні умов для творчої роботи та самореалізації, взаємна довіра та відкрите спілкування [65].

Перехід до «нового управління», який супроводжувався розгортанням процесів децентралізації, запровадженням ринкових регуляторних механізмів, таких як управління контрактами, автономними установами тощо, а також розвитком управління бізнесом – змістив акцент службовців щодо результатів та ефективності обслуговування певних груп споживачів. Традиційний підхід до управління змінився на режим роботи прозорості та відкритої державної служби, що стосується інформації щодо громадянського суспільства [65, с. 2].

Це мало непередбачувані наслідки для етики державних службовців. По-перше, залучення державних службовців до процесу прийняття політичних рішень та оцінка їх наслідків призвело до руйнування ієрархічної системи відповідальності та створило суперечності з традиційним політичним нейтралітетом державної служби. По-друге, орієнтація державних службовців на підприємницьку діяльність призвела до того, що результати роботи стали для них важливішими за засоби її реалізації, що призвело до різкого зростання внутрішнього конфлікту інтересів, а з ними ризик ерозії традиційних етичних цінностей – чесності, справедливості, рівності тощо. Поглиблення відносин між державним та приватним сектором призвело до загрози зловживань з боку державних службовців, зовнішнього тиску на них з боку приватних структур тощо.

Традиційна бюрократична етика державних службовців не вирішила нових проблем. Виникло питання: якою має бути нова етика для досягнення бажаних результатів і як її слід застосувати на практиці? Аналізуючи загальні цінності, що

мотивують людську поведінку, іноземні вчені та практики знайшли відповідь у так званій етиці відповідальності, яка реалізує об'єктивні потреби людини у самооцінці, власній важливості, професійній самореалізації, у праці на загальне благо. Розширення частини повноважень державних службовців за рахунок децентралізації та делегування стимулює зростання самооцінки та відповідальності за прийняті рішення, їх відповідність державній політиці. Отримання більшої незалежності та відповідальності забезпечує належну поведінку державного службовця, яка більше ніж у минулому ґрунтується на особистій позиції, а не на вказівках начальства. Новий підхід до етики державних службовців вимагав органічного поєднання традиційної етики правил, яка регулюється правовими засобами, та етики відповідальності, яка включає механізми саморегуляції особистості. Тому акцент робився на змінах інструкцій та законодавства, структур та організаційної культури, на розробці нових засобів його затвердження: етичних кодексів, гарячих ліній, комісій з питань етики, агентств з питань етики, фахівців із етики тощо [66].

Ще одне зауваження допоможе зрозуміти суть етики публічних службовців. По-перше, етика не є самоціллю. Вона служить інструментом зміцнення у розвитку нової системи демократичних відносин на державній службі. Цей процес є ланцюгом безперервних змін на шляху до кращого суспільства, яке щоразу вимагає нових правил поведінки. Тому етика публічних службовців – це не стан, якого мають досягти державні службовці, а безперервний процес етичного самовдосконалення. Він керується етичним кодексом, який допомагає визначити цілі та методи, які державний службовець повинен використовувати для виконання своєї роботи. Етика публічних службовців у країнах Європейського Союзу формується відповідно до розвитку етичної інфраструктури у відповідь на

вимогу гармонізації трудової етики з суспільними цінностями та боротьби з корупцією [66; 67].

Його елементи виконують такі основні функції – визначати стандарти службової поведінки, заохочувати та підтримувати етичну поведінку, боротися з порушеннями її норм. Виходячи з того, що кодекс як сукупність принципів і норм у найзагальнішому вигляді визначає соціальну мету професійної діяльності, вимоги спільноти до моральних якостей державних службовців, їх відносини з громадянами, державою, колегами тощо, Комітет міністрів Ради Європи у травні 2000 р. прийняв Страсбурзьку рекомендацію щодо нормування поведінки державних службовців держав-членів Ради Європи. Таке нормування має здійснюватися на основі національних кодексів поведінки державних службовців, розроблених відповідно до запропонованого документа [67, с. 101-108].

Зміст Типового кодексу відображає досвід регулювання поведінки державних службовців у розвинених демократіях. Його прийняття, як показав наш аналіз, сприяло розробці національних кодексів, створенню спеціальних державних інститутів з етики, впровадженню етичної освіти тощо [67, с. 23].

Професійна етика державних службовців є елементом загальноприйнятої в Європейському Союзі системи управління якістю у державному управлінні, яка отримала назву «Загальна рамка оцінювання» [68, с. 16].

Моніторинг його дотримання здійснюється в рамках щорічної оцінки державної служби за основними показниками ОЕСР/SIGMA: правовий статус державних службовців; законність, відповідальність та підзвітність державних службовців; неупередженість та чесність державних службовців; ефективність управління державною службою та контролю персоналу; професіоналізм та стабільність державних службовців; підготовка державної служби до євроінтеграції [68, с. 6].

Вироблення гуманних та демократичних принципів державного будівництва в умовах обраного Україною шляху європейської інтеграції гарантує прозорість діяльності державних органів та відновлення довіри громадськості до їх посадових осіб. Державна служба – це специфічний вид професійної діяльності, пов'язаний з наявністю у її працівників певної влади, реалізацією державної політики, включаючи соціально-економічні програми серед населення. Вона включає такі основні елементи етики та культури управління, як підготовка, прийняття, реалізація рішення, узгодження інтересів особи, суспільства, держави, підтримання громадського порядку. Зарубіжна практика етики державних службовців ґрунтується на морально-правових засадах та загальнолюдських цінностях.

Питання етики публічного управління для нашої країни є новим і на етапі свого розвитку та становлення потребує аналізу етичних основ реалізації політики, визначення концептуальних засад етики державного управління, визначення морального змісту державного управління, його основних цінностей та принципів, етичних норм та стандартів поведінки громадськості, законодавчого закріплення механізму їх запровадження і є одним із критеріїв успіху органів державної влади.

Метою формування правил етичної поведінки державних службовців та їх практичної реалізації є, насамперед, підвищення авторитету державного управління та репутації державних службовців, посилення вимог до них та гарантування максимальної прозорості державних органів. Основними прогалинами у досягненні цієї мети є відсутність чітко визначених та закріплених у законодавстві вимог до стандартів поведінки державних службовців, певна незалежність в оцінці рішень чи розпоряджень керівництва та можливість самореалізації етичної поведінки державних службовців, що відіграють ключову

роль у професійній етиці. Спроби реформувати державну службу на морально-етичних засадах не повністю подолали радянський підхід до сприйняття державного службовця як об'єкта управлінської діяльності, і розуміння концепції професійної етики по суті зводиться до культури спілкування.

Проте, як зазначає Яремін І. І., активне впровадження елементів етичної інфраструктури в систему державних послуг України відповідає досвіду високорозвинених західних країн. Мова йде про розробку етичних кодексів, створення структурних підрозділів у органах державної влади, які на постійній та професійній основі регулюють морально-етичні та соціально-психологічні проблеми в колективах, запровадження морально-етичних критеріїв при оцінці роботи як посадових осіб, так і органів державного та місцевого самоврядування в цілому [69, с. 13].

В Україні є приклади розробки Загальних правил етичної поведінки державних службовців, які є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців, але вони стислі, не враховують нових законодавчих вимог і на практиці є більш декларативними [70].

Василевська Т.Є. до шляхів та умов практичної імплементації правил етики державних службовців включає: оптимізацію законодавства, створення механізму звітування та контролю з боку контролюючих органів, прийняття етичних кодексів, адекватну заробітну плату державним службовцям та механізм захисту державних службовців від свавілля тощо [71, с. 183].

На нашу думку, окрім загальних обов'язків державного службовця, слід приділити більше уваги вирішенню конфлікту інтересів, запобіганню корупції та розробці концептуальних стандартів, принципів та етичних стандартів поведінки державних службовців.

У своїй роботі державний службовець повинен сприяти реалізації законних прав людини та суспільних інтересів, запобігати вчинкам, які можуть завдати шкоди інтересам державної служби або вплинути на репутацію державного службовця, дотримуватись культури спілкування, запобігати конфліктам, керуватися принципами чесності, лояльності, прозорості, підзвітності та політичного нейтралітету. За порушення правил етичної поведінки державні службовці несуть кримінальну, адміністративну, цивільну та дисциплінарну відповідальність, встановлену законом.

На думку Яремина І. І., найважливішою умовою побудови етичного кодексу як системи норм, що сприяє розвитку системи відносин державної служби на основі моралі та стимулює етичну поведінку державних службовців, є вирішення проблеми оптимальної потреби і свободи особистості як посадової особи та громадянина, а отже, і утвердження в системі державного управління особистої взаємодії [69, с. 14].

Таким чином, практична реалізація державними службовцями правил етичної поведінки та дотримання моральних цінностей є необхідною гарантією високоефективного та якісного виконання своїх обов'язків та забезпечення належного виконання своїх функцій, що задовольнятиме потреби суспільства та посилить правовий захист кожного громадянина України. Практична реалізація моральних цінностей та основних стандартів етики поведінки вимагає комплексного підходу та створення цілісної морально-етичної системи державної служби з урахуванням специфічних вимог державного управління до цього виду діяльності.

Сьогодні такі поняття, як етика, мораль, відповідальність дуже поширені в публічному управлінні, оскільки ступінь довіри громадськості до влади залежить від цінностей державної служби, моральних якостей державних службовців, рівня

їх відповідальності, порядності та етичної культури. Для державного службовця етичний аспект відіграє фундаментальну роль. У сферах їх діяльності існує особливо висока залежність однієї людини від іншої, а результати професійної діяльності державного службовця можуть мати вирішальне значення для пересічних громадян. Перш за все, етика державного управління вимагає від публічного службовця виконувати свої службові обов'язки, нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність, володіти професійною чесністю та патріотизмом.

На думку Оболенського О. Ю. уряд завжди повинен відчувати, що він підконтрольний – головний принцип посадових осіб. Особа, яка виконує функції держави, довіряється великій громадській довірі, оскільки її службова діяльність надає широкі можливості для зловживань. Приходячи на державну службу, працівник робить свідомий вибір і погоджується на жорсткі обмеження як у державній, так і в приватній діяльності. Чим вище посада, тим більше обмежень [72, с. 25].

Таким чином, можна ефективно формувати та підтримувати етику державного службовця, лише гармонійно поєднуючи:

1) моральні фактори (моральна саморегуляція, особисті моральні принципи та якості державних службовців);

2) інституційні впливи (за допомогою яких держава та професійна спільнота створюють гарантії належної поведінки посадових осіб) [73].

Вивчаючи етику публічного управління, важливо визнати можливість спрямування її на інтереси різних суб'єктів. На цьому аспекті управлінської діяльності ґрунтується концепція вимірів (вимірювань) етики менеджменту Макса Вебера. Він звернув увагу на три аспекти відносин між урядом та суспільством, що відображають етику управління. Це довіра, вплив (влада) суб'єкта управління, інтереси та цінності, на яких сфокусована влада. Застосовуючи цю модель до

державного управління, виділяються такі виміри її етики: – довіра до державних установ, соціальних суб'єктів та інститутів державного управління; – вплив/влада цих інститутів; – спрямування відповідних інститутів (на реалізацію яких та чії інтереси воно спрямоване) [74, с. 118].

Таким чином, важливим завданням етики публічного управління є підвищення рівня морально-етичних основ державного службовця, озброєння його знаннями, за допомогою яких можна ефективніше подолати протиріччя у його професійній діяльності. Їм також необхідно терміново вирішити питання про відповідальність державного службовця за порушення етичних правил, які не тільки будуть закріплені нормативними актами, але й стануть обов'язковими на практиці.

На нашу думку, Говард Віттон (консультант з питань етики державної служби та практик, колишній головний адміністратор Групи з етики програми OECD SIGMA) влучно прокоментував це: «Якщо ми не будемо відповідно викладати та керувати професійною етикою державних службовців, жоден код чи процедура не будуть ефективними, оскільки вони не будуть зрозумілими. І якщо ми це зробимо, коди (і більшість процедур) виявляться непотрібними» [75].

Актуальність впровадження етичних стандартів у систему державної служби, на думку Василевської Т. Є., ґрунтується на таких детермінуючих тезах: демократизація суспільства, підвищені ризики державної служби; кризові явища у сфері етики державних службовців в Україні; неможливість регулювати всі суспільні відносини лише традиціями та законом; утвердження етики в системі державної служби є стабілізуючим чинником у розвитку суспільної моралі [76, с. 3]. Водночас практика закріплення в правових актах моральних вимог до посадових осіб, продиктована насамперед необхідністю підтримки їх (морально-етичних вимог) за допомогою дієвих механізмів [77, с. 118].

Фактично, правова норма, яка може містити елементи примусу у вигляді фіксації потенційної можливості притягнення осіб до юридичної відповідальності певного виду, поєднується з морально-етичною, надаючи таким чином останнім той самий зміст. Водночас, фактична реалізація правового регулювання морально-етичних норм як детермінанта формування моралі державних службовців пов'язана не лише із встановленням реальної можливості застосування до суб'єкта заходів впливу (насамперед дисциплінарних стягнень), але і з психологічним аспектом.

Ця теза пояснюється тим, що людина, спостерігаючи за існуванням визнаного державою морально-етичного стандарту, надає останньому більшого значення. Широке впровадження морального регулювання у сфері державної влади можливе за умов виховання поваги до особистості; підбору та просування персоналу з урахуванням професійно-етичної та моральної складової професіоналізму; зосередження уваги на моральних вимірах кодексу поведінки в процесі його розробки та впровадження; введення в практику публічної служби ряду інструментів, які посилюють засвоєння етичних стандартів професії працівників у практиці безособовості.

Тому в системі публічного управління необхідно впроваджувати особисті підходи. Водночас персоналізація потрібна:

– споживачам послуг державного управління, оскільки сприйняття громадян як особистостей зі своїми особливими інтересами та потребами, життєвим досвідом, світоглядом вимагає від державних службовців культури внутрішньої етики, психології та етикету;

– представникам влади. Професійна діяльність повинна стати реалізацією особистих смислів особи-працівника в межах правового та морального поля професії [76, с. 17].

Водночас ставлення публічних службовців до своєї професії, що ґрунтується виключно на необхідності одержання матеріальних вигод у вигляді, наприклад, заробітної плати, премій, компенсацій різного характеру тощо, підриває саму сутність служіння народу.

Корупція є типовим відображенням байдужого ставлення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до їх морально-етичних вимог. Зокрема, Резолюція «Практичні заходи протидії корупції», розповсюджена на VIII Конгресі ООН з питань запобігання злочинності (Гавана, 1990 р.), визначає корупцію як порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що виявляється у незаконному використанні службового становища суб'єктом корупції.

У контексті оновлення досліджень моральних аспектів корупції в Україні слід підкреслити, що морально-етична атмосфера, що панує в суспільстві, має сильний вплив на її рівень. Так, корупція не існує ізольовано від людей. Це відображення способу мислення, що визначає спосіб життя, поведінку та діяльність.

У країнах, де хабарництво та інші види корупції є рідкістю, корупція у суспільній свідомості пов'язана з великою шкодою для держави та її громадян і не має значного впливу на суспільне життя. А в країнах, де корупція поширена, корупційні відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, корупція із соціальної аномалії поступово стає «правилом» і є поширеним способом вирішення життєвих проблем, стаючи нормою правління та частиною способу життя суспільства. Найнебезпечнішим наслідком такого стану речей у суспільстві є те, що в результаті витіснення корумпованих відносин правових та етичних відносин відбувається значний прорив у соціальній психології: люди у своїй поведінці з самого початку психологічно налаштовані на

нелегальні шляхи вирішення задач [78, с. 83]. Тобто корупція в суспільстві ґрунтується безпосередньо на ставленні особи та дотриманні етичних вимог.

Таким чином, закріплення на законодавчому рівні морально-етичних вимог у цілому має призвести до двох бачень публічних службовців щодо підвищення рівня правосвідомості та етичної культури загалом: по-перше, через те, що такі норми відображені у нормативних актах суб'єкти усвідомлюють важливість таких стандартів, що, у свою чергу, визначає їх відповідність; по-друге, можливість застосування до працівника заходів як дисциплінарного впливу, так і притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності передбачає такий цілеспрямований вплив на свідомість суб'єкта, який, незважаючи на відсутність бажання добровільно виконувати вимоги законодавства, породжує страх караності.

Отже, професійна етика державних службовців у Західній та Центральній Європі розглядається як практичний інструмент морально-правового регулювання службової діяльності, спрямованої на ефективне виконання професійних ролей на благо громадян та суспільства. Основні принципи такого інструменту – це служіння, законність та відповідальність, політичний нейтралітет та лояльність, чесність, прозорість та відкритість, які закріплені у Типовому кодексі поведінки державних службовців, рекомендованому Комітетом Ради Європи.

Дотримання вимог кодексу забезпечується всебічною етичною системою. Практичні завдання з реформування державної служби в Україні визначають напрямки подальшого дослідження європейського досвіду. Зокрема, важливо вивчити практику розробки національного етичного кодексу державних службовців та формування етичної інфраструктури державної служби, з'ясування ролі політичних лідерів у цьому процесі, розуміння досвіду найму, сертифікації та кар'єри просування, аналіз системи постійного етичного виховання на робочому

місці, методи заохочення, а також інструменти та процедури, які вирішують небажану поведінку тощо.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВНІ ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

3.1. Професійна етика як засіб покращення діяльності органів публічної влади

Законодавство про професійну етику є частиною антикорупційного законодавства і має сприяти формуванню професійної державної служби. Пропонується вдосконалити національне законодавство з урахуванням позитивного досвіду інших держав. У межах своїх повноважень публічні службовці повинні створити необхідний механізм для реалізації громадянами своїх конституційних прав та свобод, а також надавати особі своєчасні та професійні адміністративні послуги. Наявність стосунків громадянина з державними службовцями вимагає не лише відповідного нормативного закріплення правового статусу останніх та визначення службових повноважень, а й регулювання професійної етики державних службовців.

Етичні принципи державної служби не виникають спонтанно, і це поступовий процес формування уявлень про вимоги до поведінки державних службовців. Він формується під впливом вимог, що визначають суспільство на певному рівні його розвитку.

Результатом такого процесу є розробка відповідних норм та їх фіксація в нормативно-правовому акті. Такі дії мають бути гнучкими та враховувати зміни у суспільному уявленні про необхідну поведінку державного службовця. У свою

чергу, правове регулювання морально-етичних засад державної служби спрямоване на посилення внутрішньої службової дисципліни та поліпшення культури державних службовців у стосунках між самими працівниками, а також у відносинах з громадянами та юридичними особами. Закріпивши в законодавстві принципи професійної етики, формуються обов'язкові вимоги до поведінки державного службовця, порушення яких є підставою для застосування дисциплінарних важелів впливу.

Професійну етику публічних службовців слід розглядати не лише як сукупність правил поведінки державних службовців між собою, а насамперед їх обов'язок проявляти високу культуру спілкування з іншими учасниками правовідносин, які не перебувають у офіційних стосунках з державними службовцями, тобто з іншими громадянами. Правове регулювання етичних принципів поведінки публічного службовця сприяє забезпеченню професіоналізму та неупередженості у прийнятті рішень чи інших службових діях, зокрема, наданні громадянам адміністративних послуг. Професійна етика публічних службовців розглядається «як одна з умов підвищення якості державної служби» [79, с. 199].

Вперше принципи етики поведінки державного службовця були закріплені у ст. 5 Закону України «Про державну службу» 1993 року деякі елементи етики поведінки державних службовців простежуються в інших статтях. Наприклад, відповідно до ст. 17 зазначеного закону, складання присяги державним службовцем передбачає виконання обов'язків не лише юридичного, а й морального змісту – «вірно служити народу України» та «гідно нести високий ранг державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки». Відмова державного службовця скласти або порушити Присягу є підставою для припинення державної служби, як це передбачено п. 6 ст. 30 Закону України «Про

державну службу». Подібна процедура передбачена для посадових осіб місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» громадяни України, які вперше прийняті (обрані) на службу в органи місцевого самоврядування, складають Присягу, текст якої знаходиться в згаданій статті. Посадова особа місцевого самоврядування підписує текст Присяги, який зберігається за місцем його роботи. Новообрані сільські, селищні, міські голови, голови рад складають Присягу на сесії відповідної ради. Прийняття присяги записується у трудовій книжці.

Підписуючи текст Присяги, державний службовець добровільно бере на себе відповідальність за дотримання етики поведінки державного службовця. Порухення, невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків та недотримання етичних принципів державної служби не лише дискредитує державні органи, а й створює умови для скоєння корупційних діянь та різних видів зловживань. Професійна етика державного службовця визначає його культуру праці. Однак слід мати на увазі, що культура обслуговування державних службовців не обмежується «коридорами тіла», а є щоденним дотриманням відповідних вимог протягом усього періоду державної служби.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про державну службу» державний службовець повинен сумлінно виконувати свої обов'язки; поважати громадян, керівників та службовців з повагою, дотримуватися високої культури спілкування; запобігати діям та вчинкам, які можуть завдати шкоди інтересам державної служби або негативно впливають на репутацію державного службовця. Як підкреслюється в спеціальній літературі, розумно припустити, що: «честь – це усвідомлення людиною своєї суспільної значущості та значення з боку суспільства; гідність – це моральне ставлення людини до себе і суспільства до

особи; репутація – це сукупність якостей та оцінок, за якими їх носія оцінюють громадяни, громадські організації тощо» [80, с. 36].

Публічному службовцю слід уникати будь-яких дій, які можна вважати використанням службового становища для приватної чи корпоративної вигоди або які могли б негативно вплинути на його репутацію державного службовця. Він не повинен вживати дій, які можуть бути негативно оцінені громадськістю. Обов'язок дотримуватись професійної етики державного службовця передбачено законом іноземної держави.

У країнах англосаксонської правової системи поширеним є закріплення таких правил в окремих довідниках, але існують досить жорсткі заходи відповідальності за порушення, зокрема, у США за порушення етики адвоката особа може бути позбавлена ліцензії на строк до 5 років. На думку американських експертів з питань антикорупційного законодавства, реакція громадськості на порушення етичних норм представниками державних або місцевих органів влади має велике значення для підвищення етичних принципів державної служби. Законодавче регулювання етики переважає в країнах континентальної правової системи.

Наприклад, в Естонії Етичний кодекс є додатком до закону Естонії про державну службу. Кодекс окреслив етичні принципи службової поведінки особи, порушення яких є підставою для застосування дисциплінарних заходів, передбачених законом [81, с. 86]. Часто питання професійної етики пов'язане з вирішенням конфлікту інтересів на державній службі. Це підвищує інтерес до цієї теми та вимагає належного правового регулювання професійної етики на державній службі.

Довгий час Загальні правила поведінки державних службовців, затверджені наказом Головної державної служби України № 58 від 23 жовтня 2000 року, були спеціальним правовим актом, що регулює етику державної служби [18].

Відповідно до пункту 2 цих Загальних правил спеціальні правила поведінки можуть бути схвалені для працівників, які працюють в апараті прокуратури, суді, дипломатичних, митних, податкових служб, Національного банку України, служби безпеки, внутрішніх справ, Збройних Сил та інших військових формувань. Загальні правила передбачали, що у разі прийняття на державну службу державний службовець ознайомлюється з цими правилами, які письмово засвідчуються в його особистій справі. А відповідно до пункту 26 Загальних правил їх порушення є підставою для застосування до державного службовця дисциплінарних стягнень, передбачених Кодексом законів про працю України, а також Законами України «Про державну службу». Однак такі підстави в цих законах не згадуються. Тому виявилася неприйнятною ситуація, коли підстави дисциплінарної відповідальності були передбачені нормативно-правовим актом другорядного характеру. Загальні правила поведінки державних службовців не вирішували і, зрештою, не могли охопити всіх важливих питань, оскільки вони залишалися лише відомчим актом. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу передбачає необхідність ретельного вивчення, оцінки та використання позитивного досвіду іноземних держав щодо загальноприйнятих етичних стандартів та принципів державної служби [82].

Саме завдяки забезпеченню етичних норм у законодавчій формі можна прискорити реформування системи державної служби, забезпечити політичний нейтралітет та підвищити професійний рівень державних службовців. Як показує

практика регулювання цього питання в деяких зарубіжних країнах, у такому законі доцільно виділити кілька основних блоків:

- вимоги до сумлінного виконання службових обов'язків;
- шляхи підвищення професійного рівня та компетентності державних службовців;
- забезпечення механізму неупередженості при виконанні службових обов'язків й дотримання принципу політичної неупередженості державних службовців;
- заходи відповідальності за порушення відповідного закону (заходи дисциплінарного впливу застосовуються переважно за порушення вимог професійної етики поведінки державного службовця).

Успішне вирішення проблеми створення професійного апарату державних службовців залежить від двох факторів, по-перше, встановлення певних стандартів поведінки публічних службовців, по-друге, встановлення морально-етичних вимог до поведінки публічних службовців.

Обидва фактори враховуються у визначенні, запропонованому професором Битяком Ю. П.: «Етика публічного службовця – це ті морально-правові вимоги, які застосовуються до особи, яка претендує на посаду державного службовця та державного службовця в процесі виконання ним своїх завдань» [83, с. 175].

Це визначення може бути застосоване до всіх типів державних службовців, оскільки вони перебувають у особливих правових відносинах з органами державної влади або органами місцевого самоврядування і покликані діяти в інтересах суспільства.

Публічні службовці несуть відповідальність за створення позитивного суспільного іміджу в суспільстві. У ст. 9 Типового кодексу поведінки державних службовців, який є додатком до Рекомендації № R (2000) 10 Комітету міністрів

Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (від 11 травня 2000 року), зазначено: «Державний службовець завжди повинен поводитися таким чином, щоб забезпечити довіру громадськості до чесності, неупередженості та ефективності державної влади [61]. Ця вимога свідчить про необхідність державних службовців дотримуватись певних стандартів поведінки не лише під час безпосереднього виконання своїх завдань та функцій держави чи місцевого самоврядування, а й поза робочим часом.

У ст. 13 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» передбачалася необхідність подальшого законодавчого регулювання вимог щодо поведінки осіб, уповноважених на виконання завдань та функцій державного або місцевого самоврядування, а також підстав та порядку розслідування порушень. Розробляючи це, Верховна Рада України 17 травня 2012 року прийняла Закон України «Про правила етичної поведінки». Назва цього Закону не містить належного змісту, і лише з преамбули можна визначити сферу та межі його регулювання. Закон недостатньо чітко визначає понятійний апарат, зокрема терміни «етична поведінка», «керівні норми поведінки» залишилися без конкретизації змісту. Водночас хотілося б зазначити, що Закон України «Про державну службу», прийнятий 17 листопада 2011 року, використовує поняття «професійна етика державного службовця» (статті 11, 52).

Деякі положення Закону України «Про правила етичної поведінки» відображають пропозиції, викладені в Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи. Водночас є ще питання, які потребують з'ясування. У ст. 6 Закону встановлено вимоги щодо законності при виконанні завдань та функцій держави або місцевого самоврядування.

Однак формулювання в Рекомендаціях, схоже, краще визначає вимоги законності: «Приймаючи свої повноваження, державний службовець повинен

діяти законно та неупереджено здійснювати свій розсуд, беручи до уваги обставини справи». Таким чином можна врахувати принцип верховенства права, який є центральним у діяльності всіх органів державної влади.

Необхідно конкретизувати положення щодо запобігання конфлікту інтересів. Слід зазначити, що особа, уповноважена на виконання завдань та функцій держави або місцевого самоврядування, не може використовувати своє поточне становище для одержання у довгостроковій перспективі неправомірної допомоги при працевлаштуванні після припинення державної служби протягом строку, передбаченого Законом України «Про запобігання корупції».

Натомість ст. 52 Закону України «Про державну службу», який набрав чинності з 1 січня 2012 року, передбачає, що порушення правил професійної етики державних службовців є однією з підстав для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Існує розбіжність між відповідними правилами. Ця ситуація не забезпечує ефективності відповідних правил у процесі виконання.

Питання державних послуг часто фрагментовані без належного концептуального підходу. Не завжди існує чіткий зв'язок між кількома основними законодавчими актами у цій сфері, включаючи Закони про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, про запобігання корупції. Невідповідність цих законів не сприяє формуванню цілісного інституту професійної державної служби, не стимулює професійну культуру у діяльності державних службовців, що, у свою чергу, не зміцнює довіри громадськості до органів державної влади [78, с. 182].

Державна служба є ключовою складовою системи державного управління, адже її ефективне функціонування залежить від дотримання конституційних прав і свобод громадян, успішного розвитку країни. Державна служба – це професійна

сфера діяльності державних службовців як особливої соціальної групи суспільства. Відповідно до Закону України «Про державну службу» державний службовець – це громадянин України, який займає посаду на державній службі в органах державної влади, іншому державному органі, його персоналі (секретаріаті), отримує заробітну плату з державного бюджету і здійснює встановлені для цього повноваження цієї посади, безпосередньо пов'язані з реалізацією принципів державної служби [18].

Рівень якості державного службовця залежить не тільки від його професійної кваліфікації, але, як показує практика, від морально-етичних засад виконання його професійних обов'язків.

Сучасний представник влади має бути наділений не лише відповідними повноваженнями, а й певним набором особистих морально-психологічних якостей. Перш за все, він повинен бути авторитетним, розумним, поінформованим та обізнаним у всіх сферах, що стосуються його діяльності: економічні закони, законодавство про працю, сучасні методи управління, особливості свого регіону тощо. Крім того, важливу роль відіграє психологічна сумісність цього представника з колективом, що дуже актуально для позиції кожного державного службовця щодо його кар'єрного зростання [84].

Досліджуючи сучасні проблеми формування етики державних службовців, слід зазначити, що серед науковців немає єдиного підходу до тлумачення визначення поняття «професійна етика». Зокрема, професійна етика визначається як збір правил, що визначає поведінку фахівця в робочому середовищі, норми, що відповідають чинним законам та відомчим нормам, професійним законам, відносинам у колективі, глибокому усвідомленню моральної відповідальності за професійні обов'язки [85, с. 42].

На думку Бандурки О. М., професійна етика є частиною реального соціального середовища, що оточує кожного члена суспільства і містить специфічні риси всієї системи суспільства: економічні відносини, форми розповсюдження, обслуговування, ідеологія, моральні відносини, право, правоохоронні органи та судової практики [86, с. 165].

У свою чергу Рудакевич М. І. розглядає професійну етику як різновид самоорганізації моральної свідомості та відповідної професійної поведінки суб'єкта професійної діяльності [87].

Ми поділяємо наукове тлумачення Устименка О. С. про те, що професійну етику слід розуміти як сукупність моральних принципів і норм, яких публічний службовець повинен постійно дотримуватися у своїй професійній діяльності, і які не повинні суперечити нормам чинного законодавства, інтересам інших осіб та держави [88, с. 136].

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання службових обов'язків зобов'язані суворо дотримуватись загальноприйнятих етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не вживати нецензурної лексики, висока інтонація), поважати, свободи та законні інтереси людини та громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не виявляти свавілля чи байдужості до їх законних дій та вимог [89].

Державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування повинні дбати про авторитет державної служби та позитивну репутацію державних органів, що включає дотримання етикету, належний зовнішній вигляд, високу якість роботи, встановлені правила внутрішнього розпорядку тощо, а етичні норми та принципи, якими керуються державні службовці у своїй діяльності, є досить широкими, оскільки вони формуються на основі вітчизняної

та міжнародної практики державного управління, загальновизнаних вимог щодо етики поведінки та залежать від культурної спадщини суспільства.

Серед основних морально-етичних вимог до поведінки працівника: чесність, ввічливість, тактовність, скромність, акуратність, коректність, повага, делікатність.

У виконанні своїх обов'язків важливі такі моральні якості, як: чуйність, коректність, ввічливість, ерудованість, компетентність, рішучість, уважність, пунктуальність, грамотність, відповідальність, витривалість, врівноваженість, товарицькість, відкритість, впевненість, справедливість, доброзичливість, старанність, толерантність тощо.

Основною етичною вимогою, якої слід дотримуватися в офіційних відносинах, є збереження людської гідності незалежно від її місця в ієрархічній структурі управління, соціальної приналежності, світогляду тощо. Також важливо, щоб співробітники дотримувалися загальної культури поведінки, моральних норм, гуманістичних цінностей.

Під час виконання службових обов'язків публічний службовець зобов'язаний керуватися низкою моральних принципів, серед яких:

1) верховенство права – забезпечення пріоритету прав та свобод людини та громадянина відповідно до Конституції України, які визначають зміст та спрямованість публічного службовця у виконанні завдань та функцій держави;

2) законність – обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України;

3) професіоналізм – компетентне, об'єктивне та неупереджене виконання службових обов'язків, постійне підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, вільне володіння державною мовою та, за необхідності,

регіональною мовою чи мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизм – відданість і вірне служіння українському народові;

5) добросовісність – спрямованість дій державного службовця на захист суспільних інтересів та відмову державного службовця від переважання приватних інтересів у здійсненні ним своїх повноважень;

6) ефективність – раціональне та ефективне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм і проявів дискримінації, відсутність не виправданих обмежень або надання не виправданих пільг окремим категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політична неупередженість – запобігання впливу політичних поглядів на дії та рішення державних службовців, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання службових обов'язків;

9) прозорість – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільність – призначення державних службовців на невизначений термін, за винятком випадків, передбачених законом, незалежність персоналу державної служби від змін у політичному керівництві держави та органів державної влади [18].

Принципи державного управління формують визначальні напрямки здійснення діяльності державного управління, сумісні з цінностями суспільної моралі.

Професійно-етична система державного управління, крім загальних норм і принципів, містить вимоги до моральних якостей, якими повинні володіти державні службовці, щоб належним чином виконувати свою професійну місію, дотримуватися професійно-етичних норм та стандартів.

Проведено у 2018 році вченими кафедри економіки та менеджменту Львівського національного університету ім. І. Франка дослідження з проблем етики державної служби показують, що суспільство очікує від влади високого рівня моральності та професіоналізму. Публічні службовці добре усвідомлюють необхідність професійної етики, але ступінь адаптації регуляторів цінностей до їх професійної поведінки незначний, проблемою для них є дотримання професійної етики та законодавства. Аналіз особистих факторів професійної діяльності відобразив таку ситуацію: матеріальні блага стали домінуючими мотивами державних службовців. На думку більшості респондентів (58%), основним мотивом їх професійної діяльності є престиж роботи (51%), можливість «кар'єрного зростання» (53%), стабільна заробітна плата (41%) та здатність встановлювати корисні зв'язки (48%). Такі прагнення, на думку дослідників, викликають адаптивність (76%), амбіції (72%) та агресію до слабких (37%). Близько третини респондентів визнають ефективність регулюючих факторів професійної діяльності, менше 7% визнають регулюючу функцію Загальних правил поведінки державних службовців. Цей стан, як зазначають науковці, пояснюється суперечностями у процесі функціонування етики державних службовців, зокрема:

– між офіційним та неформальним підходом в організації державних органів, що створює панування міжособистісних відносин над бізнесом;

- між позитивними очікуваннями державних службовців щодо ефективності регуляторних етичних регуляторів професійної діяльності та фактичною бездіяльністю їх виконання керівниками;
- між етичними вимогами та рівнем морально-професійного розвитку, що виявляється у небажанні до професійної взаємодії на основі «взаємності»;
- відсутність самоідентифікації як державної особи;
- недостатнє розуміння сутності етичних принципів та норм державної служби, відсутність навичок їх практичної реалізації;
- між об'єктивно високими вимогами та моральною й соціально-правовою незахищеністю інтересів державного службовця, його залежністю від «етики» керівника [87, с. 239].

Мотиви та ціннісні пріоритети відіграють провідну роль у професійній діяльності публічного службовця. Моральні чесноти функціонують як норми поведінки, вони засвоюються індивідом у процесі професійної діяльності та спілкуванні, побудовані на принципах суб'єкт-суб'єктної взаємодії.

Необхідною умовою функціонування моральних відносин є щирість і відкритість партнерів, розум і коректність, які сприяють встановленню взаєморозуміння та взаємної довіри. Етика державних службовців найбільш повно формується в процесі соціалізації соціально-професійного формування та розвитку навичок професійних знань, оволодіння вміннями та навичками в контексті соціально-професійних етичних цінностей та стандартів. Цей процес носить системний характер і ґрунтується на принципах інтерналізації, очікувань та інституціоналізації.

Як справедливо зазначає Рудакевич М. І., практичний аспект проблеми етики державних службовців пов'язаний з її правовим регулюванням [87, с. 322]. Закон забезпечує моральність професійної діяльності опосередковано, через

ціннісно-орієнтовану та регуляторно-критичну функцію правових норм, та безпосередньо-шляхом надання певним етичним нормам правового статусу. Моральні цінності та етичні засоби впливають на поведінку державного службовця на добровільних засадах, шляхом переконання та звернення до його честі та совісті. Однак будь-яка складна соціальна система може бути повністю зруйнована, якщо дотримання більшості її правових рамок не стане обов'язковим, тобто якщо не будуть застосовані штрафні санкції (залежно від ситуації) за їх порушення. Ось чому для збереження цілісності та запобігання нечесним вчинкам суспільні структури зобов'язані застосовувати примус як засіб покарання порушників.

Це зумовлює необхідність поєднання етичних засобів формування етики поведінки державних службовців із правовими. Йдеться про законодавче регулювання правил поведінки державних службовців, що здійснюють спільну діяльність (внутрішню та зовнішню) на основі суспільних цінностей, а також законодавчо закріплених професійних принципів та норм, у тому числі безпартійності, заборони поєднання державної служби з іншими видами професійної діяльності, одержання неправомірної вигоди.

Дослідження дозволяє зробити висновок, що професійна етика публічних службовців – це не просто набір правил і норм поведінки; насамперед, це важлива основа професійної діяльності та відносин, що є показником авторитету влади в суспільстві.

На нашу думку, підвищення рівня професійної етики державних службовців сприятиме вдосконаленню чинного законодавства у сфері державного управління, посиленню ролі морально-психологічної освіти державних службовців, розробці програм та рекомендацій щодо підвищення професійної правосвідомості, професійної етики, навчання, навчальних курсів, професійних навичок, практичної

роботи з психологами, створенню сприятливих умов праці, розробки системи стимулювання досягнень тощо.

3.2. Запобігання корупції як напрям підвищення професійної етики публічних службовців

У світі є країни з різним рівнем захисту прав і свобод людини та рівнем економічного розвитку, але немає країни, яка б змогла повністю подолати прояви корупції. Деякі країни значно зменшили корупцію, але в цих країнах є сфери, де існують корупційні ризики, і тому вони запровадили додаткові антикорупційні заходи. У будь-якій державі найбільш вразливою сферою є державна служба. На це є дві основні причини. По-перше, державний службовець є представником держави, а отже, і власником частини повноважень, що вимагає встановлення певного балансу їх використання для запобігання зловживанням, надмірному чи неправомірному використанню в приватних інтересах.

Назва державний службовець має відображати служіння в інтересах суспільства. Державний службовець часто має стосунки зі звичайними громадянами, і його поведінка залежить від репутації відповідного органу, сформованого для довіри державній адміністрації в цілому. Без сумніву, важливим фактором залишається внутрішнє переконання державного службовця діяти законно. Водночас вони створюють механізм протидії незаконному впливу інших осіб на державного службовця [90, с. 12].

Види антикорупційних заходів можуть відрізнятись від країни до країни, деякі з них стали певними стандартами, і різниця може стосуватися лише

тривалості їх дії або сфери застосування. У сучасному суспільстві корупція стає однією з найактуальніших соціальних проблем, вирішення якої вкрай важливо. Можна стверджувати, що корупція як антигромадське явище впливає на темпи економічного розвитку держави, уряду та суспільства в цілому.

Останнім часом рівень корупції в українському суспільстві виріс і став однією з гострих проблем державотворення. Це негативне явище становить реальну загрозу безпеці, демократичному розвитку держави та суспільства, стабільності конституційної системи. Така ситуація вимагає максимальної концентрації зусиль усіх гілок влади, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, вжиття необхідних національних заходів, спрямованих на вдосконалення та реформування різних галузей права, зокрема, кримінального та адміністративного, економічного. Існуючі механізми законодавчого забезпечення антикорупційних заходів недосконалі. Існує необхідність постійно модернізувати діяльність органів державної влади на всіх рівнях, щоб привести її до вимог сьогодення, узгодити повноваження урядовців з правами та обов'язками як підлеглих, так і простих людей, а також впроваджувати свою діяльність у певних межах. Сьогодні в Україні існує гостра необхідність застосування антикорупційних заходів на різних рівнях [91, с. 66].

У системі професійної підготовки державних службовців також оновлюється вирішення конкретних організаційно-правових завдань протидії корупції. Вирішення існуючих проблем, зокрема, можливе шляхом створення реальних умов для антикорупційної практики в інноваційному інформаційному просторі в освітній діяльності системи підвищення кваліфікації державних службовців.

Європейський досвід показує, що по-перше, такий механізм дії є ефективним:

- нормативно-правове забезпечення підвищення професійного рівня керівництва та інституційного менеджменту;
- моніторинг дій уряду з боку суспільства;
- забезпечення вільного доступу до інформації щодо розподілу та використання фінансових та інших матеріальних ресурсів
- запровадження широкої публікації щорічних звітів про фінансову діяльність органів державної влади на офіційних веб-сайтах.

По-друге, світове співтовариство функціонує на етапі становлення та розвитку інформаційного суспільства. Сучасні інформаційні технології прямо чи опосередковано впливають на всі сфери державного життя, ґрунтуються на солідарності їх структур (уряду, населення та території).

Проблеми та труднощі протидії корупції в Україні, серед іншого, пов'язані із формуванням та функціонуванням ефективної системи комунікації. З одного боку, Україна має значні медіаресурси. З іншого боку, з моменту проголошення незалежності України формування національного інформаційного простору перебувало під впливом зовнішніх агентів впливу. Сучасна модель розвитку інформаційного простору та функціонування системи комунікації не має належного зовнішнього представлення у формуванні цілісного інноваційного інформаційного простору.

Відповідно, напрями вдосконалення системи професійної підготовки державних службовців у контексті вирішення проблем протидії корупції такі:

- реалізація антикорупційної політики в системі професійної підготовки державних службовців в умовах формування інноваційного інформаційного

простору в освітній діяльності як ефективний крок у зміні позиції та ролі основних учасників комунікаційної системи;

– впровадження інформаційних проектів у систему професійної підготовки державних службовців, використання дистанційного навчання та інтерактивного спілкування як потужної інформаційно-мобілізаційної функції;

– навчання службовців за єдиними стандартами, з ефективною мотивацією до просування по службі, належною увагою до етики та цінностей державної служби, усвідомленням переваг електронного спілкування [92, с. 80].

Проблема ефективної боротьби з корупцією – одне з найбільш гострих і складних завдань, що стоять сьогодні перед українською державою.

Корупція впливає на життєво важливі інститути суспільства, породжує глибоку недовіру громадян до влади, становить загрозу не лише для економічного, а й для суспільного прогресу в Україні і світі в цілому. Тому розробка системи заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та подолання корупції, є одним із пріоритетних завдань держави.

Для якісної та успішної професійної діяльності необхідно навчати керівників згідно з єдиними стандартами, з ефективною мотивацією до просування по службі, належною увагою до етики та цінностей державної служби, тому одним із пріоритетів державної політики має бути створення повноцінної ефективної системи безперервного професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідали б європейським професійним стандартам та найкращим вітчизняним традиціям державної служби [93, с. 11].

Ступінь довіри до державних структур, спрямованість державного управління на побудову демократичної держави, реалізацію принципів гуманізму, соціальної справедливості, прозорості та дотримання цінностей прав людини

державного управління. Етика державного службовця має сильну антикорупційну орієнтацію. Етика державного службовця постає одним із засобів протидії корупції. Зазвичай корупція супроводжується порушенням закону. Під корупцією розуміють хабарництво, зраду, підкуп державних чиновників, політиків та громадських діячів, урядовців та високопосадовців. Для боротьби з цим явищем у державному управлінні повинні бути вжиті різні заходи, не в останню чергу етична боротьба з корупцією. Однак етика державного службовця зосереджена не тільки на боротьбі з корупцією, її вимоги впливають на будь-які аспекти професійного життя державних службовців. Важливими аспектами морального життя професійної групи з урахуванням етики державної служби є:

1. Ставлення професійної групи та кожного спеціаліста до суспільства в цілому, його інтересів;
2. Визначення моральних якостей особистості представника державної служби, що забезпечить найкраще виконання його професійного обов'язку;
3. Обґрунтування професіоналізму як моральної якості державного службовця;
4. Усвідомлення специфіки моральних відносин державної служби та громадян, які є безпосередніми об'єктами їх професійної діяльності;
5. Розкриття сутності стосунків усередині професійних колективів державного управління, конкретних моральних норм, що виражають ці відносини;
6. Визначення особливостей, цілей, завдань та методів професійної етичної підготовки персоналу державного управління [94. с 43].

Етику публічного службовця також можна визначити як співвідношення між цілями та засобами публічного службовця і конкретно людськими цілями. Це визначення несе значне смислове навантаження і дозволяє переглянути предмет

цієї професійної етики, спираючись на шкалу «конкретно людських цілей» і порівнюючи з цією шкалою засоби реалізації будь-якого наміру, ставлення, дії.

Етика публічного службовця конкретизує загальні моральні орієнтири. Однак кожна відносно незалежна моральна підсистема, включаючи професійну етику, несе в собі небезпеку самоізоляції, виникнення професійного егоїзму, панування корпоративних інтересів над загальнолюдськими.

Отже, у процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави зростає важливість діяльності публічних службовців. Метою змін у державному управлінні є формування професійних, високоефективних, стабільних та авторитетних державних інституцій, діяльність яких ґрунтується на чітких моральних та професійно-етичних засадах та нормах. Довіра громадян до влади, здатність державних службовців ефективно та етично правильно виконувати своє соціальне призначення є визначальними факторами продуктивної соціальної взаємодії та конструктивного суспільного розвитку.

Чинний Закон України «Про запобігання корупції» визначив коло суб'єктів, на які поширюється дія цього Закону, визначив види дій, які підпадають під поняття корупція [51]. Закон не лише визначає поняття корупція, але також розрізняє поняття корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією. Остання категорія відноситься до дій, які не мають ознак корупції, але стосуються порушень, обмежень та заборон. Державні службовці часто стають предметом таких правопорушень. Заходи, спрямовані на запобігання корупції на державній службі, включають:

- 1) законодавче регулювання обмежень та заборон під час державної служби;
- 2) запобігання або усунення конфлікту інтересів;

3) виявлення ознак та видів корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, та закріплення адекватних заходів відповідальності за їх вчинення;

4) врегулювання статусу органів державної влади, які займаються протидією корупції [51].

За часом проведення існує три види заходів:

1) до вступу на посаду – спеціальний огляд осіб, які претендують на посади, пов'язані з функціями держави, місцевого самоврядування;

2) під час служби/перебування на посаді: щодо обмеження використання службових повноважень чи свого становища; про дотримання правил поєднання та поєднання з іншими видами діяльності; щодо вимог до отримання подарунків; обмежити спільну роботу родичів; стосовно фінансового звіту – подання декларацій про майновий стан; щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

3) після припинення служби/діяльності, пов'язаної з виконанням державних функцій, місцевого самоврядування [51].

Як справедливо зазначає Червякова О. Б. відмінності між заборонами та обмеженнями у Законі України «Про запобігання корупції» не закріплені. На її думку, необхідно виділити заборони:

– використання службових повноважень або свого становища з метою одержання неправомірної вигоди (ст. 22 Закону);

– вимагання подарунків (ч. 1 ст. 23 Закону) та обмеження: прийняття подарунків (ч. 1 ст. 23 Закону);

– сумісництво та поєднання з іншими видами діяльності (ст. 25 Закону);

– обмеження спільної роботи родичів (ст. 27 Закону);

– певні обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням державних функцій, місцевого самоврядування (ст. 26 Закону) [95].

Законодавство багатьох країн Європейського Союзу обмежує сумісництво та поєднання офіційної діяльності з іншою платною діяльністю. Як правило, без окремого дозволу державний службовець може займатися викладацькою, науково-дослідною та творчою діяльністю, медичною практикою, навчальною та суддівською практикою у спорті, що закріплено у ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції».

У параграфі 66 Федерального закону «Про статус німецьких посадових осіб» додатково згадується про можливість роботи за сумісництвом без дозволу у разі проведення досліджень, лекцій або підготовки висновків викладачами державних вищих навчальних закладів та вищих навчальних закладів Бундесверу. Однак будь-яка робота за сумісництвом, включаючи таку, для якої не потрібен дозвіл, повністю або частково заборонена, якщо посадова особа під час виконання своїх обов'язків порушує службові обов'язки (частина 2 § 66 Федерального закону).

Стаття 27 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає обмеження спільної роботи близьких осіб, з поняттям «близька особа» у ст. 1 цього Закону визначено досить широко. Наприклад, у Законі про державну службу Польщі обмеження поширюються на подружжя, а також осіб, з якими родинні зв'язки пов'язані до другої ступеня включно. У параграфі 16 Закону про публічну службу в Естонії, до них належать: дідусь і бабуся, брати, сестри, діти, онуки або особи, які є родичами внаслідок шлюбу: чоловік, дружина, батьки, брати, сестри, діти іншого з подружжя [96, с. 204].

Відповідно до вимог ст. 12 Конвенції ООН проти корупції в антикорупційному законодавстві Європейського Союзу передбачаються обмеження, які застосовуються після припинення діяльності, пов'язаної з

функціями держави або місцевого самоврядування. Переважно, тривалість таких обмежень різна.

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» обмеження встановлені на один рік, за винятком розкриття або іншого використання інформації, яка стала відомою у зв'язку з виконанням службових обов'язків.

Наприклад, ст. 74 Закону про публічну службу в Естонії передбачає, що звільнений державний службовець не може протягом трьох років з дня звільнення вступити на службу до роботодавця або стати членом комерційної асоціації за якими здійснював систематичний нагляд останні три роки. Параграф 67 Закону Чехії «Про службу» передбачає подібну давність обмеження на два роки. У ст. 7 Закону Польщі про організацію господарської діяльності осіб, які виконують державні функції, встановлюється однорічне обмеження щодо працевлаштування для підприємств, щодо яких особа видала адміністративні акти. Введення таких обмежень є виправданим, оскільки воно запобігає корупції та зловживанню інформацією, яка стала відома під час виконання службових обов'язків. На практиці законодавче закріплення зазначених обмежень спрямоване на запобігання впливу приватного інтересу на об'єктивне та неупереджене виконання завдань державної служби, а це дозволяє запобігти конфлікту інтересів [95, с. 206].

Наразі Україна, як і кожна держава, зобов'язана вживати системних заходів, спрямованих, по-перше, на виявлення факторів, що спричиняють корупцію, та звуження дискреції у діяльності органів державної влади, по-друге, на створення механізму запобігання конфлікту інтересів, що стосуються корупції, по-третє, сформувати систему спеціалізованих правоохоронних органів для виявлення та протидії корупції та забезпечення належного міжнародного співробітництва у цій сфері.

Основою антикорупційного законодавства в Україні є Закон про запобігання корупції (2014 року), який насамперед встановлює запобіжні заходи проти корупції. Закони про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування були переважно гармонізовані з точки зору антикорупційних заходів з основним антикорупційним законом.

Переважно антикорупційне законодавство України враховувало досвід європейських країн щодо запровадження обмежень та заборон на державну службу, шляхів запобігання та вирішення конфлікту інтересів, нормативного закріплення правил етичної поведінки державних службовців.

Новинкою для національного законодавства стало введення обмежень після припинення надання державних послуг, що закріплено законом у більшості країн-членів Європейського Союзу.

Варто відзначити досвід поводження з подарунками, отриманими під час офіційних заходів, та розглянути можливість їх використання за призначенням.

Висновки

Дослідивши матеріали магістерської роботи ми дійшли до наступних висновків:

1. Етика публічних службовців є предметом дослідження в Україні ряду наук: філософії, соціології, психології, права, політології, менеджменту, педагогіки тощо. З появою окремої галузі наукових знань – теорії державного управління – етика публічних службовців все більше локалізується в цій науці, вона збільшує увагу дослідників. У теорії державного управління та в інших галузях знань етика публічних службовців пов'язана з багатьма науковими та практичними проблемами: соціальною сутністю державного управління, внутрішнім державним управлінням, державним управлінням у основних сферах суспільного життя, відносинами державних органів з інститутами громадянського суспільства, навчанням та підвищенням кваліфікації публічних службовців тощо.

Труднощі дослідження цієї теми та її аналізу в науковій літературі обумовлені складністю професійної етики як соціального явища, так і державного управління як суспільного процесу. Крім демократичних і чесних виборів, необхідно вжити ряд заходів для покращення політичного середовища.

На основі синтезу різних поглядів на сутність феномену етичної компетентності публічного службовця ми спробуємо запропонувати його визначення для сфери публічної служби.

Професійна етика публічного службовця – це складне особистісно-психологічне утворення, що ґрунтується на інтеграції теоретичних знань, практичних умінь та навичок у сфері професійної етики, певного набору

особистісних якостей, що визначають етичну чутливість та готовність публічного службовця для здійснення професійної діяльності.

Таким чином, професійна етика публічних службовців складається з:

- теоретичних знань етичних принципів професійної діяльності;
- сутності, специфіки, основних принципів та норм етики публічної служби;
- основних положень етичних кодексів державних службовців, сутності та особливостей етичної інфраструктури державної служби;
- практичних навичок та вміння виконувати професійну діяльність, що відповідає нормам та вимогам професійної етики;
- дотримання моральних принципів та професійно-етичних норм під час прийняття та реалізації управлінських рішень, взаємодії з громадянами та колегами;
- застосування алгоритмів етично коректного вирішення конфліктів, дії у ситуаціях, пов'язаних з корупційними ризиками;
- набору особистих якостей: чесність, відповідальність, справедливість, доброзичливість, толерантність, тактовність, старанність тощо.

Оскільки моральні та професійно-етичні виміри присутні у всіх сферах діяльності публічного службовця, етична компетентність стає базовою компетенцією кожного публічного службовця і не обмежується окремими галузями управління чи посадовими особами. Особливо важливо зосередитися на прояві етичної компетентності в процесі впровадження реформ у сфері державного управління. Етична компетентність державних службовців у цьому процесі є затребуваною, оскільки успіх реформ залежить, зокрема, від їх впровадження етично налаштованими урядовцями, які користуються авторитетом та довірою суспільства.

2. Центральна ідея етичного управління в Європі повністю відповідає підходу США. Однак це не означає, що методи його реалізації ідентичні. Дослідники характеризують британську державну службу як таку, що характеризується високою корпоративною етикою та суворим дотриманням кодексу адміністративної моралі. Вважається, що високий рівень морального стану державних службовців завжди був предметом особливої гордості британського суспільства. У світі відома британська «традиція» державної служби, яка регулюється моральним кодексом і підзвітна парламентському комітету з питань бюджетного контролю.

Одним з основних міжнародно-правових інструментів у цій сфері є Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, затверджений Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 року. Відповідно до цього кодексу, державні службовці повинні виконувати свої обов'язки та функції компетентно та ефективно відповідно до законів та підзаконних актів, відповідно до принципу добросовісності. Вони повинні забезпечити найбільш ефективне та вміле управління державними ресурсами, за які вони відповідають. Посадові особи повинні бути уважними, чесними та неупередженими у виконанні своїх обов'язків і, зокрема, у стосунках з громадянами.

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб визначає такі основні принципи поведінки публічних службовців, як: ефективність, чесність, уважність, компетентність, неупередженість. Кодекс встановлює основні правила запобігання конфлікту інтересів, декларування інформації про доходи та пасиви, прийняття подарунків, використання конфіденційної інформації тощо. Етика публічних службовців у Європейському Союзі формується відповідно до розвитку етичної інфраструктури у відповідь на вимогу гармонізації етики обслуговування та боротьби з корупцією. Відповідно до Страсбурзької рекомендації Комітету

міністрів Ради Європи (травень 2000 рік) щодо стандартизації поведінки державних службовців було запропоновано модель (зразок) Кодексу поведінки державних службовців (Додаток до Рекомендації № R / 2000/10). Цей акт сприяв не лише прийняттю національних кодексів, а й створенню спеціальних державних інститутів з етики, запровадженню етичної освіти тощо.

Узагальнюючи зарубіжний досвід у формулюванні етичних стандартів у національних нормативно-правових актах ряду демократій, верховенства права та вимог відповідних міжнародно-правових документів, ми стверджуємо, що посадові особи публічних адміністрацій, які обрали західний цивілізаційний вектор, повинні керуватися такими основними принципами та цінностями як: повага до закону; чесність і гідність; пріоритет суспільних інтересів над приватними потребами працівника; повага до прав та законних інтересів громадян; чесне виконання своїх обов'язків; справедливість; оперативність та професіоналізм; об'єктивність та неупередженість; прозорість і відкритість; запобігання конфлікту інтересів; конфіденційність (нерозголошення інформації про інших осіб, що стало відомо під час здійснення повноважень); відданість; політична неупередженість; секуляризм; уважність та ввічливість у стосунках з громадянами; самовдосконалення тощо. Ці принципи є моральними орієнтирами для публічних службовців у західних країнах та впроваджуються в адміністративну практику для забезпечення ефективної діяльності державного управління.

3. Правила етичної поведінки публічних службовців визначають основні риси доброчесності, це: 1) спрямованість дій на захист суспільних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними чи корпоративними інтересами; 2) неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; 3) запобігання конфлікту між суспільними та

особистими інтересами; 4) нерозголошення та невикористання інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням публічним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, встановлених законом; 5) запобігання наданню будь-яких пільг та прояву прихильності певним фізичним та юридичним особам, політичним партіям, громадським та релігійним організаціям.

Таким чином, доброчесність є основним принципом державної служби та основою етичної поведінки публічних службовців з метою забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадянина державної служби, яка функціонує в інтересах держави та суспільства. Сьогодні, в умовах тотальної корупції в Україні, доброчесність є головним інструментом запобігання конфлікту інтересів. Поняття корупції розглядається як використання службовою особою свого службового становища для особистої вигоди.

Рекомендація № R (2000) 10 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на його 106-й сесії 11 травня 2000 року) рекомендував урядам держав заохочувати, відповідно до національного законодавства та принципів державного управління, прийняття національних кодексів поведінки державних службовців на основі типового кодексу поведінки державних службовців, що є додатком до цієї Рекомендації; і уповноважує Групу держав проти корупції (GRECO) контролювати її впровадження.

Типовий кодекс поведінки державних службовців Ради Європи, який реалізується у додатку до Рекомендації, визначає міжнародні стандарти честі та поведінки державних службовців та перспективи у цій сфері. Таке нормування має ґрунтуватися на національних кодексах поведінки державних службовців,

розроблених відповідно до запропонованого документа. Зміст Типового кодексу відображає досвід регулювання поведінки державних службовців у розвинених демократіях. Його прийняття сприяло розробці національних кодексів, створенню спеціальних державних інститутів з питань етики, впровадженню етичної освіти тощо.

4. Сьогодні такі поняття, як етика, мораль, відповідальність дуже поширені в публічному управлінні, оскільки ступінь довіри громадськості до влади залежить від цінностей державної служби, моральних якостей державних службовців, рівня їх відповідальності, порядності та етичної культури. Для державного службовця етичний аспект відіграє фундаментальну роль. У сферах їх діяльності існує особливо висока залежність однієї людини від іншої, а результати професійної діяльності державного службовця можуть мати вирішальне значення для пересічних громадян. Перш за все, етика державного управління вимагає від публічного службовця виконувати свої службові обов'язки, нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність, володіти професійною чесністю та патріотизмом.

Закріплення на законодавчому рівні морально-етичних вимог у цілому має призвести до двох бачень публічних службовців щодо підвищення рівня правосвідомості та етичної культури загалом: по-перше, через те, що такі норми відображені у нормативних актах суб'єкти усвідомлюють важливість таких стандартів, що, у свою чергу, визначає їх відповідність; по-друге, можливість застосування до працівника заходів як дисциплінарного впливу, так і притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності передбачає такий цілеспрямований вплив на свідомість суб'єкта, який, незважаючи на відсутність бажання добровільно виконувати вимоги законодавства, породжує страх караності.

Отже, професійна етика державних службовців у Західній та Центральній Європі розглядається як практичний інструмент морально-правового регулювання службової діяльності, спрямованої на ефективне виконання професійних ролей на благо громадян та суспільства. Основні принципи такого інструменту – це служіння, законність та відповідальність, політичний нейтралітет та лояльність, чесність, прозорість та відкритість, які закріплені у Типовому кодексі поведінки державних службовців, рекомендованому Комітетом Ради Європи.

5. Деякі положення Закону України «Про правила етичної поведінки» відображають пропозиції, викладені в Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи. Водночас є ще питання, які потребують з'ясування. У ст. 6 Закону встановлено вимоги щодо законності при виконанні завдань та функцій держави або місцевого самоврядування.

Однак формулювання в Рекомендаціях, схоже, краще визначає вимоги законності: «Приймаючи свої повноваження, державний службовець повинен діяти законно та неупереджено здійснювати свій розсуд, беручи до уваги обставини справи». Таким чином можна врахувати принцип верховенства права, який є центральним у діяльності всіх органів державної влади.

Необхідно конкретизувати положення щодо запобігання конфлікту інтересів. Слід зазначити, що особа, уповноважена на виконання завдань та функцій держави або місцевого самоврядування, не може використовувати своє поточне становище для одержання у довгостроковій перспективі неправомірної допомоги при працевлаштуванні після припинення державної служби протягом строку, передбаченого Законом України «Про запобігання корупції».

Натомість ст. 52 Закону України «Про державну службу», який набрав чинності з 1 січня 2012 року, передбачає, що порушення правил професійної етики державних службовців є однією з підстав для притягнення державного службовця

до дисциплінарної відповідальності. Існує розбіжність між відповідними правилами. Ця ситуація не забезпечує ефективності відповідних правил у процесі виконання.

Питання державних послуг часто фрагментовані без належного концептуального підходу. Не завжди існує чіткий зв'язок між кількома основними законодавчими актами у цій сфері, включаючи Закони про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, про запобігання корупції. Невідповідність цих законів не сприяє формуванню цілісного інституту професійної державної служби, не стимулює професійну культуру у діяльності державних службовців, що, у свою чергу, не зміцнює довіри громадськості до органів державної влади.

На нашу думку, підвищення рівня професійної етики державних службовців сприятиме вдосконаленню чинного законодавства у сфері державного управління, посиленню ролі морально-психологічної освіти державних службовців, розробці програм та рекомендацій щодо підвищення професійної правосвідомості, професійної етики, навчання, навчальних курсів, професійних навичок, практичної роботи з психологами, створенню сприятливих умов праці, розробки системи стимулювання досягнень тощо.

6. Проблеми та труднощі протидії корупції в Україні, серед іншого, пов'язані із формуванням та функціонуванням ефективної системи комунікації. З одного боку, Україна має значні медіаресурси. З іншого боку, з моменту проголошення незалежності України формування національного інформаційного простору перебувало під впливом зовнішніх агентів впливу. Сучасна модель розвитку інформаційного простору та функціонування системи комунікації не має належного зовнішнього представлення у формуванні цілісного інноваційного інформаційного простору.

Відповідно, напрями вдосконалення системи професійної підготовки державних службовців у контексті вирішення проблем протидії корупції такі:

– реалізація антикорупційної політики в системі професійної підготовки державних службовців в умовах формування інноваційного інформаційного простору в освітній діяльності як ефективний крок у зміні позиції та ролі основних учасників комунікаційної системи;

– навчання службовців за єдиними стандартами, з ефективною мотивацією до просування по службі, належною увагою до етики та цінностей державної служби, усвідомленням переваг електронного спілкування.

Корупція впливає на життєво важливі інститути суспільства, породжує глибоку недовіру громадян до влади, становить загрозу не лише для економічного, а й для суспільного прогресу в Україні і світі в цілому. Тому розробка системи заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та подолання корупції, є одним із пріоритетних завдань держави.

Етика публічного службовця конкретизує загальні моральні орієнтири. Однак кожна відносно незалежна моральна підсистема, включаючи професійну етику, несе в собі небезпеку самоізоляції, виникнення професійного егоїзму, панування корпоративних інтересів над загальнолюдськими.

Отже, у процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави зростає важливість діяльності публічних службовців. Метою змін у державному управлінні є формування професійних, високоефективних, стабільних та авторитетних державних інституцій, діяльність яких ґрунтується на чітких моральних та професійно-етичних засадах та нормах. Довіра громадян до влади, здатність державних службовців ефективно та етично правильно виконувати своє соціальне призначення є визначальними факторами продуктивної соціальної взаємодії та конструктивного суспільного розвитку.

Перелік інформаційних джерел

1. Цветков В. В., Горбатенко В. П. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 348 с.
2. Цветков В. В., Щербак А. И. Дисциплина и ответственность в аппарате государственного управления. Київ: Наук. думка, 1985. 223 с.
3. Коваленко В. Л. Правове регулювання поведінки державних службовців: нові тенденції. *Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку* / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 1999. С. 155-181.
4. Князєв В., Бакуменко В. *Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень. Вісн. УАДУ. 2000. № 2. С. 341-358.*
5. Кириченко С. О. *Шляхи формування громадянського суспільства і правової держави.* Київ: Логос, 1999. 85 с.
6. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: *Навч.-метод. посіб.* / За заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: Ін-Юре, 1999. 242 с.
7. Оболенський О. Ю. Державна служба: *Навч. посіб.* Київ: КНЕУ, 2003. 344 с.
8. Майборода С. В. Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917-1959 рр.): Монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 308 с.
9. Майборода В. К., Майборода С. В. Роль керівника у формуванні етики державних службовців. *Шляхи вдосконалення етики державних службовців: Матеріали наук.-пр. конф.* (м. Київ, 30 листопада 2002 р.) Київ: УАДУ, Америк. Ради з міжнар. освіти: ACTR / ACCELS, 2002. С. 40-44.

10. Бодуан Жан-Пьер, Управление имиджем компании. Паблик рилейшнз: предмет и мастерство. Москва: ИНФРА-М, 2001. 233 с.

11. *Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування*: зб. метод. матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держ. службовців і посадових осіб місц. самоврядування / за заг. ред. Н.Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. Київ: НАДУ, 2016. 308 с.

12. Шпекторенко І. Профілювання посадових компетенцій державних службовців на основі функцій управління та державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. ДРІДУ. 2015. Випуск. 3 (26). Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 266-275.

13. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017. 416 с.

14. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 336 с.

15. International Civil Service Effectiveness Index. URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/internationalcivil-service-effectiveness-index> (дата звернення: 10.10.2021).

16. Шаіпов А. Ефективність державної служби: як оцінити та досягти? Українська правда. 2018. 19 лют. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/02/19/7172122/> (дата звернення: 10.10.2021).

17. Василевська Т. Е., Саламатов В. О., Марушевський Г. Б. *Етика державного управління: підручник* / за заг. ред. Т. Е. Василевської. Київ: НАДУ, 2015. 204 с.

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

19. Сергієнко Н. Ф. Професійна компетентність сучасного вчителя. URL: tme.uio.edu.ua/docs/5/11sercmt.pdf (дата звернення: 10.10.2021).
20. Мачинська Н. І. Теоретичні аспекти духовно-моральної компетентності майбутніх фахівців. *Наукові записки*. Серія «Психологія і педагогіка». 2012. Випуск 21. С. 131-136.
21. Поппер К. Открытое общество и его враги: в 2 т.: пер. с англ. / под ред. В. Н. Садовского. М.: Феникс, Междунар. фонд «Культурная инициатива», 1992. Т.1. 448 с.
22. Агранофф Роберт. Напрямки Адміністративної реформи: Програма Сприяння Парламентові України. Київ, 2001. № 210. 15 с.
23. Didier Jean-Piere. La deontologie de l'adminisration. Que sais-je? V.: PUF, 1999. P. 127.
24. Оболенський О. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду. *Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні*. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. С. 9-33.
25. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: міжн. док. від 12. 12. 1996. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788 (дата звернення: 10.10.2021).
26. *Теоретичні та практичні аспекти підвищення кваліфікації державних службовців*: Зб. наук. пр. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 188 с.
27. Зразок Кодексу поведінки державних службовців: Додаток до Рекомендації № R (XX) XX. Страсбурзький проект рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи. Київ, 2000. С. 26-33.
28. Опанасюк Г. Розробка програм підготовки державних службовців у Чеській та Словацькій республіках. *Вісн. УАДУ*. 2001. № 3. С. 183-189.
29. Public sector ethics. Traduit le nov. 1994. № 22. 12 p.

30. Ministerial Code. A Code Of Conduct And Guidance On Procedures For Ministers. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/proprietyandethics/ministers/ministerial-code/> (дата звернення: 10.10.2021).

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

32. Dunsire A. Bureaucratic Morality in the United Kingdom. International Political Science Review. 1988. Vol. 9. № 3. P. 179-192.

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

34. Правительственная этика, деловая этика, медицинская этика: Реферативн. сб. М.: ИНИОН РАН, 1993. 87 с.

35. Реформування структури Уряду у Сполученому Королівстві: Стислі нотатки = Reforming UK Government's Structure. Британська Рада. Київ, 2001. 19 с.

36. The Civil Service code. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code> (дата звернення: 10.10.2021).

37. Code of conduct in the Public Sector. Agency for Modernisation Local Government Denmark Danish Regions. 55 p. URL: <https://rm.coe.int/denmark-code-of-conduct-in-the-public-sector/16808b2d37> (дата звернення: 10.10.2021).

38. Конституція Італійської Республіки (із передмовою Володимира Шаповала) (2018). Київ: Москаленко О. М. 62 с.

39. Codice di comportamento dipendenti pubblici da 16.04.2013 anno. URL: <http://www.iissmoliterno.gov.it/segreteria/codice-di-comportamento-dipendenti-pubblici> (дата звернення: 10.10.2021).

40. Loi n 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032433852&fastPos=1&fastReqId=404354560&categorieLien=id&oldAction=rechTexte> (дата звернення: 10.10.2021).

41. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Монографія. Тернопіль: Астон, 2007. 398 с.

42. Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów w Polsce dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. URL: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zarzadzenie_prm_nr_70_0.pdf (дата звернення: 10.10.2021).

43. Palidauškaite J. Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective. Jolanta Palidauškaite. P. 1-28. URL: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521438.pdf> (дата звернення: 10.10.2021).

44. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). 12 с. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/documents/Request/72735.html> (дата звернення: 10.10.2021).

45. Code of Ethics. Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees. URL: http://www.afsa.org/sites/default/files/Portals/0/us_exec_ethical_code.pdf (дата звернення: 10.10.2021).

46. Values and Ethics Code for the Public Service (2003). Ottawa (Ontario). Canada: Canadian Government Publishing. 2003. 43 p.

47. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2004. 36 с.

48. Рудакевич М. І. Ділова етика як фактор утвердження моральності в економічних відносинах. На шляху до суспільної злагоди. Упоряд. Ю. Ж. Шайгородський. Київ: Укр. центр політ. менеджменту, 2001. С. 95-100.

49. Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження загальних правил поведінки державного службовця» від 23 жовтня 2000 року № 58. 2000. URL: zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 10.10.2021).

50. Наказ Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 року № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 10.10.2021).

51. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.10.2021).

52. Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 року № 4722-VI. 2012 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4722-17#Text> (дата звернення: 10.10.2021).

53. Корупційні ризики в діяльності державних службовців: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11> (дата звернення: 10.10.2021).

54. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 1383.

55. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (дата звернення: 10.10.2021).

56. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 65. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248839311> (дата звернення: 10.10.2021).

57. Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією : Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи (97) 24 від 6.11.1997. URL: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48068&cat_id=46352 (дата звернення: 10.10.2021).

58. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва: Резолюція ООН від 07.09.1990. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_785 (дата звернення: 10.10.2021).

59. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173): Міжнародний документ від 27.01.1999 No ETS173. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (дата звернення: 10.10.2021).

60. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Конвенція від 31.10.2003. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 10.10.2021).

61. Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи від 11.05.2000 NoR (2000) 10 щодо кодексів поведінки для державних службовців). URL: <http://komitet.in.ua/?p=853> (дата звернення: 10.10.2021).

62. Малімон В. І. Актуалізація етичних кодексів у контексті модернізації системи державного управління. URL: <http://visnyk.iful.edu.ua/wp-content/uploads/2015/10/13-11-15.pdf> (дата звернення: 10.10.2021).

63. Олуйко В. М. До питання правового забезпечення доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1093.pdf> (дата звернення: 10.10.2021).

64. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5.03.2004 р. № 278/2004 // *Офіційний вісник України*. 2004. № 10. Ст. 578.

65. Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management EGPA Annual Conference, Leuven 1997. IOS Press, 1998. 300 p.

66. Системы общегосударственной этики поведения: Пособие Транспаренси Интернешнл / Под ред. Д. Поупа. Берлин, 1996. 114 с.

67. Рудакевич М. І. Етика державної служби (зарубіжний досвід). Київ: Ультра, 2002. 109 с.

68. Професійна державна служба: що зроблено і що далі? Доп. про основні результати діяльності у 2004 році. Київ: Голов. упр. держ. служби України, 2004. 19 с.

69. Яремин І. І. *Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців*: навчально-методичний посібник. Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. 68 с.

70. Правила етичної поведінки державних службовців. URL: <http://km.dsp.gov.ua/news/357-pravila-etichnoyi-povednki-derzhavnihsluzhbovcv.html> (дата звернення: 10.10.2021).

71. Василевська Т. Е. *Етика державного управління*: підручник. Київ: НАДУ, 2018, 204 с.

72. Оболенський Ю. *Державна служба*: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2003. 344 с.

73. Василевська Т. Етичні аспекти реформування системи державної служби. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_18 (дата звернення: 10.10.2021).

74. Саламатов В. Визначення вимірів етичності державної служби. *Новітні стратегії реформування державної служби в умовах європейської інтеграції* / За заг. ред. проф-рів Ю. В. Ковбасюка і В. Л. Федоренка; матеріали круглого столу за міжнародною участю (м. Київ, 05 грудня 2014 р.). Київ: Вид-во Ліра-К, 2014. С. 116-122.

75. Кукуля А. Система впровадження норм службової етики : міжнародний досвід. Національне агентство з питань запобігання корупції: презентація матеріалів від 21 березня 2017 року. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%20%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%2021.03.2017.pdf (дата звернення: 10.10.2021).

76. Василевська Т. Е. *Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів*: навч.-метод. Матеріали. Київ: НАДУ, 2013. 76 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/9fc4fff6-cce5-4afd-bf70-2e3854c59ab4.pdf (дата звернення: 10.10.2021).

77. Мошенський С. З. Правовий механізм регулювання професійної етики в системі державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 6. С. 116-121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2019_6_23 (дата звернення: 10.10.2021).

78. Акімов О. О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 181-188. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2014_1_23 (дата звернення: 10.10.2021).

79. Kiovská Mária. Kultúra a etika verejnej správy ako predpoklad jej Kality/Mária Kiovská. «Jakość administracji publicznej» Międzynarodowa konferencja naukowa Cedzyna k. Kielc, 24-26 września 2004. Rzesów, 2004. С. 199.

80. Ківалов С. В. Закон України про державну службу: наук.-практ. Коментар. О.: Фенікс, 2007. 316 с.

81. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

82. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: затверджена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/2004 (дата звернення: 10.10.2021).

83. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Х. : Право, 2005. 304 с.

84. Бобко Л. О., Мариняк Л. В. Актуальні проблеми формування кадрової політики системи державної служби України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 10. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/34.pdf (дата звернення: 10.10.2021).

85. Парасюк В. М. *Професійна етика слідчого органів внутрішніх справ: навчальний посібник*. Львів : Афіша, 2004. 68 с.

86. Бандурка О. *Професійна етика працівників міліції: навчальний посібник*. Харків : ХНУВС, 2011. 262 с.

87. Рудакевич М. Професійна етика державних службовців: теорія та практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія. Тернопіль: Астон, 2007. 398 с.

88. Устименко О. С. Сутність та специфіка професійної етики державного службовця. *Право і суспільство*. 2016. № 6 (2). С. 135-138. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/6_2016/part_2/26.pdf (дата звернення: 10.10.2021).

89. Про затвердження Загальних правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства з питань державної служби України від 5 серпня 2016 р. № 158. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-> (дата звернення: 10.10.2021).

90. Жабенко О. В. Особливості й тенденції розвитку державного управління освітою в Україні (1946 -2001 рр.): автореф. канд. дис. з держ. упр.: «Теорія та історія державного управління». Київ: Нац. акад. упр. при Президентові України, 2003. 20 с.

91. Луговий В. І. Десять років становлення, досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 356 с.

92. Александров В. Концепція створення і впровадження мережі інтегрованих комплексів неперервної освіти. *Освіта і управління*. 2006. Т. 9. № 2. С. 65-81.

93. Григор О. О. Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз: автореф. канд. дис. з держ. упр.: спец. 25.00.01. «Теорія та історія державного управління». Львів: ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. 2003. 20 с.

94. Василевська Т. Е. *Етичні аспекти реформування системи державної служби. Демократичне врядування*. 2011. Випуск 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_18 (дата звернення: 10.10.2021).

95. Червякова О. Б. Антикоруційні стандарти державної служби. *Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»*: збірник матеріалів Всеукраїнського форуму вчених адміністративістів. Запоріжжя, 2016. С. 171-173.

96. Янюк Н. Актуальні проблеми у регулюванні питань професійної етики публічних службовців. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2013. Випуск 57. С. 203-208. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2013_57_27_ (дата звернення: 10.10.2021).