

## ЗМІСТ

Передмова	4
1. Етика державного управління: специфіка і проблеми	6
2. Зарубіжний досвід етизації державного управління	22
3. Нормативно-правові засади етики державного управління в Україні	38
4. Антикорупційні аспекти етики державного управління	48
5. Етична складова професіоналізму в державно-управлінській діяльності	59
6. Діловий і службовий етикет у державному управлінні	70
7. Удосконалення процесу формування етики державного службовця. Етична інфраструктура	85
Список використаної літератури	93

## ПЕРЕДМОВА

Дисципліна «Етика державного управління» є необхідною складовою частиною вивчення теоретичних аспектів соціально відповідального і етичного державного управління для забезпечення дотримання державних (громадських) інтересів, захисту прав і законних інтересів громадян, що спрямовані на формування етичних або моральних компетенцій фахівця як вимір його професійності.

Вивчення даної дисципліни створює базу, необхідну для подальшого успішного засвоєння таких навчальних дисциплін, як «Інтелектуальна власність, патентознавство, авторське право», а також виконання дипломних проектів і магістерських робіт за спеціальністю.

*Метою* дисципліни «Етика державного управління» є формування відповідного світогляду у студентів щодо етичних аспектів управлінської діяльності, впровадження етичних засад в практику прийняття управлінських рішень в сфері державного управління.

Основними *завданнями*, що мають бути вирішені в процесі вивчення дисципліни, є теоретична підготовка студентів і формування у них навичок етичного поведіння у сфері державного управління.

*Результатом* вивчення дисципліни є набуття спеціальних професійних компетенцій з етики державного управління.

За підсумками вивчення дисципліни «Етика державного управління» студенти повинні знати:

- змістовну сутність етики державного управління;
- принципи і цінності сучасної етики державного управління;
- нормативно-правове забезпечення та відповідальність за порушення норм етики державного управління;
- антикорупційні складові етики державного управління;
- правила попередження конфлікту інтересів в процесі державного управління;
- етичні складові професіоналізму в державно-управлінській діяльності та особливості формування громадянських чеснот особистості;
- етичні принципи і правила службових відносин і службової поведінки, правила мовленнєвого етикету та етикету зовнішнього вигляду;
- елементи етичної інфраструктури, їх значення та механізми розвитку.

Компетенції, які повинні набути студенти в результаті вивчення дисципліни «Етика державного управління»:

- оволодіти культурою поведінки і ділового етикету;
- роботи з етичним законодавством в системі державного управління;
- аналізу, попередження та вирішення ситуацій, які можуть призвести до конфлікту інтересів в процесі державного управління;

- вирішення конфліктів інтересів з позицій соціальної відповідальності;
- аналізу та ефективного застосування передового вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо етизації державного управління;
- підпорядкування особистих інтересів державним пріоритетам та загальнолюдським цінностям;
- виконання службових повноважень з дотриманням норм етики поведінки державного управління;
- практичного аналізу взаємодії держави і громадянського суспільства з позиції етики.

## ТЕМА 1.

### ЕТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СПЕЦИФІКА І ПРОБЛЕМИ

- 1.1. Роль і значення етики в державному управлінні.
- 1.2. Поняття етики державного управління.
- 1.3. Основні етичні принципи державного управління
- 1.4. Проблема довіри громадян до держави.

**1.1. Роль і значення етики в державному управлінні.** У сучасній Україні поняття «державне управління» досить часто порівнюється з державною службою, вживається при обговоренні економічних проблем, здійсненні політичної пропаганди, обґрунтуванні та узаконенні державної політики.

Державне управління є мультипарадигмальним поняттям з різноманітним контекстом (табл.1.1).

Таблиця 1.1

#### Зміст парадигм державного управління

Парадигма	Методологічний зміст
Практична	Державне управління – це сфера практичної діяльності, вирішення практичних завдань, що виникають у різних сферах життя суспільства
Інституціональна	Державне управління являє собою сукупність інститутів, що здійснюють управлінську діяльність
Діяльнісна	Державне управління являє собою діяльність з управління державою
Нормативно-правова	Державне управління виступає як нормативно-правова система, що регулює управління державою, її діяльність і впливає на суспільство
Сцієнтистська	Державне управління є специфічною галуззю наукового знання, що реалізується в діяльності держави
Системна	Державне управління створене у вигляді системи, що потребує системної регуляції
Інструментальна	Державне управління – це сукупність інструментів управління державою і впливу держави на суспільство
Інноваційна	Державне управління виступає як найважливіший механізм реалізації інновацій, відновлення всіх сфер суспільного життя
Патерналістська	Державне управління – це сфера централізованого розподілу ресурсів
Ліберальна	Державне управління – це спосіб регулювання відносин між суб'єктами політики

Джерело: складено на основі [13, с. 22].

Зміст терміна «державне управління» (англ. “public administration”, в США як синонім іноді використовується термін “public affairs”) інтерпретується як: «управління державою», що охоплює управління державою за всіх видів позиціонування базових категорій, тобто весь зміст

управлінських процесів і явищ у державі, і «управління держави» як управління всіма об'єктами і процесами в суспільстві, коли держава виступає як суб'єкт діяльності, а його об'єктом виступає суспільство [23, с. 10].

Існування в сучасній науці державного управління певної варіативності підходів до визначення сутності державного управління зумовлено його багатогранністю, оскільки природний плюралізм дефініцій відбиває комплексний характер цього поняття (табл.1.2).

Таблиця 1.2

Підходи до визначення терміна «Державне управління»

Автор	Визначення
Г. Атаманчук	державне управління - це вплив держави через систему її органів на суспільні відносини, це науково обґрунтований, планомірний, безперервний владний вплив держави на суспільну систему, здійснюваний у правовій формі і спрямований на безпосередню практичну організацію та регулювання поведінки і діяльності людей, їх колективів, суспільства в цілому
І. Василенко	державне управління - це реалізація державної політики через систему адміністративних установ, коли відповідальність за виконання державних рішень спрямовується від вищих органів управління до нижчих. При цьому доцільно розмежовування такі поняття, як державне управління та державне адміністрування, останнє є професійною діяльністю державних службовців щодо реалізації державної політики
Ю. Козлов	державне управління - це форма практичної реалізації виконавчої влади. Її основні властивості: а) це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, основним напрямом якої є виконання, тобто реалізація законів і підзаконних норм, інших нормативно-правових актів шляхом застосування необхідних юридично-владних повноважень; б) це прерогатива спеціальних суб'єктів, які окреслюються поняттям виконавчо-розпорядчих органів державної влади, чи органів державного управління; в) це виконавча діяльність, здійснювана в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом; г) це підзаконна діяльність, яка носить вторинний характер порівняно з законодавчою діяльністю
Ю. Битяк	це самостійний вид державної діяльності, що має організований, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом

Джерело: складено на основі [21].

Таким чином, у широкому розумінні поняття «державне управління» охоплює всі три гілки влади – законодавчу, виконавчу і судову, а у

вужькому – це виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади.

*Етика* – це наука, що вивчає мораль, норми поведінки, сукупність моральних правил певної суспільної чи професійної групи (лікарська етика, етика державного службовця тощо). Етика є важливим фактором свідомого підтримання правопорядку в суспільстві.

Етика – це теорія моральності, що позначає сукупність чеснот, а також саму область знань про них.

Етика — це область знання, наука про мораль. Етика виходить з передумови, що мораль існує об'єктивно незалежно від суб'єктивних уявлень;

*Мораль* — це предмет, досліджуваний етикою, й історично конкретні норми поведінки людей. Мораль визначає найбільш загальні правила, за якими поводяться люди в тій чи іншій культурі, вона навчає того, що є належним;

Мораль – як суспільна система поглядів, норм, принципів і оцінок, регулює поведінку людей з позицій добра і зла, справедливості та несправедливості, включає такі складові:

Основними складовими моралі є:

- моральна діяльність (вчинки, спілкування, поведінка, мета і засоби для її досягнення, мотиви діяльності та її результати);
- моральні стосунки (сутність людського спілкування: повага, співчуття, етикет, культура спілкування тощо);
- моральна свідомість (сукупність певних норм, вимог і заборон, які регулюють людську поведінку та діяльність) [25, с. 292].

*Моральність* позначає високі принципи, ідеальну, завершену форму моралі, вищу форму моральної поведінки - те, як слід чинити в тих чи інших випадках, як повинні поводитися високо моральні люди.

У сучасній Україні поняття «державне управління» досить часто порівнюється з державною службою, вживається при обговоренні економічних проблем, здійсненні політичної пропаганди, обґрунтуванні та узаконенні державної політики.

Специфічні вимоги суспільства до етичної складової діяльності представників державної влади зумовлені рольовою специфікою реалізації законодавчої, виконавчої та судової влади. Однак існують і відмінні риси депутатської етики, етики державного управлінця та етики представників судової гілки влади. Так, наприклад, судді не можуть належати до політичних партій і професійних спілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, вони мають демонструвати незалежність і неупередженість судової влади; настанови рівного ставлення до всіх громадян, безпристрасності, політичної неупередженості, лояльності є обов'язковими для бюрократії. Однак ці вимоги не завжди ставляться до депутатського корпусу, який представляє певні партії, ідеології,

політичні стратегії; натомість обов'язковим для діяльності останнього є принцип незалежності. Етичною вимогою до представників виконавчої та судової гілок влади є вимога професіоналізму, якого неможливо вимагати від виборних осіб. Індикаторами чесності та довіри до депутатів є вибори. Бюрократія позбавлена такого виду професійного відбору, в якому враховуються й етичні аспекти діяльності, тому кодифікація та перевірка застосування норм поведінки для неї є суттєвими механізмами професійної етики. Визначені відмінності можуть обґрунтувати фіксацію вимог до представників різних гілок влади в окремих етичних кодексах представників законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

Як свідчить аналіз наукових джерел, існує п'ять рівнів розгляду проблем етики державного управління.

1. Осмислення моральної природи й моральне оцінювання держави як інституту.

2. Виявлення моральних засад державно-управлінської діяльності, на основі яких розробляється та здійснюється політика держави і які відображаються в конституції, законах, стратегіях, програмах і діях.

3. Вироблення етики окремих гілок влади (морального підґрунтя їх існування та діяльності): парламентської етики, етики державної служби, етики судової гілки влади.

4. Аналіз етичної складової організаційної культури установ (організацій) державного управління та морального клімату в колективах.

5. Конституювання етики державних управлінців як «особистісного зрізу» етики державного управління.

У процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави значущість етичних аспектів діяльності державних управлінців суттєво зростає. Довіра громадян до влади, спроможність державних управлінців ефективно та етично коректно виконувати своє соціальне призначення стають визначальними факторами продуктивних суспільних взаємодій та конструктивного розвитку суспільства [1, с.8].

**1.2. Поняття етики державного управління.** Етика є вченням про те, як вчиняти, як поводитися, як і для чого жити.

Професійно-етичні настанови мають визначальне значення для діяльності державних управлінців, тому що:

- державні управлінці займають специфічне місце в суспільстві, вони реалізують державну управлінську діяльність і державно-владні повноваження;

- у професійній діяльності державних управлінців складаються особливі відносини між державними управлінцями та громадянами, які в умовах демократії повинні базуватись на засадах служіння представників державного апарату народові та інтересам громадян;

- усередині професійної групи державних службовців відносини побудовані на принципі ієрархії;

- це діяльність з розпорядженням значними матеріальними цінностями та людськими ресурсами, що безпосередньо впливає на життя конкретних людей;

- існування ризику, непередбаченості в діяльності, поєднанням формально-процедурних регламентацій діяльності з можливістю прийняття вольових суб'єктивних рішень, імовірним творчим характером праці.

Специфіка діяльності державних управлінців призводить до виникнення особливих етичних проблем :

- дотримання державної таємниці,
- протидія корупційним діям,
- збереження конфіденційної інформації громадян,
- політична неупередженість державних службовців,
- обмеження частини політичних, природних прав державних управлінців тощо.

Таким чином, етика державного управлінця висуває специфічні вимоги до моральності державних управлінців, які пов'язані з особливістю цього виду діяльності.

*Мораль державних управлінців* як представників певного виду спеціалізованої діяльності – особливості моральної свідомості, взаємовідносин, поведінки людей, які зумовлені державно-управлінською діяльністю.

Державно-управлінська етика є видом управлінської етики, в якому на основі вивчення моральних аспектів діяльності, відносин, свідомості державних управлінців обґрунтовуються ціннісні орієнтації, норми, моральні й професійно-етичні аспекти поведінки та взаємовідносин між людьми у процесі державно-управлінської діяльності, надаються практичні рекомендації, які зорієнтовані на цю діяльність.

В етиці державного управління розрізняють: *етику державного управління*, яка є інституціональною, організаційною етикою (етичні настанови сформульовані свідомо та спрямовані на передбачувану, очікувану та модельовану поведінку), та *етику державного управлінця*, яка унаочнює професійно-етичні цінності та норми на рівні особи.

*Етика державного управління* – інституційна етика, яка впливає з місії та філософії державного управління і презентує його цінності, етичні принципи, норми й механізми їх підтримки.

*Етика державного управлінця* – оснований на усвідомленні професійного призначення система етичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у свідомості державних управлінців, орієнтують і регулюють їх відносини, діяльність у сфері державного управління.



Етику державного управлінця можна означити і як взаємозв'язок цілей та засобів діяльності державного управлінця і специфічно людських цілей. В етиці державного управлінця конкретизуються загально-моральні настанови.

Підтримка етики державного управлінця може здійснюватися:

1) через *особистісну моральнісну саморегуляцію* державних управлінців (особисті моральні принципи та моральні якості, творче, етично ограничене самовираження державних управлінців);

2) через *інституційні впливи*, зміни в організаційному середовищі, які максимально унеможливають порушення етичних засад професії (створення етичної інфраструктури державного управління, державної служби).

Залежно від того, на що покладається більша надія у впровадженні етичних засад державного управління – на інституціональні важелі чи на моральні чесноти й цінності управлінців, розрізняються два підходи до етики державного управлінця – *структурний* і *нормативний* (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

### Основні підходи до етики державного управлінця

Підхід	<i>Структурний (compliance)</i>	<i>Нормативний (integrity)</i>
<b>Базовий принцип</b>	злагода	чесність
<b>Зміст</b>	дотримання загально визначених норм, законів і встановлених формальних стандартів поведінки, слухняність	розуміння місії професії, довіра до особистих чеснот, відповідальності службовця, усвідомлення цінностей добродетельності
<b>Основні механізми</b>	прийняття кодексів поведінки (як законів або підзаконних нормативних актів), ефективна система аудиту та контролю, різноманітне стимулювання	заохочення, навчання, система консультування, правильна професійна соціалізація
<b>Країни поширення</b>	США, Мексика, Португалія, інші країни	Австралія, Канада, Нова Зеландія, Норвегія, Нідерланди, Філіппіни

Таким чином, структурний підхід акцентує увагу на інституціональних механізмах підтримки етики державного управлінця, а нормативний апелює до особистих принципів. Однак без певного збалансування цих двох регуляторів як структурний, так і нормативний підхід матимуть «слабкі місця» у впровадженні професійної етики державного управлінця. Адже гідне управління потребує постійного поєднання і взаємозв'язку між інституціональними та моральними засобами його підтримки [1, с.13].

**1.3. Основні етичні принципи державного управління.** *Принципи* державного управління – основоположні ідеї, керівні начала, що лежать в

основі управлінської діяльності та розкривають її сутність. Принципи найбільш узагальнено виражають моральні вимоги, задають спрямування, пріоритети, на яких вибудовується державне управління та якими мають керуватися державні управлінці у своїй діяльності.

Основні принципи державного управління:

- служіння народу України;
- демократизм і законність;
- гуманізм і соціальна справедливість;
- пріоритет прав людини і громадянина;
- професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі;
- персональна відповідальності за виконання службових обов’язків і дисципліни;
- дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ і організацій, об’єднань громадян.

Настанови з «ефективного врядування» за визначенням ОЕСР є такі:

- верховенство права;
- відкритість і прозорість діяльності демократичних інституцій;
- чесність і рівність, що стосуються громадян, у т. ч. і надання консультативних послуг та участі в ухваленні рішень;
- результативність та ефективність послуг;
- ясність, прозорість і можливість застосування на практиці законів і правових регулювань;
- сталість і цілісність у формуванні політики;
- високі етичні стандарти поведінки [15].

Принципи державного управління задають основоположні напрями реалізації державно-управлінської діяльності, сумісної з цінностями суспільної моралі (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Відображення загально-етичних принципів в Конституції України

Принцип	Зміст	Закріплення в Конституції України
Гуманізм	(лат. <i>humanitas</i> - «людяність») це система ідей і поглядів на людину як на найбільшу соціальну цінність, створення умов для її повноцінного життя і фізичного та духовного розвитку	Ст.3 Конституції України визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю
Демократизм	(грец. - «народне управління») управління державою здійснюється народом, безпосередньо	ст.5 Конституції України фіксує положення про те, що народ України, будучи єдиним джерелом влади у державі, здійснює її як безпосередньо,

	(пряма демократія), або опосередковано через обраних представників (представницька демократія)	так і через систему органів державної влади та місцевого самоврядування;
Народність	народ виступає єдиним легітимним джерелом влади	ст.38 Конституції надає громадянам право участі в управлінні державними справами; ст. 140 Конституції визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади (жителів сіл, селищ, міст) — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.
Законність	діяльність органів державної влади має будуватися на основі повного та неухильного дотримання й виконання Конституції та законів, інших правових актів	ст.1 Конституції визначає Україну як правову державу, ст. 8 закріплює як державний принцип верховенство права, а статті 6 і 19 встановлюють, що органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Це означає, що суворе й неухильне додержання законів і підзаконних актів.
Рівноправність	всі є рівними перед законом, закон є єдиним для всіх громадян.	ст.24 Конституції зазначає, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками
Враховання громадської думки	спосіб формування і вияву масової свідомості, що виражає ставлення людей до суспільно значимих подій і фактів, до діяльності соціальних спільнот, груп і окремих осіб	Чинне законодавство передбачає різноманітні форми участі населення в управлінні державними справами. Серед них, наприклад, участь у референдумах (статті 38, 69, 70, 72 Конституції України); служба у державних органах управління, об'єднання у політичні партії; звернення з пропозиціями і рекомендаціями до органів державної влади, спрямовані на вдосконалення їх управлінської діяльності

Однак, етичне наповнення принципів державного управління передбачає ще низку аспектів:

- патріотизм – «любов до своєї батьківщини, відданість своєму народові, готовність для них на жертви й подвиги», тобто переважання

інтересів суспільства над особистими інтересами особи, відданість українському народу, пріоритет інтересів України перед інтересами інших держав та перед власними інтересами;

- справедливість - забезпечення існування належної рівноваги;

- чесність - правдивість, принциповість, вірність прийнятим зобов'язанням, переконаність у правоті здійсненої справи, щирість, визнання і дотримання прав інших людей на те, що їм законно належить, отримання справедливої винагороди за виконану працю;

- неупередженість - відсутність упереджень у процесі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень;

- професіоналізм – в європейському тлумаченні полягає в об'єктивності, справедливості та неупередженості під час підготовки та прийняв політичних і адміністративних рішень, незалежності професійної позиції від впливу політичного чи приватного інтересів, відданості інтересам суспільства, лояльності до держави та її легітимного політичного керівництва, і, головне, кваліфіковане та компетентне виконання обов'язків;

- відкритість - наявність каналів взаємопроникнення для всього спектра соціальних, економічних і політичних сил, що передбачає зовнішню ретельну перевірку державно-управлінських рішень та їх реалізації;

- прозорість - об'єктивне та вичерпне інформування громадськості про діяльність державних органів та їх апарату; створення умов для взаємодії між державними органами і громадськістю; залучення широких верств населення до обговорення та оцінки програм діяльності державних органів; запровадження процедури публічної звітності державних органів та їх керівників; запровадження прозорої процедури просування по службі на підставі професійних досягнень; прозорість процедури прийняття державними органами рішень, забезпечення участі громадськості у їх підготовці; запровадження механізму аналізу звернень громадян з питань ефективності функціонування апарату державних органів [22, с.104];

- гласність - політика максимальної відкритості у діяльності державних установ і свободи інформації, зняття інформаційних бар'єрів.

У контексті реалізації принципів *гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина* базовими завданнями держави стають: формування в суспільстві соціального партнерства – між державою, бізнесом і людиною; гарантування безпечного та вільного існування і розвитку людини, її матеріального благополуччя; підвищення якості життя [1, с.30-31].

*Принцип справедливості* передбачає забезпечення існування належної рівноваги. Як категорія морально-правової та соціально-політичної свідомості справедливість являє собою широкий спектр значень, що утримують вимогу відповідності між значущістю індивідів або

соціальних груп та їхнім соціальним становищем, між їхніми правами та обов'язками, працею та винагородою, проступком і покаранням тощо.

Справедливість постає як міра вимоги, правильність цієї міри, оцінювання вчинку чи діяльності на її основі та міра віддачі. Виділяють такі елементи справедливості, як цінності, які її обґрунтовують, правила (норми), які виражають справедливість, а також дії, які її реалізують та закріплюють у певних результатах. Жоден державний управлінець не має права виявляти своїх особистих уподобань, кожен має керуватися лише інтересами народу. Порушення прав людини, грубість, халатність, використання службового становища, корупційні дії розглядаються як відхід від принципу справедливості [1, с.34].

Відчуття надійності та передбачуваності державного управління підтримуються принципами чесності і професіоналізму. Професійна чесність на державній службі ґрунтується на понятті неупередженості, безпристрасності.

*Принцип неупередженості, безпристрасності* в державному управлінні як вимога етики державного управління передбачає рівне ставлення до будь-якого суб'єкта (громадянина або групи), демонстрацію однакового поводження в однакових ситуаціях, надання якісних послуг кожному клієнту.

У сфері державної адміністрації упередження означає схильність на користь певного результату під час оцінки окремої ситуації, наслідком чого стає необґрунтоване чи несправедливе заподіяння шкоди спільному інтересу або правам інших зацікавлених сторін. Правові та моральні положення, що забороняють державним службовцям брати участь у рішеннях, які зачіпають питання, в яких у цих службовців є персональний або особистий інтерес, призначені для підвищення показника неупередженості (Європейські принципи державного управління, SIGMA, 1999).

Рішення та дії мають бути:

– вільними і від впливу третіх осіб, членів певних груп (хоч би за якою ознакою вони виділялися: родинною, дружньою, професійною, гендерною, етнічною, расовою, конфесійною і т.ін.);

– управлінці не повинні виділяти й дискримінувати когось за релігійними або політичними поглядами, філософським світоглядом тощо.

Вважається, що найкраще принципи нейтральності та безпристрасності чиновників реалізуються в умовах, коли:

1) режимові ніщо серйозно не загрожує ззовні або зсередини;

2) суспільство є відносно вільним від значних соціальних розходжень і забобонів;

3) воно є відносно незалежним від інститутів патронажної системи;

4) існує зріла політична система, політика відділена від релігії, уряд усвідомлює свою силу і можливості;

5) населення підтримує політичний режим, ідентифікуючи себе з ним;

6) «сходи» політичної та адміністративної кар'єр відокремлені, на усіх поширюється єдина законність завдяки незалежній судовій владі та відкритій системі правління, що забезпечує право людей на інформацію;

7) кар'єра державного службовця має високий суспільний престиж, прихід на службу сприймається як справедлива та чесна система добору відповідно до достоїнств кандидатів;

8) гарна якість роботи ефективно заохочується, можливості для корупції мінімізовані;

9) вищі рівні державних службовців почувають себе максимально вільними від фінансових і матеріальних проблем та можуть цілком присвятити себе своїм суспільним обов'язкам.

Неупередженість, безпристрасність автоматично не призводить до ствердження справедливості, оскільки можна бути послідовним і ставитися до всіх однаково, але при цьому виявляти байдужість до громадян, порушувати принцип справедливості. Утім неупередженість може стати фундаментом для формування рівного, справедливого та поважливого ставлення державних управлінців до громадян. Зауважимо також, що вона дієва під час запобігання аморальним діям, однак, не гарантує етично чутливої поведінки управлінців. Тому слід розрізняти неупередженість як: 1) незацікавленість, байдужість; 2) доброзичливе, дружнє ставлення до громадян.

Важливими принципами належного державного управління є принципи відкритості та прозорості. Відкритість більшою мірою характеризує соціально-комунікативний, а прозорість – функціональний зріз відносин і процесів, що відбуваються в державному управлінні. Відкритість і прозорість, з одного боку, захищають державні інтереси, оскільки знижують вірогідність несумлінного управління та корупції. З другого боку, вони необхідні для захисту прав громадян, оскільки інформують про причини прийняття управлінського рішення і допомагають зацікавленим особам здійснювати право на відшкодування збитків за допомогою оскарження рішення.

**1.4. Проблема довіри громадян до держави.** Суспільство висуває високі вимоги до професіоналізму та моральних якостей представників державної влади, що накладає на державних управлінців моральні зобов'язання перед суспільством для уникнення ризиків зловживання делегованою владою.

Довіра до органів державної влади є важливою характеристикою суспільних відносин, ключовим соціокультурним явищем, яке значною мірою визначає ефективність державної політики з формування громадянського суспільства, розвитку демократії та соціально-

економічного розвитку країни в цілому. Разом з тим результати соціологічних досліджень, здійснюваних упродовж усіх років незалежності країни, відображають критично низькі рівні довіри громадян практично до всіх владних інститутів.

Питання довіри-недовіри до державних інституцій є предметом моніторингу багатьох дослідницьких проектів Інституту соціології НАНУ, Українського інституту соціальних досліджень імені О. Яременка, Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, які засвідчують, що органам державної влади в Україні катастрофічно бракує підтримки й лояльності з боку громадян.

Довіра до влади має яскраво виражений *етичний* характер та тісно пов'язана з її легітимністю.

*Довіра* – ставлення до іншої особи та до її дій, яке ґрунтується на впевненості в її правоті, вірності, добросовісності, чесності.

Довіра до влади (англ. trust, confidence in power) – ставлення до органів державної влади та посадових осіб, їхньої діяльності, яке базується на вірі, переконливості та впевненості громадян у надійності, компетентності, сумлінності, щирості, чесності даної влади [4, с.173.]

В цьому контексті необхідно розрізняти легальність і легітимність влади (табл. 1.5)

Таблиця 1.5

Легітимність та легальність влади

<i>Легітимність</i>	<i>Легальність</i>
етична характеристика влади	юридична характеристика влади
це прийняття населенням країни законної влади, а також визнання її права управляти соціальними процесами, готовність їй підкорятися без примусу і тим без насильства	нормативність, здатність втілюватися в нормах права, обмежуватися законом, функціонувати в рамках закону
- визнання влади громадянами; - прийняття влади як правомірної та справедливої - готовність їй підкорятися	- влада має законне походження; - влада здійснюється за допомогою закону (а не шляхом свавілля, насильства тощо); - влада сама підкоряється закону

Якщо легітимність віддзеркалює відповідність політичного режиму пануючим в суспільстві цінностям і нормам, то довіра відбиває очікування громадян відповідно до того, що політична система буде виробляти передбачувані результати, які відповідають їхнім інтересам. У подібній ситуації завдання влади – заручитися довірою і підтримкою як можна більшої кількості громадян. Наявність такої довіри буде означати певний символ задоволення основних інтересів різних соціальних груп, тобто

виправдання очікувань людей у форматі симбіозу логічно змістовних та емоційно забарвлених інтересів.

Крім того, слід наголосити, що основним механізмом легітимації влади та формування довіри в суспільстві, який має держава, є інститут демократії та соціального захисту, який «обмінюється» на лояльність та прихильність мас. Згода ж підданих на певні владні відносини може бути виражена у вигляді різноманітних дій: участь у виборах або референдумах, у демонстраціях на підтримку влади тощо. Таким чином, довіра виступає основним чинником легітимації влади, поєднуючи в собі раціональні та ірраціональні переконання [14].

Залежно від ролі кожного з учасників державно-управлінських взаємовідносин можна виділити *види довіри*.

1. *Довіра між пасивним об'єктом* (людиною, групою людей, народом), що є більш уразливим і беззахисним, та *активним суб'єктом* (лідером, елітою, супердержавою).

Активний суб'єкт довіри бере на себе зобов'язання виконувати свій обов'язок перед тими, хто йому довіряє. Державницький *патерналізм* (від лат. *pater* - батько) - система політичних відносин, принцип державного управління або політична практика, за якої одні політичні суб'єкти ставляться до громадян, суспільства як «батько» до «дітей» в патріархальній сім'ї. Тоталітарні режими характеризуються жорстким контролем над суспільним життям, що може призвести до втрати суспільством довіри до влади (Сталін офіційно звався «батьком народів», в комуністичному Китаї - «батьком» був Мао Цзедун. Ленін в шкільному вихованні та в пропаганді виконував роль «дідуся», а держава (СРСР) завжди звалася не інакше як «Батьківщина-Мати», рос. «Родина-Мать»).

2. *Довіра між активними суб'єктами*.

Цей вид довіри має «зустрічно» активний характер: обидві сторони розраховують на взаємну віддачу, передбачуваність, чесність, вірність. Саме взаємна довіра лежить в основі побудови суспільства на принципі егалітарності (від франц. *egalite* – рівність, принцип рівності, необхідність подолання всіх проявів дискримінації), на засадах *партнерських* відносин між державою, бізнесом і громадянським суспільством.

Факторами, що визначають рівень довіри громадян до влади, є:

- цілі, які ставить перед собою держава, їх відповідність інтересам та очікуванням громадян, окремих соціальних груп;

- наявність конкретних, відчутних і зрозумілих пересічному громадянину результатів владної діяльності [1, с.16].

Соціологічні дані останніх років демонструють недостатній рівень довіри до вітчизняних державно-владних інститутів та їх представників.

*Недовіра* визначається як сумнів у вірності спільній справі, у готовності дотримуватися спільних інтересів або умов взаємного договору, у щирості мотивів дій людини [1, с.17].



Недовіра може зумовлюватися й низкою інших причин, серед яких:

- організаційні причини – недостатність кваліфікованих і компетентних професіоналів, зумовлена переходом до нової моделі організації суспільства та зміною характеру роботи з громадськістю;
- ресурсні причини – недостатність фінансування державно-управлінських структур, відсутність необхідної матеріальної та технічної бази, обмеженість розташовуваних тимчасових ресурсів тощо;
- технічні причини – нездатність державних органів роз'яснювати громадянам мету та мотиви своєї діяльності, давати адекватне уявлення про характер цієї роботи й умови, у яких змушені працювати державні управлінці [1, с.18].

«Поріг довіри» – це момент, починаючи з якого вона переходить у недовіру. Він залежить від індивідуальних особливостей і конкретного досвіду спілкування. Наприклад, пересічний громадянин із великою недовірою буде ставитися до міської ради, якщо міський голова на цілком слушні та справедливі скарги й зауваження реагуватиме лише відписками. З великою ймовірністю такий громадянин надалі відмовиться від підтримки якихось ініціатив або суспільних проектів міськради, навіть якщо вони будуть виглядати цілком раціонально, оскільки за привабливими гаслами вбачатиме все те саме намагання знехтувати інтересами громади та обдурити людей. Кожен, хто шукає довіри (людина, група людей, організація), має свій «поріг довіри», якусь точку відліку, за якою відбувається втрата довіри. У зв'язку із цим можна говорити про таку її ознаку, як вразливість, яка, на відміну від ризику, характеризує довіру насамперед з боку її об'єкта [14].

Для подолання відчуження між владою та громадою, зміцнення довіри громадян до влади необхідне співробітництво державних інститутів із третім сектором, делегування певних соціально-економічних та інших функцій громадським організаціям. Така взаємодія між владою та громадськими організаціями посилить діалогове розв'язання проблем суспільного розвитку, сприятиме виробленню в людей навичок співробітництва, зміцнить у суспільстві відчуття єдності та патріотизму.

Довірливі відносини між громадянами та владою можна сформувати лише за допомогою діалогових форм політичної участі. Існують чотири основні моделі діалогу між владою і громадянами.

Перша модель передбачає використання владою традиційної стратегії взаємодії з громадянами «інформування згори – вниз». Вона ґрунтується на наданні останнім мінімуму інформації про перебіг процесу ухвалення політичних рішень та повністю заперечує їх суб'єктність в процесі формування політичного порядку денного. Фактично цей тип діалогу є монологом влади, який претендує винятково на схвальну оцінку з боку громадян.

Друга модель діалогу – «взаємодія, обмежена згори» – є стратегією обмеженого діалогу, коли влада формально вступає у соціальну взаємодію з суспільством й навіть погоджується приймати пропозиції від громадян, проте не реагує на них, а ухвалює рішення виключно на власний розсуд.

Третя модель – «взаємодія без зворотного зв'язку» – передбачає відкрити взаємодію між владою і громадянами, проте остаточний вибір пріоритетів залишається за владою, оскільки вона обирає стратегію взаємодії з громадянами за принципом "так,.. однак...".

Четверта модель – «партнерського діалогу» – відповідає всім принципам функціонування демократії участі, оскільки формується на паритетній основі рівності прав, спільного володіння інформацією, коли пересічні громадяни є разом з владою суб'єктами політичного процесу, а їх пропозиції мають таку ж вагу, як і пропозиції влади. Тільки останній варіант діалогу між владою та громадянами передбачає і рівні права щодо контролю за реалізацією спільно ухвалених політичних рішень.

Однією з найефективніших моделей формування політичної довіри в сучасному суспільстві є електронна демократія – сучасна форма політичної комунікації як процес передавання політичної інформації від однієї частини соціальної спільноти до іншої (горизонтальна комунікація) та між політичною і соціальною системами (вертикальна комунікація). Аналіз ролі Інтернету як гаранта демократії є одним з найперспективніших напрямів у сучасній політичній теорії. Використання мережі Інтернет забезпечує громадянам широкі можливості для розширення своєї безпосередньої участі в політичних процесах, зокрема, онлайн-доступ до процесів ухвалення рішень, аналогічні консультації із зловоденних проблем, оприлюднення думок і поглядів. Політичним партіям інформаційно-комунікативні технології надають можливості для швидшого досягнення нових аудиторій за менших (у порівнянні з поквартирним обходом громадян) витратах ресурсів. Нарешті, масові і доступні комунікації між людьми, спільнотами, партіями та іншими елементами суспільства виявляються надзвичайно важливими для процесів формування коаліцій та блоків політичних партій і об'єднань [12].

Звертаючись до представників держави, громадянин повинен бути впевнений, що йому сприятимуть у розв'язанні його проблем, нададуть необхідну допомогу в усіх його правомірних діях і вимогах.

Ця довіра визначається:

*1. Авторитетом органів державного управління, напрацюваннями його інституцій, їх репутацією в суспільній свідомості.*

Створення високої репутації в очах громадськості потребує підвищення престижу державних органів, покращання системи відбору та удосконалення кадрів. Впровадження принципів гласності, рівного доступу до державної служби, урахування ділових якостей і професійної підготовки претендентів на посаду, конкурсність, об'єктивність атестації

посадових осіб, реалізація меритократичного принципу в кар'єрному просуванні (висування на керівні посади найбільш здібних, обдарованих і достойних людей з будь-якого соціального прошарку, будь-якого походження, раси чи віросповідання) сприятимуть зміцненню виконавчої влади компетентними, професійно підготовленими працівниками, забезпеченню прозорості роботи органів державної влади і створенню умов для суспільного контролю з боку громадськості.

2. *Особистою поведінкою кожного представника державного управління у відносинах з громадянами.* Авторитет будь-якої організації в остаточному підсумку підтверджується або дискредитується, загалом формується діями конкретних індивідів, які її представляють. Виконуючий свої службові обов'язки управлінець має пам'ятати, що саме йому суспільство довірило вирішувати найактуальніші питання державного управління, і громадська думка очікує від нього вчинків, що сприйматимуться як зразок суспільної поведінки.

*Довіра з боку державних управлінців до держави, до громадян.* Державні управлінці мають право на повагу своєї особистості, захист власної гідності. Довіра передбачає спільну відповідальність, перевіряється практикою, досвідом. У державі повинні бути сформовані та втілюватися в життя механізми захисту державних управлінців від неправомірних дій громадян, хамства, несправедливих звинувачень тощо.

Стійка довготривала недовіра до влади здатна призвести до феномену, який деякі дослідники називають «ірраціональною нелюбов'ю основної маси населення до чиновництва», і який через його закріплення в «ментальних» прошарках свідомості надто складно подолати [1, с.20].

Забезпечення довірливого ставлення громадян до державної влади та її представників є одним із першочергових завдань, вирішення якого допомагатиме створенню ефективної системи державного управління та налагодженню гармонійних взаємин між суспільством та державою.

### **Контрольні запитання**

1. Яке значення етики в процесі державного управління?
2. Виявіть особливості професійної моралі та професійної етики.
3. Охарактеризуйте сутність етики державного управління та етики державного управлінця.
4. Яка роль етики державних управлінців у формуванні демократичної держави та ефективного державного управління?
5. Опишіть особливості структурного і нормативного підходів до етики державного управлінця.
6. В чому різниця між легальністю і легітимністю влади?
6. Які фактори визначають рівень довіри населення до влади?
7. Який зв'язок існує між довірою до державних управлінців і здатністю їх бути елітою суспільства?

## ТЕМА 2 ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЕТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 2.1. Досвід етизації державного управління США.
- 2.2. Досвід етизації державного управління Великобританії.
- 2.3. Досвід етизації державного управління Японії.
- 2.4. Досвід етизації державного управління Китаю.

**2.1. Досвід етизації державного управління США.** В основу «американського експерименту» з управління державою було покладено принцип самоуправління «вільних людей на вільній землі». Цим було започатковано розбудову суспільства, вищою цінністю якого є людина і свобода. Причому свобода в американському суспільстві розглядається як мета і засіб вдосконалення людини й суспільства. Це відображено в Конституції США, яка проголосила метою держави створення досконалішої спільноти, сприяння загальному добробуту й забезпечення громадянам та їх нащадкам благ свободи [19].

Американська модель управління етикою державної служби формувалася еволюційним шляхом, з використанням моделі управління етикою бізнесу. Протягом ХІХ - на початку ХХ ст. етичні заходи спрямовувалися проти корупції в управлінні. Ініціатором розбудови етичної державної служби в США і взірцем етичної поведінки завжди виступав президент країни.

Інституційне оформлення етики державної влади США припадає на останню чверть ХХ ст.

Активне політико-правове впровадження норм етики в роботу владних органів розпочав президент *Гаррі С. Трумен* - 33-й президент США (1945–1953). Трумен вважав, що ефективним засобом досягнення етичних норм урядом може стати затвердження єдиного етичного кодексу.

У 1958 р. Конгрес прийняв резолюцію про ухвалення етичного кодексу для всіх співробітників федеральних служб. Він містив такі основні пункти:

- лояльність службовців до уряду й країни;
- дотримання Конституції;
- вимога пошуку службовцями ефективних і економних шляхів виконання дорученої справи та ін.

Ця резолюція не встановлювала ніяких покарань, тому не мала впливовості.

Розвиток етики державних службовців США тісно пов'язаний з іменем президента *Джона Фітцджеральда Кеннеді* - 35-й президент США (1961-1963), який ініціював розробку програми, взявши на себе

персональну відповідальність за її впровадження. Особливістю програми Кеннеді була «увага до приведення законів про заборону на зловживання службовим становищем у відповідність із вимогами американського кримінального права». Ще одним важливим заходом президента було створення при Білому домі спеціальної служби для розробки законодавства з урядової етики. Президент Кеннеді також брав участь у розробці і впровадженні низки інших документів:

1. записки в Конгрес «Етична поведінка уряду» (1961 р.) (з приводу проблеми подарунків, використання службової інформації в особистих цілях, зовнішньої зайнятості, обсягу повноважень службовця тощо);

2. законодавчої інструкції, що забезпечувала контроль за дотриманням етичних стандартів поведінки чиновників урядових служб;

3. меморандумі «Мінімальні стандарти поведінки державних службовців» (1961 р.). Вжиті заходи мали значний успіх, однак вбивство президента призупинило практичне втілення програми, розробленої його адміністрацією.

Президентові *Ліндону Бейнзу Джонсону* - 36-й президент США (1963-1969) належить виконавчий наказ «Стандарти етичної поведінки для державних службовців» (1965р.), новим елементом якого було викорінення фаворитизму, як ще одного виду зловживань службовим становищем.

Причинами різкого зниження довіри до влади стали події 70-х рр., зокрема «Уолтергейтська справа» - після підбиття підсумків голосування на вибори, в яких *Річард Ніксон* переміг, в пресу просочилася інформація що проникли в офіс демократів, розташований в готелі «Уолтергейт» шпигуни з підслуховуючими пристроями зі штабу опонентів – тобто республіканців. (Справа США проти Р. Ніксона 1974 р.). Верховний суд, розглянувши юридичний спір про допустимість видачі слідству магнітофонних записів конфіденційних розмов президента, прийняв рішення, яке змусило Р. Ніксона піти у відставку. Президент Р.Ніксон, відмовляючись видати слідству необхідні в справі докази, пояснював, що він діє в інтересах «національної безпеки» та наголошував на тому, що він користується «привілеями виконавчої влади». Він стверджував, що питання, яке виникло – політичного характеру, а тому не підлягає розглядові у Верховному суді. Втім, Верховний суд не взяв його пояснень до уваги і не визнав наявність «політичного питання».

З метою відродження довіри суспільства, адміністрація президента *Джеральда Форда* - 38-й президент США (1974 – 1977) ввела в практику добору кадрів державних службовців докладне ознайомлення з біографіями кандидатів, особливо на високі службові посади, що означало впровадження нової методики вивчення моральності кандидатів.

На час президентства *Джеймса Ерл «Джиммі» Картера-молодшого* 39-й президент США (1977 – 1981) припадає «нова етична політика». Її основними елементами була низка нових вимог щодо добору кадрів, які

відображені в законі про реформу державної служби (1978) і дістали назву засад «системи заслуг», законодавче закріплення Кодексу етики, а також створення державної етичної структури.

Становище державного службовця в службовій ієрархії стало визначатися рівнем освіти, кваліфікацією, результатами перевірки знань та відповідності вмінь посаді. Система заслуг (merit system) включила такі засади:

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

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

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

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

5. Ефективне й результативне використання робочої сили.

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

7. Покращання показників роботи шляхом надання працівникам ефективної освіти.

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

9. Захист працівників від покарання за законне розголошення інформації.

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

«Урядовий акт з етики» (1978р.), який набув чинності закону, містив два принципових рішення:

1) контроль доходів службовців вищого рівня;

2) відкритий доступ ЗМІ до фактів зловживання службовим становищем.

Відповідно до цього акту було створено *Комітет Палати Представників з питань урядової етики*:

- сфера повноважень - Питання, що стосуються Правил урядової етики;

- кількість членів – 14;

- підкомітети немає

В США питання морально-етичної оцінки діяльності розподілені відповідно до розподілу державної влади. Так, у виконавчій гілці функціонує Офіс з питань урядової етики США (The United States Office of

Government Ethics), який займається контролем американського уряду. Оскільки Конгрес США є двопалатним, кожна Палата має свій комітет з етики: Сенат – Комітет з етики Сенату США (The United States Senate Select Committee on Ethics), а Палата представників – Комітет з етики Палати представників США (The United States House of Representatives Committee on Ethics).

Офіс з питань урядової етики США створений з метою укріплення впевненості суспільства в тому, що держава функціонує згідно з принципами справедливості та чесності. Відповідно до поставленої мети завданнями є попередження та вирішення конфліктів інтересів на державній службі [19].

Офіс очолює директор, якого призначає Президент США терміном на 5 років. Структуру Офісу складають:

1. Кабінет директора (The Office of Director).
2. Відділ міжнародної допомоги і державних ініціатив (The Office of International Assistance and Governance Initiatives).
3. Відділ правової політики та консультування із загальних питань (The Office of General Counsel and Legal Policy).
4. Відділ відомчих програм (The Office of Agency Programs): Підрозділ з питань навчання (The Education Division); Підрозділ із реалізації програм (The Program Services Division); Підрозділ програмного моніторингу (The Program Review Division).
5. Відділ з адміністративних питань і управління інформацією (The Office of Administration and Information Management).

Значна увага в діяльності Офісу урядової етики приділяється підтримці взаємозв'язків із департаментами та агентствами, саме на яких основна відповідальність за розробку та впровадження етичних програм в США. У кожному агентстві працює посадова особа, яка відповідає за етику цього підрозділу, а саме підтримування тісних зв'язків із Офісом урядової етики, декларування працівниками агентства доходів, навчання та консультування працівників, виправлення виявлених етичних порушень тощо.

Принципи етичної поведінки федеральних службовців у США закріплені у «Нормах етичного поведіння службовців органів виконавчої влади» та ґрунтуються на протестантській етиці. Вони є частиною Закону про етику в органах державної влади США, в преамбулі якого говориться, що «державна служба ототожнюється з довірою суспільства. Кожний державний службовець зобов'язаний перед урядом Сполучених Штатів і своїх співгромадян ставити вище особистої вигоди вірність Конституції, законам й етичним принципам. Для того щоб кожний громадянин міг мати повну впевненість у сумлінності Федерального уряду, кожний службовець зобов'язаний поважати й дотримуватися принципів етичного поведіння».

Чотирнадцять принципів етичного поведіння федеральних службовців США [18] супроводжуються «Настановами по етиці для службовців органів виконавчої влади» (2000), у яких надаються відповідні коментарі, приводяться типові приклади використання кодексу, а також перераховані закони, пов'язані із його застосуванням (наприклад, про конфлікт інтересів).

1. Державна служба ототожнюється з довірою суспільства, що потребує, щоб службовці ставили дотримання Конституції, законів та етичних правил вище своїх приватних інтересів.

2. Службовцям забороняється мати фінансові інтереси, які заважають сумлінно виконувати свої службові обов'язки.

3. Службовцям забороняється брати участь у фінансових операціях, використовуючи при цьому закриту державну інформацію, або допускати незаконне використання такої інформації з метою реалізації яких-небудь приватних інтересів.

4. Службовцям забороняється (за винятком випадків, коли це дозволено Кодексом етичного поведіння) вимагати або одержувати які-небудь подарунки або інші підношення, що мають вартість у грошовому вираженні, від будь-якої особи або будь-якої організації, яка очікує офіційного рішення від установи, у якій працює цей службовець, яка має ділові контакти із цією установою або регульована нею, або реалізація інтересів якої значною мірою залежить від виконання або невиконання цим службовцем своїх службових обов'язків.

5-8. Службовці повинні чесно виконувати свої службові обов'язки. Службовцям забороняється брати на себе які-небудь неправомочні зобов'язання або надавати обіцянки, які мають обмежувати свободу дій уряду. Службовцям забороняється використовувати перебування на державній службі для одержання особистої вигоди. Службовці зобов'язані діяти безпристрасно, не надавати особливих переваг яким-небудь приватним організаціям або особам.

9. Службовці зобов'язані захищати і берегти федеральне майно й використовувати його тільки за призначенням.

10. Службовцям забороняється займатися своїм працевлаштуванням на стороні, у тому числі звертатися із проханнями або вести переговори про своє працевлаштування, якщо це вступає в протиріччя з їхніми офіційними обов'язками на державній службі.

11. Службовці зобов'язані повідомляти компетентним органам про випадки нецільового використання матеріальних ресурсів, шахрайства, зловживання і корупції.

12. Службовцям пропонується сумлінно виконувати свої цивільні обов'язки, у тому числі фінансові, і особливо ті, які встановлені законом - наприклад, сплата податків.



13 Службовці зобов'язані виконувати всі закони та правила, що забезпечують рівні можливості для всіх американців поза залежністю від їх расової належності, кольору шкіри, віросповідання, статі, національного походження, віку або наявності фізичних або розумових недоліків.

14. Службовці зобов'язані уникати будь-яких дій, що створюють видимість порушення ними законів або етичних норм, установлених у Кодексі етичного поведіння.

Таким чином, принципи етичного поведіння федеральних службовців США мають стандартну основу у вигляді вимог: про дотримання законів і Конституції; про заборону використання державної інформації в особистих цілях; про конфлікт інтересів; про виконання неправомочних обов'язків; про ощадливе користування федеральним майном; про заборону працевлаштування на стороні; про обов'язок повідомляти при нецільовому використанні матеріальних ресурсів, шахрайстві, зловживаннях і корупції; про необхідність виконання своїх цивільних обов'язків.

У США державні службовці чітко усвідомлюють, що вони працюють в інтересах суспільства, а їхня влада походить саме від народу. Державна служба цієї країни вимагає від посадовців досконалої етичної поведінки, тому значна увага приділяється популяризації етичних стандартів, удосконаленню адміністративних правил та процедур. З цією метою існує розгалужена мережа спеціалізованих відомств і служб, які проводять превентивну політику, займаються службовими розслідуваннями. Важливе місце в етичній інфраструктурі США займає значна кількість професійних та дослідницьких організацій, які вивчають етичні проблеми, пов'язані з державним управлінням. При цьому вони зосереджують свої зусилля на виробленні практичних методик аналізу та вирішення цих етичних проблем.

Серед таких організацій:

Американська асоціація політичних наук (The American Political Science Association),

Центр впровадження прикладної етики при Університеті Карнегі Меллон (The Center for the Advancement of Applied Ethics),

Центр суспільної чесності у Вашингтоні (The Center for Public Integrity),

Центр вивчення професійної етики при Технологічному університеті Іллінойса (The Center for the Study of Ethics in the Professions).

## **2.2. Досвід етизації державного управління Великобританії.**

Британська державна служба характеризується як така, що відрізняється високою корпоративною етикою і суворою відповідністю кодексу адміністративної моралі. Британська «традиція» державної служби, що регламентується моральним кодексом і підзвітна парламентському

комітету з бюджетного контролю. Британського бюрократа характеризують висока самодисципліна, чесність, моральність, турбота про «суспільний гаманець», професійна честь, прагнення завжди знайти найкраще рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава і благо громадянина.

У 1994 р. за наказом прем'єр-міністра Дж.Мейджора було створено як постійний інститут Комітет із стандартів поведінки у державній сфері (*Комітет із стандартів публічної сфери*), що вивчав би «стандарти поведінки та роботи всіх державних службовців (всі міністри, державні службовці, члени національного та Європейського парламентів, вищі чиновники всіх неурядових громадських установ, представники місцевої влади), у тому числі й стандарти їх фінансової та комерційної діяльності».

Своренню цього комітету передував публічний скандал. Так, 20 жовтня 1994 р. англійська газета «The Guardian» надрукувала статтю, в якій стверджувалось, що два члени парламенту, Н. Гамільтон і Т. Сміт, ініціювали в палаті обшин розгляд низки питань на користь відомого бізнесмена М. Аль-Файеда. Цей скандал отримав назву «гроші-запитання». У відповідь на суспільне занепокоєння цією справою було й створено новий орган.

У відомій доповіді Дж.Нолана (керівника Комітету) (1995р.) сформульовано його державне й суспільне призначення, яке полягало у відновленні: довіри суспільства до осіб, які обіймають державні посади; визначеності орієнтирів у питаннях, щодо яких шкала моральних цінностей виявилась нечіткою.

У доповіді визначені сім принципів суспільного життя (*The Seven Principles of Public Life*), на яких мають базуватися стандарти поведінки в публічній політиці й діяльності:

1. Безкорисливість. Посадові особи повинні приймати рішення тільки з урахуванням громадських інтересів. Вони не повинні керуватися цілями досягнення фінансової або іншої матеріальної вигоди для себе, своєї родини або друзів.

2. Непідкупність. Посадові особи не повинні ставити себе у фінансову або іншу залежність від окремих осіб або організацій, які можуть вплинути на виконання ними професійних обов'язків.

3. Об'єктивність. При прийнятті рішень, наприклад, про призначення на відповідальні пости, про надання контрактів, про представлення до нагород і т. п., посадові особи зобов'язані керуватися тільки достоїнствами кандидатів.

4. Підзвітність. Посадові особи підзвітні суспільству за прийнятті рішення та вчинені дії; їх діяльність повинна бути відкрита для самих ретельних перевірок.

5. Відкритість. Рішення і дії посадових осіб повинні бути надзвичайно відкритими для суспільства. Посадові особи зобов'язані

обґрунтовувати свої рішення, а приховування інформації допускається тільки в тих випадках, коли цього вимагають вищі інтереси суспільства.

6. Чесність. Посадові особи зобов'язані відкрито заявити про будь-яких особистих інтересах, що мають відношення до їх посадових обов'язків, і вживати заходів до того, щоб виникаючі внаслідок цього конфлікти інтересів вирішувалися на користь суспільства.

7. Керівництво (лідерство). Посадові особи повинні підтримувати перераховані вище принципи, здійснюючи керівництво і подаючи особистий приклад.

Порушення даних стандартів не тягли за собою судових наслідків і розглядалися тільки як порушення «кодексу честі».

У цьому документі як суспільна цінність і принцип поведінки державного службовця було визнано лідерство: «Державні службовці мають бути ініціаторами поширення цих принципів і забезпечувати дотримання їх своїми підлеглими як шляхом безпосередніх наказів, так і за рахунок власного прикладу».

Невдовзі після доповіді Нолана уряд опублікував новий Кодекс державної служби.

Документом, який регламентує поведінку вищих посадових осіб у державі і не має аналогів у практиці інших держав, є Кодекс міністра, який був прийнятий у 1990 р. замість документа під назвою «Питання процедури для міністрів», що відігравав роль інструкції прем'єр-міністра стосовно належної поведінки його кабінету. Кодекс слугує своєрідною присягою кожного нового і вперше був оприлюднений у 1992 р.

Кодекс прем'єра *Ентоні Чарлза Лінтона Блера* (прем'єр-міністр Великої Британії з 3.05.1997 до 27.06.2007р., представник Лейбористської партії) 1997 р. являє собою «набір обов'язків Міністра» відповідно до вимог Резолюції Палати Общин «Про Міністерську відповідальність».

У преамбулі до Кодексу, яка є особистим зверненням Прем'єра до членів уряду йдеться про таке: «Приймаючи цей Кодекс, я хотів би підтвердити свою тверду рішучість у встановленні нормальних відносин між британським народом і його урядом. Всі ми прийшли для того, щоб служити чесно і в інтересах тих, хто довірив нам наші пости. Я очікую від всіх міністрів, що вони працюватимуть відповідно до букви і духом цього Кодексу ... виконувати свої офіційні обов'язки відповідно з найвищими стандартами благопристойності. Я вирішив опублікувати цей документ тому, що відкритість - життєво важливий елемент відповідального уряду. Я думаю, що ми повинні мати абсолютно ясне розуміння того, як міністри повинні звітувати перед Парламентом та громадянами і контролюватися ними ... Я із задоволенням рекомендую даний Кодекс усім своїм колегам-міністрам».

Керівництво Тоні Блера продовжує стратегію модернізації держслужби, започатковану Тетчер. У 1999 р. була опублікована Біла

книга «Модернізація уряду» - довготривала програма реформування державного управління і модернізації державної служби.

У червні 2014 року Комітетом із стандартів публічної сфери опубліковано доповідь «Етичні норми для постачальників державних послуг» та керівництво до них. Наприклад, в рекомендаціях містяться такі положення: «Високі етичні стандарти мають важливе значення для суспільства в цілому і вони особливо важливі, коли державні гроші витрачаються на державні послуги або державні функції. Це забезпечується тим, що рішення публічних посадових осіб приймаються справедливо, і по заслугах і не залежно від особистих і приватних інтересів; низький рівень корупції і впевненість у цілісності торговельного та операційного середовища є вирішальними факторами у функціонуванні сучасних демократичних держав; високі стандарти сприяють розвитку економіки через їх вплив на міжнародну довіру; неупередженість та об'єктивність збільшують передбачуваність та підвищують економічну ефективність; Уряд, який не дотримується високих стандартів має меншу легітимність і основні громадські установи, такі як системи оподаткування втрачають можливість ефективного функціонування. Будь-яка організація з надання державних послуг повинна демонструвати:

- принципи керівництва та управління;
- відповідний кодекс поведінки;
- культуру діалогу;
- підзвітність та прозорість;
- етичний потенціал» [1].

Оцінюючи «новий підхід» до державного управління у Великобританії з погляду утвердження етики державних службовців, можна зробити висновок, що система заходів - децентралізація, реформа структури державної служби, зокрема її менеджеризація і запровадження ринкових механізмів, заохочення етичної поведінки державних службовців тощо стимулювала їх внутрішню активність і прагнення до самореалізації. Проте, за оцінками фахівців, при загальному підвищенні ефективності праці комерціалізація і диференціація трудових відносин державних службовців і уряду зумовили зниження етичних стандартів поведінки, породили низку негативних наслідків. Це, зокрема, «синдром дверей, що обертаються» (відома практика міграції професіоналів між державною службою і бізнесом), «ефект пантофлів» (перехід вищих чиновників після відставки чи звільнення на посади консультантів або керівників фірм, що підпорядковувались їм за попереднім місцем роботи) тощо. Шляхи вирішення подібних проблемних ситуацій обговорюються на щорічних Міжнародних конференціях EGPA «Етика і відповідальність у контексті Управління й нового суспільного управління».

---

<sup>1</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/336942/CSPL\\_EthicalStandards\\_web.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336942/CSPL_EthicalStandards_web.pdf)

**2.3. Досвід етизації державного управління Японії.** Японці — народ з особливими, сталими традиціями. З дитинства японець виховується в дусі «групової солідарності», вчиться обмежувати свої особистісні пориви, стримувати амбіції, не випинати сильні сторони. За японською мораллю, взаємозалежність є основою людських стосунків. Загальна обов'язкова ввічливість створює клімат, у якому здається, що підлеглі тихо й мирно отримують поради. Це й є засобом підтримання ієрархії: вказівка, засвоєння, підкорення.

Державна служба в Японії охоплює адміністративну, дипломатичну і судову сфери державної діяльності і регулюється нормативними правовими актами. Функціонування інституту японської державної служби характеризується низкою особливостей, які багато в чому визначають її моральні основи.

По-перше, всередині державних структур практично відсутні переміщення чиновників як по горизонталі, так і по вертикалі, існує система довічного найму. Це сприяє формуванню почуття корпоративності, «прихильності» до своєї організації, колективу і робочого місця.

По-друге, в японській державній службі присутній культ освіченості, що припускає поповнення чиновницького апарату випускниками найпрестижніших університетів Японії. Пріоритет тут належить Токійському університету, відомому як «розплідник бюрократії». Його випускники набагато швидше, ніж їхні колеги, проходять нижні щаблі адміністративної сходи і вже через 10 років з моменту вступу на службу можуть досягти керівних постів. Наявність вищої освіти дає японському чиновнику ряд переваг як при вступі, так і при проходженні служби. Так, якщо особи з середньою та спеціальною освітою при вступі на службу зараховуються в 2-й розряд 8-го рангу, то володарі університетських дипломів - в 1-й розряд 7-го рангу.

По-третє, державна служба Японії характеризується духом елітаризму ( кінця ХХ ст. традиційною формулою «кансон мімпі», що означає «чиновники гідні шанування, народ – презирства»).

Шанування чиновників з боку суспільства сходить до релігії і особливостям японського національного характеру.

Як відомо, традиційною релігією японців є синтоїзм, який однією з чеснот визнає повага до старших за віком і положенням. Батьком нації вважається імператор, який, як і його оточення особливо почитаємо серед японців. Чиновники є оплотом держави, займаючи тим самим привілейоване становище «старших братів», і вимагають до себе поваги з боку суспільства.

Найважливішою рисою японського національного характеру є повага до старших і начальників. У соціальних відносинах в Японії виділяється

система відносин оябун-Кобунся, описувана в європейських термінах як відносини «старший - молодший». В рамках державної служби вона означає, що чиновник зобов'язаний належати до певної групи і починати свою кар'єру як її молодший член, підлеглий одному з керівників тієї чи іншої ланки. Шанобливе ставлення до начальника, віддане і результативне служіння повинні винагороджуватися кар'єрним зростанням.

По-четверте, японська державна служба піддається строгому контролю з боку як суспільства, так і партійних структур. Поряд з цим існує ще одна форма контролю за соціальним і політичним поведінкою чиновників – високо розвинуте почуття сорому (збереження гідності, особи, боязнь їх втрати). Кожен крок японця, який може бути негативно оцінений оточуючими, особливо старшими начальниками, є потенційним джерелом сорому як для нього, так і для відповідної соціальної групи, членом якої він є. Лояльність по відношенню до групи сильна, так само як і обов'язок постійно підтримувати престиж.

Не дивно, що перший на Сході етичний кодекс був прийнятий саме в Японії. Етичні вимоги до управління були кодифіковані в японській конституції принца Сетоку ще в VII в..

Серед конституційних принципів: служіння державі й суспільству, дух згоди, виконання законів, проходження ритуалу, різке осудження корупції, зразкове поведіння й виконання свого службового обов'язку чиновниками і т.ін.:

«...Сановники й чиновники! В основу своєї діяльності покладіть ритуал - це основа управління народом. Якщо вищі не дотримують ритуалу, то серед нижчих немає порядку. Якщо нижчі не дотримують ритуалу, то неодмінно виникають злочини. Тому, якщо сановники й васали дотримують ритуалу, то положення рангів не порушується. Якщо простий народ дотримується ритуалу, то й держава управляється природно.

Ст. VII. Кожна людина повинна мати свої обов'язки, і справи управління повинні бути розмежовані. Коли розумну людину призначають на посаду, негайно чуються похвали. Коли ж безпринципна людина обіймає посаду, то численні безладдя. Всі справи неодмінно будуть вирішені, якщо на посаді будуть достойні люди. Тому в давнину мудрі государі шукали здатних людей на пости, а не шукали постів для людей.

Ст. XIII. Всі призначені государем чиновники повинні однаково добре виконувати свої обов'язки, діяти в дусі згоди. Чиновники! Не затримуйте державні справи з приводу того, що вони до вас не відносяться...»

Правила і принципи японської державної служби формувалися сторіччями. Серед них: повага до старших і начальників; виняткова (національна риса) ввічливість, що допомагає регулювати конфлікти й встановлювати стабільні службові й інші відносини; поведіння (на роботі, службі й навіть на екскурсіях) на основі общинних традицій

(«американський робітник працює краще, ніж японський, але п'ять японців працюють ефективніше, ніж десять американських»); акуратність у всьому, що сходиться до особливого естетичного сприйняття миру та ін.; почуття боргу і відповідальності перед родиною, суспільством, корпорацією, колегами як головне достоїнство і основна риса національного характеру [11].

У Законі про державних службовців 1947р. міститься чимало положень, що носять моральний характер. Так, Закон визначає, що особи зараховуються на державну службу відповідно до особистими заслугами кандидата, його професійною підготовкою і діловими якостями, виявити які покликані конкурсні іспити. Проводять їх спеціальний екзаменаційний відділ і чотири головних екзаменатора. Зміст конкурсних іспитів ідентично для більшості державних установ.

Службове становище державних службовців визначається посадою, яку вони займають у відповідності зі своїм рангом. Існує вісім рангів, у свою чергу підрозділяються на розряди. Ранг чиновника залежить від стажу, освітнього рівня, різних службових характеристик. Критерії для віднесення державного службовця до конкретного рангу і розряду встановлюються Радою у справах персоналу.

Вищу категорію працівників звичайної служби складають особи, які отримують платню за адміністративну роботу. Командні пости в центральному адміністративному апараті займають чиновники перших трьох рангів, складові еліту японської бюрократії: начальники департаментів, відділів і секцій, радники, директора агентств, постійні заступники міністрів (останній термін використовується за аналогією з англійською адміністративною системою). Чиновники цих класів фактично тримають у своїх руках важелі адміністративної влади у всіх міністерствах і відомствах Японії. Інші групи чиновників є лише виконавцями рішень і вказівок своїх начальників.

З квітня 2000р. в Японії діє Закон «Про етику державних службовців», який регламентував положення, що містять заборони та обмеження для державних службовців на отримання подарунків і послуг від підприємців, що мають відношення до професійної діяльності чиновників. Крім цього, Закон визначив строгий порядок контролю за дотриманням зазначених заборон і обмежень.

Так, службовці, починаючи з помічника начальника відділу і вище, зобов'язані кожні три місяці доповідати чолі міністерства або управління про всі випадки прийому послуг та подарунків від підприємців на суму 5 тис. ієн і більше. Високоставлені чиновники зобов'язані доповідати начальству про своє доходи за попередній рік, ці відомості повинні бути відкритими для громадськості. Для попередження саботажу зазначених заходів всередині відомств було засновано Комітет з етичних розслідувань як свого роду третейський орган, формований у складі Ради у справах

персоналу. Комітет має право проводити розслідування і накладати адміністративні стягнення.

У етичних правилах державного службовця даються розгорнуте визначення «зацікавленої особи» і докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог закону. Всі випадки порушення етики державних службовців підлягають адміністративним стягненням, в числі яких попередження, зниження заробітної плати, тимчасове відсторонення від служби, звільнення.

У Японії визнають, що Закон «Про етику державних службовців» залишає лазівки для зловживань. Так, даний Закон не поширюється на політиків - депутатів парламенту, які призначаються на урядові пости. У зв'язку з цим в японській пресі помічають, що об'єктом аналогічного закону, прийнятого в 1978р. в США, є всі без винятку урядові посадові особи.

Крім Закону «Про етику державних службовців», у 2000р. урядовим указом були затверджені етичні правила державного службовця і норми адміністративних покарань за їх порушення. Для вирішення зазначених питань діє Комісія з етики державних службовців, що має складну систему призначення се керівництва для забезпечення незалежності та стабільності діяльності.

Японський досвід створення моральних основ державної служби свідчить про те, що важливо ще на стадії становлення демократичної системи управління створити надійний фундамент влади, що спирається на єдині, діють по всій країні закони і підкріплені вихованням суспільної нетерпимості до порушень морально-етичних норм з боку чиновництва.

**2.4. Досвід етизації державного управління Китаю.** Інститут державної служби КНР має давню історію і традиції, які в числі іншого зачіпають моральні основи діяльності китайських чиновників.

У 1993р. на засіданні Постійного бюро Державної Ради КНР було прийнято «Тимчасове положення про державних службовців» (далі - Положення), яке стало відправною точкою у проведенні в Китаї адміністративної реформи.

Зазначений документ пред'явив досить жорсткі вимоги до державних службовців, поставивши на чільне місце такі моральні якості, як чесність і безкорисливість.

Правовий статус державного службовця в Китаї передбачає наявність певних прав та обов'язків. У відповідності зі ст. 6 Положення державні службовці повинні виконувати нижченаведені обов'язки:

- дотримуватися Конституції, законів;
- виконувати службу відповідно до законів і політики держави;
- підтримувати тісні зв'язки з масами, прислухатися до їхньої думки, підкорятися контролю з боку мас, всіляко служити інтересам народу;



- захищати безпеку, честь та інтереси держави;
- бути відданими своїй справі, старанно працювати, до кінця виконувати свій обов'язок і обов'язки, підкорятися наказам;
- зберігати державну та службову таємницю;
- бути справедливими, чесними і безкорисливими, самовіддано служити суспільству;
- виконувати інші обов'язки, встановлені Конституцією, законами і постановами.

Як видно, перераховані обов'язки дозволяють судити про необхідність наявності у державних службовців більшою мірою моральних якостей, що підтверджують рівень їх самоорганізації, який сприяє здійсненню обов'язків на належному рівні.

Крім цього, зазначене Положення ввело систему відбору кадрів, яка включає публікацію повідомлення про набір на вакантні посади; перевірку компетентності претендентів; проведення відкритого іспиту для пройшли перевірку компетентності; перевірку ідеологічної надійності для здали іспити; оприлюднення списків осіб, намічених до зарахування на державну службу.

У Положенні особливо відзначені заборони, які накладаються на діяльність китайського чиновника. Йому пропонується не допускати наступні дії:

- поширювати висловлювання, що ганьблять авторитет уряду, створювати незаконні організації або брати участь у них; організувати мітинги, демонстрації, маніфестації, страйки та інші дії або брати участь у них;
- нехтувати службовим обов'язком, шкодити роботі;
- протидіяти рішенням і наказам вищих інстанцій;
- затискати критику, вдаватися до помсти;
- займатися окозамилуванням, обманювати керівництво і маси;
- займатися казнокрадством, розкраданнями, підкупамі, брати хабарі або використовувати службове становище у своїх корисливих інтересах і в приватних інтересах інших осіб;
- тринькати державні кошти;
- зловживати службовими повноваженнями, зазіхати на інтереси мас, заподіювати шкоду відносинам між урядом і народними масами;
- розголошувати державні секрети і службову таємницю;
- у міжнародній діяльності завдавати шкоди честі та інтересам держави;
- брати участь самому або заохочувати розпусту, наркоманію, забобони, азартні ігри та іншу подібну діяльність;
- порушувати суспільну мораль, надавати непристойна впливи на інших людей;

– займатися торгівлею, підприємництвом і брати участь в іншій господарській діяльності, що приносить прибуток;

– брати участь в інших діях, що порушують дисципліну.

Як видно, багато положень носять моральний характер і спираються на китайські традиції. Примітно, що якщо державний службовець вчинив вчинки, які йдуть врозріз з вище переліченими заборонами, але не тягнуть за собою кримінальну відповідальність, то з ним повинна бути проведена виховна робота, спрямована на його моральний виправлення.

Державні адміністративні органи при прийнятті помилкових рішень стосовно державних службовців зобов'язані своєчасно скасувати ці рішення; при завданні збитків доброї репутації державних службовців вони повинні взяти на себе відповідальність за відновлення їх доброго імені, принести їм вибачення; при нанесенні їм економічного збитку нести відповідальність за відшкодування збитків.

У березні 2006 р колишній тоді Генеральним секретарем ЦК КПК, Головою КНР Ху Цзіньтао сформульовані вісім правил моральної поведінки, яким слід керуватися всім представникам партійної та державної влади Китаю.

- вважати справою честі і доблесті гарячу любов до Батьківщини, вважати ганьбою і ганебною справою нанесення шкоди Батьківщині.

- вважати справою честі і доблесті служіння народу, вважати ганьбою і ганебною справою вчинки, що йдуть врозріз з інтересами народу.

- вважати справою честі і доблесті прагнення до науки, вважати ганьбою і ганебною справою неуцтво і відсутність знань.

- вважати справою честі і доблесті ревну працю, вважати ганьбою і ганебною справою прагнення до неробства і неприязнь до праці, лінь.

- вважати справою честі і доблесті згуртування та взаємну допомогу, вважати ганьбою і ганебною справою нанесення шкоди іншим заради своєї вигоди, прагнення поживитися за чужий рахунок.

- вважати справою честі і доблесті чесність і вірність слову, вважати ганьбою і ганебною справою втрату почуття боргу заради власної вигоди.

- вважати справою честі і доблесті дотримання дисципліни і законів, вважати ганьбою і ганебною справою порушення законів і дисципліни.

- вважати справою честі і доблесті вперту боротьбу, вважати ганьбою і ганебною справою панське поведінку, прагнення до розкоші, розгулу і неробства.

При уважному прочитанні можна зробити висновок про те, що Ху Цзіньтао багато запозичив із Морального кодексу будівника комунізму, прийнятого в СРСР в 1961 р

Таким чином, моральні основи державної служби Китаю, спираючись на традиції і звичаї, націлюють чиновників на сумління і

безкорисливе служіння державі і суспільству. Значна роль у формуванні моралі державної служби належить правлячій Комуністичній партії Китаю.

### **Контрольні запитання:**

1. Які історичні етапи пройшло державне управління в США на шляху до етизації? На яких засадах функціонує Офіс з питань урядової етики в США?
2. В чому особливість етики державного управління у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії? На яких принципах суспільного життя побудована етика державного управління Великобританії?
3. Чим відрізняється японська модель етики державного управління від американської?
4. Які основні позиції японської етичної конституції?
5. Які чинники вплинули на етичність в державному управлінні в Китаї?
6. Які правила моральної поведінки представників державної влади Китаю встановлено законодавчо?

### ТЕМА 3

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕТИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

- 3.1. Нормативно-правове регулювання етики державної служби.
- 3.2. Нормативно-правове регулювання парламентської етики.
- 3.3. Нормативно-правове регулювання судової етики.

### **3.1. Нормативно-правове регулювання етики державної служби.**

У Законі України «Про державну службу» державна служба визначена як діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг. Особи, які перебувають на державній службі, є державними службовцями. У Законі вказано, що державним службовцем є громадянин України, який займає посаду в державному органі, одержує заробітну плату за рахунок державного бюджету та здійснює посадові повноваження щодо підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у певній сфері, розроблення, експертизи, редагування проектів нормативно-правових актів, надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду, управління державним майном тощо.

*Етика державної служби* – професійна етика, яка збирає і систематизує фактичний матеріал щодо моральної складової професійного життя державних службовців, осмислює його, обґрунтовує професійно-етичні принципи, цінності і норми державної служби, надає практичні рекомендації щодо впровадження професійних етичних установок у діяльність державних службовців у складних, конфліктних або дилемних професійних ситуаціях.

Діяльність державної служби регулюється:

- кодексом законів «Про працю»,
- Законом України «Про державну службу»,
- Законом України «Про запобігання корупції»,
- Законом України «Про звернення громадян»,
- Законом України «Про державну таємницю»,
- іншими відповідними нормативно-правовими актами.

В цих нормативно-правових актах зафіксовані основні моральні принципи діяльності державної служби та критерії, що уможливають у подальшому керівництво і контроль за дотриманням місії професії.

Предписуючи держслужбовцям етичну поведінку, правові документи чітко вказують шляхи контролю за її дотриманням і дисциплінарні санкції у випадках її порушення.

*Правила етичної поведінки державних службовців* затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65 (втрата чинності від 29.03.2017, на підставі того, що це забезпечить

врегулювання положень Закону України «Про запобігання корупції» та Закону України «Про державну службу» в частині уникнення дублювання визначення вимог до етичної поведінки державних службовців в різних нормативно-правових актах) регулювали моральні засади діяльності державних службовців і полягали у дотриманні принципів етики державної служби, що ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу та запобігання корупції, а саме [17]:

1) служіння державі і суспільству (чесне служіння і вірність державі; забезпечення державних інтересів під час виконання завдань та функцій держави; сприяння реалізації прав та законних інтересів людини і громадянина; формування позитивного іміджу держави);

2) гідної поведінки (повагу до гідності інших осіб; ввічливість та дотримання високої культури спілкування; доброзичливість і запобігання виникненню конфліктів у стосунках з громадянами; недопущення, у тому числі поза державною службою, дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця);

3) доброчесності (спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами; неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; недопущення наявності конфлікту між публічними і особистими інтересами; нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом; недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій).

4) лояльності (добросовісність щодо виконання рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та державного органу, в якому працює державний службовець, незалежно від своїх власних переконань і політичних поглядів; утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їх посадових осіб; коректне ставлення до керівників і співробітників державного органу під час виконання державним службовцем своїх обов'язків);

5) політичної нейтральності (недопущення впливу політичних інтересів на дії та рішення державного службовця; відмову від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій; дотримання вимог стосовно обмежень щодо політичної діяльності, встановлених законом стосовно окремих категорій державних службовців; уникнення використання символіки політичних партій під час виконання державним службовцем своїх обов'язків; забезпечення прозорості у відносинах з особами, що виконують політичні функції);

б) прозорості і підзвітності (відкритість та доступність інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України);

7) сумлінності (добросовісне, чесне та професійне виконання державним службовцем своїх обов'язків, виявлення ініціативи і творчих здібностей; постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності та удосконалення організації службової діяльності; недопущення ухилення від прийняття рішень та відповідальність за свої дії та рішення).

За порушення Правил етичної поведінки державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність відповідно до закону.

На даний час діють *Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування* затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 № 158 [16].

Усі терміни вживаються у значеннях, визначених Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про запобігання корупції». Основною метою діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є служіння народу України та територіальній громаді, охорона та сприяння реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечувати довіру суспільства до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування при виконанні посадових обов'язків повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані своєчасно і точно виконувати рішення державних органів, органів місцевого самоврядування, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України.

У разі виникнення у державного службовця сумнівів щодо законності отриманого для виконання наказу (розпорядження), доручення керівника він повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення (крім явно злочинного наказу (розпорядження), доручення). Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня.

Державні службовці повинні сумлінно, компетентно, результативно і відповідально виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а

також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загальновизнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог, повинні запобігати виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими, зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських і релігійних організацій, повинні постійно поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищувати свій професійний та культурний рівень, удосконалювати організацію службової діяльності.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають дбати про авторитет державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, а також про позитивну репутацію державних органів та органів місцевого самоврядування, що включає дотримання правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечення високої якості роботи, встановленого внутрішнього службового розпорядку.

Одяг державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування повинен бути офіційно-ділового стилю і відповідати загальноприйнятим вимогам пристойності.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають право використовувати ресурси держави чи територіальної громади (рухоме та нерухоме майно, кошти, службова інформація, технології, інтелектуальна власність, робочий час, репутація тощо) тільки в межах посадових обов'язків та доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законами України.

Робочий час державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування має використовуватись для виконання своїх посадових обов'язків.

Державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування забороняється розголошувати персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено Законами України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» та «Про доступ до

публічної інформації», що стала їм відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків.

Водночас, поза увагою законодавства залишаються питання щодо етичної місії державної служби, моральні вимоги професіоналізму, етичні виміри професійної взаємодії державних службовців, їх ціннісні орієнтації. На етику покладено розробку і забезпечення морального підґрунтя існування та діяльності інституту державної служби, аналіз етичної складової організаційної культури установ та організацій державної служби, а також місцевого самоврядування.

Оскільки професійна діяльність державних службовців актуально і потенційно може зачіпати кожного і всіх членів суспільства, зацікавленими сторонами в регуляції діяльності державної служби по великому рахунку стає все суспільство. Мірою того, як розширюється коло зацікавлених сторін в етичній регуляції державної служби, етика державної служби перетворюється на прикладну етику.

### **3.2. Нормативно-правове регулювання парламентської етики.**

Етична поведінка депутатів – необхідний чинник справжньої демократизації політичного життя країни.

Становище депутата вирізняється широкими можливостями для впливу на формування суспільної ситуації, а отже, надзвичайно високою відповідальністю. Депутатам довірено вирішувати долю своєї громади, регіону, країни, вони приймають важливі рішення в суспільних справах, розпоряджаються державними коштами та майном, тому громадяни пред'являють до моральності депутатського корпусу найвищі вимоги.

*Парламентська етика* – вид професійної етики, що регулює відносини, що виникають в ході законотворчої та іншої парламентської діяльності, а також позапарламентської діяльності, пов'язаної з виконанням функцій народного депутата.

Етичні стандарти для парламентаріїв мають на меті:

- боротьбу з корупцією;
- покращення підзвітності та зміцнення довіри;
- професіоналізацію політики;
- дотримання міжнародних стандартів.

Поведінка депутатів Верховної Ради України часто не відповідає етичним та моральним нормам поведінки. Найтипівішими проблемами поведінки українських парламентарів є:

- систематичне голосування народних депутатів не особисто та пошкодження парламентського обладнання;
- відсутність депутатів у сесійній залі в години, відведені для голосування;
- непристойні висловлювання в бік інших депутатів;



- бійки народних депутатів;
- некоректна поведінка депутатів у сесійній залі та поза її межами;
- неприпустима манера спілкування народного депутата з виборцями та іншими особами і т.д.

Згідно із Конституцією України перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу: *«Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників»* (ст. 79 КУ). Цю присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом. Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Моральні вимоги до діяльності народних депутатів містяться в Законі України *«Про статус народного депутата України»*. Стаття 8 зазначеного закону *«Депутатська етика»* містить такі положення:

1. У своїй діяльності народний депутат повинен дотримуватися загально визнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв чи вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну раду України, державу.

2. Неприпустимим є використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загально визнаним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави.

3. Народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема, в корисливих цілях» [9].

*Регламент Верховної Ради України* [5] передбачає деякі механізми боротьби з порушеннями норм депутатської етики під час роботи в сесійній залі, цих механізмів замало для того, щоб врегулювати норми поведінки народних депутатів. Так, у главі 9 *«Дотримання дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради України»*, головуєчий на пленарному засіданні наділений повноваженням виносити попередження народному депутату щодо неприпустимості образливих висловлювань на адресу інших депутатів та фракцій або взагалі припиняти його виступ, Комітет з питань регламенту має право розглядати питання не етичної поведінки депутатів та представляти свої висновки Верховній Раді.

Етичні правила, яких повинні дотримуватись народні депутати на пленарних засіданнях:

1. Забороняється вносити до залу засідань та використовувати під час проведення пленарного засідання плакати, лозунги, гучномовці, інші предмети, які не мають на меті забезпечення законодавчої діяльності.

2. Народний депутат не повинен перешкоджати викладенню або сприйняттю виступу (вигуками, оплесками, вставанням, розмовами по мобільному телефону тощо), вживати образливі висловлювання та непристойні слова, закликати до незаконних дій.

3. Якщо народний депутат вважає, що промовець або головуючий на пленарному засіданні неправильно тлумачить його слова або дії, він може в письмовій формі звернутися до головуючого на пленарному засіданні з проханням надати йому слово для пояснень чи зауважень.

4. Якщо народний депутат виголошує образливі слова на адресу іншого народного депутата або депутатської фракції (депутатської групи), головуючий на пленарному засіданні попереджає цього народного депутата про неприпустимість таких висловлювань або припиняє його виступ (ст. 51 Регламенту).

5. Промовець не повинен вживати образливих висловлювань, непристойних слів, закликати до незаконних дій, у разі порушення такої вимоги головуючий на пленарному засіданні попереджає його про неприпустимість таких висловлювань і закликів або припиняє його виступ, а в разі повторного порушення - позбавляє права виступу на цьому пленарному засіданні.

6. Якщо головуючий на пленарному засіданні звертається до промовця, то останній повинен негайно зупинити свій виступ. Якщо промовець не зробив цього, головуючий на пленарному засіданні припиняє його виступ.

7. Головуючий на пленарному засіданні надає промовцю додатковий час для виступу такої тривалості, на яку його виступ було перервано, за винятком випадків застосування до промовця заходів впливу, встановлених цим Регламентом.

8. Якщо промовець виступає без дозволу головуючого на пленарному засіданні, мікрофон може бути вимкнено без попередження.

9. Якщо промовець перевищує час, відведений для виступу, або висловлюється не з обговорюваного питання чи виступає не з тих підстав, з яких йому надано слово, головуючий на пленарному засіданні попереджає його про це, а в разі подальшого порушення вимог - позбавляє його слова (ст. 52 Регламенту).

*Виступаючи, депутат не повинен:*

– згадувати будь-які фактичні обставини, щодо яких ще не винесене судове рішення;

– робити висловлювання особистого характеру, піддавати сумніву чесні наміри будь-якого іншого члена Парламенту, крім випадку, коли це вкрай необхідно для проведення обговорення, яке стосується саме предмету суперечки;

- вживати образливі вислови щодо роботи Парламенту;
- піддавати сумніву будь-яке рішення Парламенту, крім пропозиції про його скасування;
- піддавати сумніву поведінку осіб, наділених вищою владою, крім випадку, коли обговорення має в основі пропозицію по суті, складену у належне формулювання;
- вживати прізвище президента з метою впливу на обговорення;
- вживати слова зрадницького, підбурюючого або наклепницького змісту;
- використовувати своє право на виступ з метою завадити роботі Парламенту;
- читати письмову промову без попереднього дозволу головуючого;
- кожен депутат повинен повернутися на своє місце, як тільки спікер підвівся і почав говорити, або вигукнув: «До порядку!», а також коли будь-який інший депутат отримав слово (тобто виступає з дозволу головуючого) або втрутився у перебіг обговорення, щоб порушити питання про порядок ведення засідання;
- жоден депутат не повинен сперечатися з іншим депутатом під час виступу останнього. Він може через головуючого ставити запитання з метою отримання інформації від депутата, який має слово. Однак депутат, який виступає в Парламенті з дозволу головуючого, не повинен постійно перериватися іншим депутатом. Він вільний не поступатися місцем і продовжувати виступ, якщо його переривають не для порушення питання про порядок ведення засідання;
- слід уникати, наскільки це можливо, повторення аргументів попереднього промовця або своїх власних.

Неетична поведінка депутата Верховної Ради зачіпає інтереси як виборця, як колег по партії, так і Парламенту в цілому. Депутат є обличчям електорату, який довірив йому свій голос, своєї партії та українського парламенту. Зараз до роботи Парламенту прикута особлива увага іноземних спостерігачів. Не менш зацікавленою стороною в етичній поведінці депутатів є спікер Верховної Ради, оскільки саме він відповідає за порядок у сесійній залі. Непорядок у сесійній залі вказує в першу чергу і на те, що спікер не справляється із своєю роботою і не є авторитетом для депутатів.

У світовій спільноті депутат – це високоморальна особистість, яка відповідає за свої вчинки і є взірцем для свого електорату.

**3.3. Нормативно-правове регулювання судової етики.** Судова етика є мірою реалізації права кожного на доступ до правосуддя. Авторитет суду та його рішень багато в чому пов'язується із авторитетом судді, оцінкою його поведінки як у сфері судочинства, так і поза межами його професійної (службової) діяльності.

*Судова етика* - вид професійної етики який характеризує сукупність етичних вимог, пропонованих суспільством до цієї професії, і, відповідно, самим професійним співтовариством до своїх членів; специфічні норми і принципи, що регулюють поведінку судді у всіх сферах його життя і діяльності. Правовою підставою регулювання професійної поведінки суддів є, головним чином, Закон України «Про статус суддів» і Кодекс професійної етики судді.

*Конституція України* (ст. 127) не містить моральних вимог, що ставляться до суддів, акцентується увага лише на необхідності досягнення певного віку (25 років), наявності вищої юридичної освіти і стажу роботи у галузі права не менш як 3 роки, володіння державною мовою, проживання на території України протягом останніх 10 років.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [6] докладно регулює правове положення суддів, як носіїв судової влади включаючи вимоги до них та їх обов'язки, а саме:

1) незалежність судів (ст..6) - від будь-якого незаконного впливу, здійснення правосуддя на основі Конституції і законів України та на засадах верховенства права;

2) рівність перед законом і судом всіх учасників судового процесу (ст..9) - незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак;

3) незалежність судді від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання (ст. 48), що забезпечується особливим порядком його призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень; недоторканністю та імунітетом судді; окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом; належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді; забезпеченням особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна; та правом судді на відставку;

4) несумісність (ст. 54) із зайняттям посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом, заборона поєднання діяльності із підприємницькою, адвокатською діяльністю, іншою оплачуваною (окрім викладацької, наукової чи творчої), а також заборона належності до політичних партій, участі у політичних акціях, мітингах, страйках, участі у передвиборчій агітації.

Питання етики суддів визначаються *Кодексом суддівської етики* [10], (затверджений XI черговий з'їзд суддів України 22.02.2013), що затверджується з'їздом суддів України за пропозицією Ради суддів України. У кодексі містяться загальні настанови щодо поведінки судді:

- суддя повинен бути прикладом неухильного додержання вимог закону і принципу верховенства права, присяги судді, а також дотримання

високих стандартів поведінки з метою зміцнення довіри громадян у чесність, незалежність, неупередженість та справедливість суду (ст. 1);

- уникати будь-якого незаконного впливу на діяльність, не використовувати посадове становище в особистих інтересах чи в інтересах інших осіб (ст. 2);

- докладати всіх зусиль до того, щоб на думку розсудливої, законослужняної та поінформованої людини його поведінка була бездоганною (ст. 3).

Вимоги до поведінки судді під час здійснення правосуддя:

- незалежність як передумова дії принципу верховенства права, виконання професійних обов'язків незалежно, виходячи виключно з фактів, установлених на підставі власної оцінки доказів, розуміння закону, верховенства права, не зважаючи на будь-які зовнішні впливи, стимули, загрози, втручання або публічну критику. (ст. 5, 6).

- неупередженість (ст. 7).

- тактовність, ввічливість, витримка і повага до учасників судового процесу та інших осіб, не допуск проявів неповаги до людини за ознаками раси, статі, національності, релігії, політичних поглядів, соціально-економічного становища, фізичних вад тощо (ст. 8, 9).

- повага до права на інформацію, не робити публічних заяв, коментувати в засобах масової інформації справи, які перебувають у провадженні суду, не піддавати сумніву судові рішення, що набрали законної сили (ст. 11, 12).

В позасудовій поведінці суддя повинен уникати взаємовідносин, які можуть вплинути на незалежність і неупередженість судді (ст. 17), бути обізнаним про свої майнові інтереси та вживати розумних заходів для того, щоб бути обізнаним про майнові інтереси членів своєї сім'ї (ст. 18), у соціальних мережах, Інтернет-форумах розміщувати, коментувати лише ту інформацію, використання якої не завдає шкоди авторитету судді та судової влади (ст. 20).

### **Контрольні запитання:**

1. Які нормативно-правові акти, що регулюють діяльність державної служби, предписують держслужбовцям етичну поведінку та встановлюють відповідальність її порушення?

2. Які етичні засади поведіння закріплено у Регламенті Верховної Ради України? Чи є необхідність прийняття Кодексу парламентської етики в Україні?

3. Яких етичних правил повинні дотримуватись народні депутати на пленарних засіданнях?

4. Які основні закони регулюють професійну поведінку суддів? Які вимоги до поведінки судді під час здійснення правосуддя та у позасудовій поведінці?

## ТЕМА 4

### АНТИКОРУПЦІЙНІ АСПЕКТИ ЕТИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 4.1. Антикорупційна стратегія України.
- 4.2. Моральні вади державної служби.
- 4.3. Основні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції.
- 4.4. Конфлікт інтересів на державній службі та методи його вирішення.
- 4.5. Практика службового викриття та захист викривачів.

**4.1. Антикорупційна стратегія України.** Загальні засади запобігання корупції, порушенням етики осіб, уповноважених на виконання функцій держави визначені насамперед в таких актах національного законодавства України, як:

- Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»
- Закон «Про запобігання корупції» [8].

При цьому Антикорупційною стратегією передбачена необхідність:

1) запровадити (визначити законом) перевірки на доброчесність: «імітація ситуацій, подібних тим, що виникають у повсякденній діяльності публічного службовця, з метою перевірки доброчесності поведінки службовця за певних обставин. Такі перевірки повинні проводитися з метою забезпечення професійної непідкупності, запобігання корупції серед публічних службовців, перевірки дотримання ними своїх посадових обов'язків, етичних стандартів поведінки, виявлення, оцінки та усунення чинників, що призводять до корупції. Водночас такі перевірки можуть мати характер провокації надання неправомірної вигоди і тому не можуть бути підставою для початку кримінального провадження. З метою забезпечення дотримання прав людини у зв'язку з проведенням таких перевірок порядок їх проведення слід визначити законом».

2) покласти на спеціально уповноважений орган з питань запобігання корупції функції з проведення моніторингу практики застосування етичних стандартів та надання роз'яснень з метою коригування недоліків у практиці застосування.

3) передбачено необхідність забезпечити регулярне навчання службовців з питань етики та дотримання антикорупційних вимог, зокрема запровадити здійснення на постійній основі підвищення кваліфікації осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування з питань запобігання корупції та етичних стандартів поведінки з урахуванням можливості запровадження електронної системи оцінки знань з цих питань.

**4.2. Моральні вади державної служби.** В етиці моральною вагою називають негативну якість чи практику, яка характеризує моральне зло у свідомості чи поведінці людини. Відповідно, *моральні вади державної служби* – це якості та практики, які втілюють моральне зло професійної діяльності державних службовців. Це пороки державної служби.

Причину появи вад державної служби представив ще на початку ХХ ст. Анрі Файоль. Основним фактором зловживань він назвав ресурси державного бюджету. Державний службовець отримує заробітну платню з державного бюджету, який переважно обмежений у виплатах на тримання державного апарату. Тому фінансування державної служби і матеріальна винагорода її працівників нижче, ніж оплата послуг такого ж рівня фахівців у недержавному секторі. Незадоволеність таким станом справ підштовхує державних службовців до вирівнювання диспропорції. Посадовці на всіх рівнях свідомо чи несвідомо використовують наявні повноваження для того, щоб підвищити свої статки до відповідного рівня у недержавному секторі.

Найпоширенішим шляхом є використання службового становища і внутрішніх ресурсів державної служби для отримання додаткових послуг чи у матеріальному еквіваленті. *Хабар* – це матеріальні цінності (предмети чи гроші), а також будь-яка майнова вигода чи послуга за дію чи бездіяльність на користь хабародавця, які посадова особа здійснила в силу свого службового становища.

Теоретично нерівність в обсягах фінансування і винагороди у державному і приватному секторах компенсується усвідомленням державним службовцем місії професійного служіння суспільству. Але практично вона обертається постійним відтоком кадрів у недержавний сектор. З державної служби йдуть люди, які здобули в державному апараті унікальні професійні навички, досвід і майстерність. Пониження кадрового потенціалу відбувається мірою того, як працівники стають висококласними професіоналами і залишають державну службу.

Така практика робить тісним зв'язок між державним і приватним секторами. У багатьох сферах бізнесу вимогою для одержання посади є досвід роботи у державному апараті. Державна служба стає трампліном для успішної кар'єри у бізнесі. Такий «човниковий рух» фахівця між державним і приватним секторами об'єктивно призводить до зрощування державного апарату і бізнесу.

У спеціальній літературі таку порочну практику називають «синдромом обертових дверей». Суть її полягає в тому, що державні службовці перетворюються на ефективних *лобістів* (від англ. *lobby* – кулуари) – осіб, які сприяють просуванню інтересів фізичних чи юридичних осіб в органах державної влади з метою домогтися прийняття вигідного для них рішення. Так, державні службовці лобіюють інтересів

тих організацій, в яких вони працювали до переходу на державну службу чи в які прийшли працювати з державного апарату. Спроможність організацій залучити таких працівників із зв'язками на державній службі надає їм суттєві переваги у веденні бізнесу. Окремим випадком у такого роду практиках є подальше працевлаштування державних службовців після досягнення ними пенсійного віку в організації, яку вони курували за посадовим обов'язком.

Системні зловживання державних службовців своїм службовим становищем називають корупцією. Узагальнено моральні вади державної служби представлено у таблиці 4.1.

Таблиця 4.1

Моральні вади державної служби

Системні зловживання на державній службі	Неетична поведінка державного службовця
<p><b>Корупція:</b> протекціонізм кумівство здирство змова <b>Бюрократизм</b></p>	<p>Недбалість Зневажливе ставлення Хамство Неповага</p>

*Корупція* (від лат. *corruption* – підкуп, порча) – практика використання посадовою особою своїх владних повноважень і наданих прав для особистої вигоди, всупереч законодавству і моральним установкам. У Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» корупцію визначено як використання державним службовцем наданих йому службовим повноваженнями можливостей для одержання неправомірної вигоди.

*Неправомірна вигода* – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, матеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно або за ціною, що є нижчою за мінімальну ринкову.

Найбільша корупція пов'язана із сферою державних витрат. Інвестиційні проекти, державні закупівлі, позабюджетні рахунки, податкові пільги є найбільш вразливими для корупційних дій. До корупціємких галузей державної служби також відносять приватизацію державних підприємств, надання монопольного допуску до певного виду комерційної діяльності, призначення на відповідні посади в державних органах влади. Окремим рядком корупційної діяльності є здійснення державними службовцями контролю тіньової економіки і нелегального бізнесу.

Різновидами корупції є:



- *протекціонізм* на державній службі (від лат. *protection* – прикриття) – корисливе сприяння фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, отриманні незаконних пільг, дотацій, субсидій тощо, що надаються посадовою особою чи групою осіб, наділених владою;

- *непотизм* – (від лат. *nepos* – внук, племінник) – призначення на посади близьких родичів, які не пройшли професійного відбору і часто не є фахівцями у галузі призначення. В українській мові часто вживають термін *кумівство*, до значень якого, крім, вказаних, входить політичне заступництво, практика, в ході якої формуються особистісні стосунки, таємні домовленості;

- *здирицтво (вимагання)* – вимога передачі майна чи права на майно з погрозою насильства, обмеження прав або законних інтересів особи або її близьких родичів, а також розголошення відомостей, які вони бажають зберегти у таємниці. На державній службі здирицтво практикується посадовцями, що мають владу перешкоджати особі в отриманні ліцензій, спеціальних дозволів або будь-яких інших послуг, відповідно до своєї компетенції;

- *змова* – угода між державним службовцем і зловмисником для досягнення злочинної мети. Це дія, вигідна обом сторонам, що полягає у здійсненні обумовленої угоди, котра завдає збитків державі.

Корупцією називають підкуп посадових осіб та їх продажність. Розрізняють два види корупції у владі: корупцію вищих посадовців держави та повсякденну корупцію дрібних чиновників. Обидва види корупції завдають шкоди суспільству, однак саме корупція у вищих ешелонах влади створює у суспільстві атмосферу цинізму, всездозволеності, сприяючи поширенню і посиленню корупції на низовому рівні.

Корупція призводить до неефективного розподілу і використання державних ресурсів і нецільового використання державних коштів; знищення середнього і малого бізнесу; посилення організованої злочинності; зниження інвестиційної привабливості країни; зниження якості надання державних послуг. В етичних вимірах корупція веде до зростання соціальної несправедливості, зменшує довіру до органів державного управління. Як наслідок, знижується рівень суспільної моралі.

Причинами високого рівня корупції є недосконалість політичних інститутів; професійна некомпетентність державних службовців; низький рівень морального розвитку державних службовців; нерозвинене громадянське суспільство, внаслідок чого громадяни не мають достатнього впливу щодо ефективного контролю за діями державних службовців.

До серйозних зловживань державної служби також відносять *бюрократизм* («канцелярщину») – надмірне ускладнення канцелярських процедур, що призводить до великих затрат часу і зрештою до тяганини, коли громадянин змушений ходити по інстанціям для оформлення довідок,

стояти в чергах, очікувати довго рішення по своєму питанню. Об'єктивною причиною посилення бюрократизму є ускладнення процедур роботи державного апарату, що пов'язане із збільшенням обсягу послуг для населення, а також державними і міжнародними вимогами щодо їх якості і прозорості. До суб'єктивних причин відносять бажання державних службовців убезпечити себе додатковими перевітками, підстрахувати узгодженнями, а також прихованими вимогами хабара. Саме цей суб'єктивний вимір бюрократизму є моральною вадою.

Корупційне правопорушення є умисним діянням, за вчинення якого законодавством України передбачено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Окрім системних зловживань до вад державної служби відносяться й вчинки, які є несумісними з професійною місією державного службовця і ганьбують його честь і гідність, як-то: грубі порушення загальноприйнятих норм і принципів етичної поведінки, що применшують авторитет державної служби; недбалість, що потягла за собою суттєві негативні наслідки; систематичні дії чи бездіяльність, спрямовані на навмисне порушення присяги державного службовця. До грубого порушення норм і принципів державної служби відноситься зневажливе ставлення чиновників до громадян, які звертаються. Для службовців нижчих рангів така поведінка часто є компенсацією за погано оплачувану, нецікаву працю. Неповага до клієнтів, хамство по відношенню до громадян є морально неприпустимими практиками на державній службі.

**4.3. Основні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції.** Дія закону «Про запобігання корупції» поширюється на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та осіб, прирівняних до них, (посадові особи юридичних осіб публічного права, особи, які надають публічні послуги - аудиторів, нотаріусів, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, та інші (ст. 3) [8].

Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України.

Це колегіальний орган, до складу якого входить п'ять членів, які призначаються на посаду КМУ строком на чотири роки за результатами конкурсу. Членом Національного агентства може бути громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту, володіє державною мовою та здатний за своїми діловими та моральними якостями,

освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки.

До повноважень Національного агентства належать (ст. 11):

1) проведення аналізу:

стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;

статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;

2) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;

3) підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

4) формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;

5) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;

6) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняних до них осіб;

Контроль за витрачанням Національним агентством коштів здійснюється Рахунковою палатою шляхом проведення аудиту один раз на два роки (ст. 14)., а громадський контроль забезпечується через Громадську раду при Національному агентстві, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу.

*Член Національного агентства (ст. 7) має право:*

1) ознайомлюватися з документами, які знаходяться у Національного агентства;

2) пропонувати для включення до порядку денного засідання Національного агентства питання, що належать до його компетенції;

3) виступати на засіданнях Національного агентства, вносити пропозиції щодо питань, які розглядаються, ініціювати проведення по них голосування;

4) на підставі доручення Національного агентства проводити перевірки з питань, які віднесено цим Законом до повноважень Національного агентства;

5) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій, а також на

засіданнях, що проводяться Кабінетом Міністрів України, у міністерствах та інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, стосовно розгляду питань, пов'язаних з формуванням та реалізацією антикорупційної політики;

б) у разі незгоди з рішенням, прийнятим Національним агентством, у письмовій формі викласти свою окрему думку, яка додається до протоколу засідання Національного агентства;

7) бути присутнім на заходах, що проводяться Національним агентством.

Члени та службовці апарату Національного агентства під час виконання покладених на них обов'язків є представниками влади, діють від імені держави і перебувають під її захистом.

**4.4. Конфлікт інтересів на державній службі та методи його вирішення.** Правильне розуміння конфлікту інтересів неможливе без визначення категорію інтересу. У соціологічному контексті інтерес – це активна скерованість людини на різноманітні об'єкти, засвоєння яких оцінюється нею як благо [3, с. 126].

Інтерес являє собою реальну причину діяльності соціальних суб'єктів, спрямовану на задоволення певних потреб та мотивів особистостей і соціальних груп.

З конфліктом інтересів досить тісно пов'язані такі негативні явища, як зловживання службовим становищем, фаворитизм, непотизм (кумівство) і корупція, що розвивається на їх основі.

«Конфлікт інтересів» містить моральну складову, оскільки багато в чому залежить від рівня моральної культури державних службовців, від їхнього вміння ухвалювати належні моральні рішення. Моральні зусилля державного службовця повинні бути підкріплені чіткою правовою регламентацією його діяльності, комплексом заходів щодо попередження подібних ситуацій, їх виконання, недопущення або мінімізації шкідливих для особистості, суспільства і держави наслідків.

Конфлікт інтересів виявляється в нанесенні майнової шкоди третім особам, у тому числі в результаті порушення різних умов конкуренції або доступу до державних ресурсів і послуг.

У системі державної служби ситуація конфлікту інтересів може виникнути не лише на індивідуальному/персональному рівні (у фізичної особи), але й на рівні організації в цілому. У зв'язку з цим конфлікти інтересів поділяються на особистісні та корпоративні. Ці види конфлікту інтересів розрізняються як за передумовами виникнення, так і за їх проявами.

Серед передумов виникнення особистісного конфлікту інтересів вирізняють: невисокий моральний рівень конкретного державного службовця; наявність у службовій діяльності (посадових функціях)

галузей, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок; недосконалість системи звітності, контролю та аудиту діяльності; відсутність норм і правил вирішення виниклого особистісного конфлікту інтересів. У той же час передумовами виникнення корпоративного конфлікту інтересів є: відмінність цілей відомства і держави в цілому через неправильне розуміння відомчих завдань або їх неточне/нечітке формулювання; превалювання короткотермінових планів організації над довго- терміновими; недосконалість законодавства і системи контролю та аудиту діяльності [3, с. 139-140].

У Настановах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі зазначається, що за останні роки виключною темою для обговорення став конфлікт інтересів, і не лише в приватному, а все більше в державному секторі. Руйнація бар'єрів між державними і приватними секторами, спричинена приватизацією послуг, приватно-державними товариствами та обміном персоналом, призвела до виникнення «сірих зон» і можливості для корупції. Значно посилюється конфлікт між власними приватними інтересами державних службовців та їхніми службовими обов'язками. Неадекватність ідентифікації та врегулювання «сірих зон» може відкрити для державних службовців можливість, за яких вони здатні скористатися своїми посадами задля власної користі. Конфлікт інтересів визначений як «конфлікт між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами посадової особи, у якому вона має свої особисті інтереси, що може негативно вплинути на виконання покладених на нього обов'язків та функцій». Прикладами цього негативного явища є випадки:

- коли держслужбовець має приватні інтереси в бізнесі як партнер, акціонер, член ради директорів, інвестор, сторона державного контролю тощо;

- коли держслужбовець пов'язаний з іншими організаціями (наприклад, державний службовець є членом ради неприбуткової організації, що отримує фінансування з органу державної влади, у якому він працює);

- коли держслужбовець залишає посаду та йде працювати до приватної компанії, регулювання діяльності якої було серед його повноважень, або виконавчий директор призначається на посаду в органі державної влади, який має фінансові зв'язки з тією компанією, у якій він працює [15].

Конфлікти інтересів постають як професійно-етична проблема: вони утримують в собі небезпеку порушення цінностей справедливості та неупередженості, можуть створювати враження, що управлінські рішення й дії здійснюються не заради суспільного блага, а в інтересах приватних осіб.

Система процедур врегулювання конфлікту інтересів має бути орієнтована на: виявлення (потенційного) конфлікту інтересів; попередження виникнення конфлікту інтересів; запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів.

В Законі України «Про запобігання корупції» [8], відображені проблеми конфлікту інтересів на державній службі. П'ятий розділ цього закону (ст. 28 – ст. 36) повністю присвячений конфлікту інтересів, деталізовано процедури щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів; повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі - Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів; не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів (ст. 28).

Передбачені законом заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів:

- 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;
- 3) обмеження доступу особи до певної інформації;
- 4) перегляду обсягу службових повноважень особи;
- 5) переведення особи на іншу посаду;
- 6) звільнення особи (ст. 29).

**4.5. Практика службового викриття та захист викривачів.**  
Службове викриття – це соціальний інститут добре відомий зарубіжній практиці протидії корупції, англійським аналогом терміну є «whistleblowing», що дослівно перекладається як «дути у свисток».

*Викривач* – особа, яка має намір розкрити, розкрила чи здійснила спробу розкрити інформацію про суспільно небезпечне діяння, чи вважала, що відповідна інформація становить суспільний інтерес. Викривачем також є особа, яка підозрюється у розкритті відповідної інформації, або сприяє у такому розкритті. Викривачем може бути працівник, посадова

особа, підрядник, або будь-яка особа, якій стало відомо про відповідні факти.

Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (ст. 53)

1. Особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач), це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою.

2. Особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, перебувають під захистом держави. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку із здійсненим повідомленням про порушення вимог цього Закону, правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

3. Особа або член її сім'ї не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою.

Інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом.

Повідомлення про порушення вимог цього Закону може бути здійснене працівником відповідного органу без зазначення авторства (анонімно). Анонімне повідомлення про порушення підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені у термін не більше п'ятнадцяти днів від дня його отримання.

Перспектива практичного функціонування механізму службового викриття в системі державної служби переважно залежатиме від наявності та використання інструментальних можливостей викриття інформації про відхилення у поведінці державних службовців. Побоювання працівника бути підданим репресіям з боку керівництва та осуду серед колег може бути мінімізоване шляхом відмов від ідентифікованого службового викриття та заміни його на анонімне повідомлення або таке ідентифіковане повідомлення, за якого особа викривача відома обмеженій кількості осіб або її можна ідентифікувати лише за допомогою певних процедур. При цьому має бути створена достатньо підготовлена нормативно-правова база для регулювання процедури таких повідомлень, у тому числі визначені ті

відхилення у поведінці державних службовців, про які може бути повідомлено «ідентифіковано» чи «анонімно», розроблена процедура та критерії розгляду таких повідомлень, механізм реагування на них, надійно гарантована таємниця імені викривача.

Серед заходів про захист осіб, які добросовісно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів), передбачивши обов'язок повідомлення та захист викривачів, повинні бути створені внутрішні і зовнішні канали подання інформації, системи захисту викривачів від утисків та переслідування, а також заходи стимулювання повідомлень про корупцію, покладення на спеціально уповноважений орган функцій з проведення моніторингу та аналізу практики застосування закону та вжиття заходів щодо його належного застосування.

Станом на 1 травня 2017 р. очікує на розгляд Верховною Радою України проект закону: - №4038а від 20.07.2016 р. – «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам».

#### **Контрольні запитання:**

1. В чому основні засади Антикорупційної стратегії України?
2. Які моральні вади найбільш поширені на державній службі?
3. Які основні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції?
4. В чому проявляється конфлікт інтересів на державній службі та яким чином вирішуються ця проблема?
4. Як здійснюється захист викривачів в Україні?



## ТЕМА 5

### ЕТИЧНА СКЛАДОВА ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ В ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

- 5.1. Особистість державного управлінця: професійно-етичні виміри.
- 5.2. Громадянські чесноти державного управлінця: моральні та професійно-етичні аспекти.
- 5.3. Професіоналізм як моральна якість державного управлінця.
- 5.4. Професійна відповідальність, професійна честь і професійна гідність державних управлінців.
- 5.5. Толерантність як професійно-етична характеристика державних управлінців.

**5.1. Особистість державного управлінця: професійно-етичні виміри.** Термін «*особистість*» означає суспільні характеристики людини, відображає цілісність, системність, загальне спрямування її життя, стійкі внутрішні фактори, що розрізняють людей, роблять їх поведінку передбачуваною, фіксують унікальність кожного індивіда.

Ключовими факторами, які визначають особистість є: автономія та самостійність, свобода та можливість обирати, самосвідомість, спрямованість на самореалізацію, самооцінка, самоконтроль, слідування єдиній життєвій стратегії, здатність цінувати особистості інших і здійснювати особистісне спілкування, повага до особистої гідності людини, відповідальність, професійність, ініціативність, творчість.

Сформована особистість із розвиненими самосвідомістю, самооцінкою, відповідальним, творчим ставленням до світу, до інших людей, до самої себе впливає на розвиток державно-управлінського професійного середовища.

Розрізняють особистісний і безособистісний підходи до державного управління. *Безособистісний підхід* передбачає формально-функціональні відносини державних службовців із громадянами та з співробітниками всередині організації.

Безособовість сприяє посиленню керованості та контрольованості державного управління за рахунок позбавлення невизначеності та свавілля. Функціонування чиновництва окреслюється правилами взаємодії, відповідає правовим нормам та організаційним зразкам поведінки. Чітко зафіксоване поле компетенції, раціонально обґрунтований розподіл повноважень та відповідальності, за якого нехтується особистими симпатіями й антипатіями, дає змогу налагодити більш ефективну роботу. Це приводить до досить швидкого та продуктивного вирішення справ, оскільки заощаджує час і зусилля, допомагає уникати численних конфліктів. Однак безособовість має й негативні наслідки: знеособлений характер відносин призводить до байдужості та нечутливості до потреб

громадян, відсутності гнучкості та творчих підходів у роботі, ускладнює самореалізацію, демотивує та деформує особистість державного службовця, здібності працівників не використовуються повною мірою.

Тому в державно-управлінській системі необхідно впроваджувати й *особистісні підходи*, так як громадяни є основними споживачами державно-управлінських послуг. Сприйняття громадян як осіб зі своїми особливими інтересами й потребами, життєвим досвідом, світоглядом потребує від державних управлінців внутрішньої етичної, психологічної та етикетної культури.

*Особистісний підхід* акцентує увагу на моральнісній саморегуляції державних управлінців, на внутрішніх моральних зобов'язаннях професіонала, його творчому самовираженні, моральній відповідальності, ініціативності й ступені внутрішнього засвоєння професійно-етичних вимог і цінностей.

Державний управлінець - це особистість, яка приймає відповідальні рішення, виявляє етичну чутливість до складних проблем професійної діяльності. Сформованість ціннісно-мотиваційної сфери, соціально-етичної культури державного управлінця впливає на підвищення успішності, ефективності управлінської діяльності та загалом на покращення суспільного самопочуття, морального клімату в державі.

У системі державного управління існують і формально безособові, і особистісні елементи діяльності, які створюють взаємодоповнюючу цілісність.

Оскільки державно-управлінська діяльність пов'язана з владними повноваженнями, до представників державного управління висуваються підвищені моральні вимоги. Контроль за дотриманням етичних вимог на державній службі має здійснюватися на етапах:

1) відбору людей на державну службу – перевіряються знання про професійно-етичні засади державної служби та відслідковуються певні загально-людські моральні якості і професійно-етичні характеристики кандидата на посаду, які необхідні для належного виконання професійних обов'язків;

2) проходження професійної діяльності – оцінюється дотримання принципів, норм і стандартів етики державного службовця.

**5.2. Громадянські чесноти державного управлінця: моральні та професійно-етичні аспекти.** Професійна діяльність державних управлінців налаштована на виконання визначених професійних функцій, тому потребує від індивіда наявності певних якостей, які необхідні для продуктивної діяльності державного управління. До таких якостей та характеристик морального та професійно-етичного характеру належать бажання приносити користь суспільству, громадянськість, відданість ідеалам демократії, законослухняність, патріотизм, політична

неупередженість, професіоналізм, повага та чуйність до людей, доброзичливість, схильність до взаємодопомоги та співробітництва, толерантність, працелюбність, відповідальність, сумлінне ставлення до своїх обов'язків, невідкупність, принциповість, вимогливість, справедливість, чесність, стриманість, урівноваженість, коректність і ввічливість, скромність в особистому житті, відчуття професійної честі та професійної гідності тощо.

Високі вимоги висуваються професійною етикою до *громадянських чеснот* представників державного управління.

*Громадянськість* – світоглядно-психологічний стан, що характеризує людину як представника держави, громадянського суспільства та як патріота.

*Громадянин* – це людина, яка відчуває себе громадянином конкретної держави і є:

а) *законослухняною*, тобто дотримується існуючих у суспільстві норм та імперативів, визнає й шанує суспільні авторитети, виконує обов'язки, покладені громадою;

б) *лояльною*, тобто визнає та доброзичливо ставиться до чинних законів, установленої влади, погоджується дотримуватися вимог законів.

Виявом державного управління як громадянина конкретної держави є законослухняність, яка унаочнює дотримання ним існуючих у суспільстві правових норм і законів та виступає професійно-етичним стандартом поведінки державного управління. Вагомою державницькою рисою державних управлінців є лояльність до влади – визнання та доброзичливе ставлення до чинних законів, служіння законно утвореним органам влади, виявлення вірності прийнятим на себе зобов'язанням. Працівник може мати особливі зобов'язання стосовно своєї організації, але організація також має свої зобов'язання щодо працівника. Зниження міри виконання державою своїх зобов'язань перед державними управліннями може призводити до зниження лояльності останніх до держави.

Державні управлінці є представниками не лише професії, а й громади, виконують вагомі соціальні функції, тому для них важливо мати розвинені громадянські якості, громадянську свідомість і відповідальність.

Таким чином, громадянин – це поперед всього особистість, яка турбується про інтереси політичної колективності, в яку вона входить, як про свої власні.

Державні управлінці як еліта суспільства, яка діє в інтересах народу, повинні власним прикладом стверджувати патріотизм та докладати всіх зусиль до гармонізації життя своєї країни.

*Патріотизм* характеризує ставлення людей до своєї батьківщини (країни) та виявляється в певному образі дій, складному комплексі почуттів, що звичайно називають любов'ю до батьківщини.

Існують певні небезпеки при викривленні значення патріотизму, що виражається в спотворенні його природи:

- применшення значимості своєї батьківщини, що призводить до комплексу «меншовартості»;

- гіперболізація своєї любові до вітчизни, що може виражатися в шовінізмі.

Державні управлінці є представниками держави, яка впорядковує, здійснює управління життям країни, представляє державні інтереси на міжнародній арені. Тому для державних управлінців внутрішня суперечливість вимоги патріотизму міститься в тому, що патріотизм як почуття, як любов до батьківщини має ірраціональну природу й може вступати в конфлікт із такими значимими чеснотами, як неупередженість, безпристрасність, толерантність.

Усвідомлення державними управлінцями себе як носіїв громадянськості розширює можливості збалансування в державно-управлінській діяльності суспільних інтересів з інтересами особистими та груповими, оскільки громадянськість, як наслідок тривалого виховного впливу, може стати передумовою успішної демократизації українського соціуму й гармонійного розвитку кожної особи.

### **5.3. Професіоналізм як моральна якість державного управлінця.**

Нині в державному управлінні нагальним є визнання моральності, професійно-етичних чеснот як виміру професіоналізму державних управлінців. Моральність має стати необхідним атрибутом ефективної влади і водночас запорукою її ефективності.

*Професіоналізм особистості* – якісна особливість суб'єкта праці, що відображає високий рівень розвитку професійних і ділових якостей, характеризує ціннісні орієнтації та мотивацію, що направлені на виконання соціального призначення професії та на розвиток спеціаліста.

Професіонал – це спеціаліст, який опанував високим рівнем професійної діяльності, знайшов своє індивідуальне призначення, це людина ініціативна, віддана справі, чесна у ставленні до своєї роботи. Зниження рівня довіри до державних управлінців значною мірою зумовлене непрофесійністю деяких представників владних структур.

На особистісному рівні здійснюється взаємовплив професіоналізму та моральності: професіоналізм впливає на формування ціннісного світу, моральності особи, водночас мораль та професійна етика відіграють значну роль у становленні професійності працівника.

Так, професіоналізм, ставлення до праці є важливими якісними характеристиками моральності особистості. Ефективність праці в певному сенсі є моральнісним виміром людини. У сучасному світі особа виявляє власну моральну позицію значною мірою через високий професіоналізм, через такі результати своєї праці, які мають суспільну цінність –

неефективність завжди аморальна. При цьому професіонал, оскільки він виробляє продукти та надає послуги, що є суспільно значимими, стверджує моральні цінності навіть тоді, коли його в особистісному плані не можна назвати людиною добродісною.

Необхідність здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні є закономірною, мотивується в процесі просування в напрямі європейської інтеграції, особи, які мають займати адміністративні посади в системі державного управління мають зберігати інституційну пам'ять, під час політичних змін, організаційний досвід, забезпечувати безперебійну роботу органів державної влади відповідно до законодавства. За таких умов важливе значення у системі державного управління набуває рівень освіти осіб, що є державними службовцями (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

Загальні тенденції затребуваності наукового знання в державному управлінні України, 2015

	Посадові особи, які мають							
	повну вищу освіту		неповну, базову вищу освіту		науковий ступінь		вчене звання	
	осіб	у% до облікової кількості	осіб	у% до облікової кількості	осіб	з них доктори наук	осіб	з них професори
Кількість державних службовців	<b>247 242</b>	<b>92,1</b>	<b>20 363</b>	<b>7,6</b>	<b>1 645</b>	<b>124</b>	<b>280</b>	<b>55</b>
З них керівники	66 873	97,5	1 689	2,5	1 034	104	222	49
З них спеціалісти	180 369	90,3	18 674	9,3	611	20	58	6
Кількість посадових осіб місцевого самоврядування	<b>62 169</b>	<b>74,5</b>	<b>20 540</b>	<b>24,6</b>	<b>161</b>	<b>25</b>	<b>20</b>	<b>6</b>

Професіоналізація через професійну етику впливає на ціннісний світ, на установки працівників; через формування особистості професіонала реалізує й більш широкі впливи на моральні цінності суспільства.

Коментуючи позицію щодо пріоритетності на державній службі моральності над професійністю, слід зазначити, що висока моральність працівника не звільняє його від обов'язку професійно виконувати службові доручення.

Неможливо абсолютно виправдати професійні недоліки найкращими моральнісними мотивами. Якщо, використовуючи позитивну мотивацію, у

результаті обмеженості професійних знань чи навичок працівник діє непрофесійно, то це не знімає повністю з нього відповідальності, більше того – накладає моральну провину за відсутність професійного самовдосконалення.

Відхилення у зв'язці «професіоналізм-моральність» може мати такі варіанти:

- моральнісна особа не володіє достатнім рівнем професіоналізму. Прихід у державне управління людей моральнісно налаштованих, проте професійно не підготовлених, суттєво погіршує об'єктивні показники державно-управлінської праці та знижує рівень довіри до влади;

- професіонал у службовій діяльності не дотримується норм професійної етики: управлінець, будучи професійно підготовленим і досвідченим працівником, не виконує професійно-етичних приписів. Випадки використання службового становища, корупції тощо демонструють саме цей варіант дисбалансу відносин “професіоналізм-моральність”;

- професіонал у позаслужбовому житті застосовує професійні знання та навички в аморальних цілях. У діяльності бюрократичного апарату донині неподолані явища використання службової інформації та засобів впливу в приватному житті або після закінчення державної служби.

Ідеальний тип професіоналізму включає:

- фундамент системи теоретичних знань;
- авторитет професійної групи серед клієнтів;
- широку суспільну підтримку та схвалення цього авторитету;
- моральний кодекс, що регулює відносини професіонала з клієнтами;
- професійну культуру, що забезпечується в рамках офіційних професійних асоціацій.

Прихильність до високих моральних стандартів, поряд із альтруїстичною орієнтацією, обов'язковою освітньою підготовкою та освітою впродовж життя, існуванням формальної асоціації чи спільноти, відносною незалежністю і суспільним визнанням виділяється як суттєва характеристика професії. Винятково складно відмежуватися від власної моральної позиції у професійних сферах, де наявна робота з людьми (у тому числі в державно-управлінській діяльності).

Відсутність у діяльності державних управлінців взаємопов'язаності її моральних, професійно-етичних і професійних характеристик призводить до соціальної деградації професіоналізму, що виявляється в поширенні таких негативних явищ, як корупція, відірваність від розуміння потреб громадян, фаворитизм, політична заангажованість, бюрократизм, нерозбірливість у засобах досягнення мети тощо. Маніпуляції з інформацією, зловживання спеціалізованими знаннями, конфіденційними

відомостями, які стали відомі під час прийому громадян, також нівелюють професіоналізм.

Таким чином, професіоналізм включає професійно-етичні та враховує моральні характеристики особи.

Моральні якості державного службовця, дотримання ним норм професійної етики, його репутація мають стати одними із провідних елементів його професійної придатності.

За такого підходу професіоналізм державного управлінця визначатиметься перевіркою дотримання професійного етичного кодексу, оцінкою чеснот чиновника (справедливості, працелюбності, відповідальності, чесності, доброзичливості, толерантності, тактовності тощо). Водночас відсутність певних моральних якостей, порушення професійно-етичних настанов свідчатиме про непрофесійність особи і непридатність до роботи в державному апараті.

Нині у світі критеріями нових моделей добору та оцінки персоналу стають відповідальність, доброзичливість, принциповість, сумлінність, патріотизм, чесність, уміння налагоджувати комунікації і співробітництво, здатність до роботи в колективі та взаємодопомоги, міра конфліктності й інші морально-психологічні якості особи.

**5.4. Професійна відповідальність, професійна честь і професійна гідність державних управлінців.** Однією з важливих професійно-етичних вимог до державного управлінця є вимога відповідального ставлення до професійної діяльності.

*Професійна відповідальність* – тримання відповіді за додержання специфічних професійних норм, що регулюють поведінку суб'єкта діяльності, які, як правило, є нормами професійної етики.

Професійна відповідальність тісно пов'язана з професійною етикою державних управлінців.

Відповідальність поділяється на *об'єктивну* – приписування її відбувається за результатами вчинку, при цьому враховується лише відповідність вчинку певним нормам, та *суб'єктивну* – внутрішню відповідальність перед совістю, значущими людьми.

Професійна відповідальність у державному управлінні може існувати як відповідальність перед суспільством у цілому; відповідальність перед державою, окремими групами та представниками суспільства; відповідальність усередині професійної групи, відповідальність перед собою.

До професіонала державної адміністрації висуваються три типи принципових вимог:

- реагування, що передбачає необхідність відповідати потребам політичного керівництва;
- підзвітності, що відображає підпорядкування законності;

- відповідальності (професійної відповідальності), що знаходить відображення у відданості професійній етиці та в професійних знаннях.

У цьому контексті розрізняють три види відповідальності – про відповідальність як реагування, відповідальність як підзвітність і професійну відповідальність, що пов'язана з етикою державного службовця. Зовнішня відповідальність, здається, більшою мірою збігається з підзвітністю та реагуванням; професійна відповідальність може бути для особистості як зовнішньою, так і внутрішньою.

Принцип реагування як відповідність потребам політичного керівництва, зумовлений необхідністю забезпечувати дії командного ланцюга адміністративного апарату. Державні службовці несуть відповідальність як підпорядкованість політичному керівництву, представникам законодавчої влади, але політичну підзвітність важко позначити як професійну або моральну відповідальність.

Підзвітність постає як відповідь на вимоги з боку законності та адміністративного апарату та підкорення їм. Виявом підзвітності часто виступає виконавча сумлінність.

Виконавчій сумлінності здебільшого притаманні сувора регламентація, зовнішній контроль, спрямованість професійної діяльності лише на виконання тих чи інших інструкцій, розпоряджень, наказів; її наслідком можуть бути як відповідальні дії, так і безвідповідальність.

Професійна відповідальність як відданість професійній етиці та установка на дотримання норм професійно-етичного кодексу демонструє налаштованість на реалізацію місії професії та внутрішню самодисципліну й самоконтроль. Професійна відповідальність нетотожна моральній відповідальності, але може її передбачати (якщо професійно-етичні норми засвоєні, самостійно прийняті державними управлінцями) або не передбачати (якщо слідування професійно-етичним нормам іде через страх або з міркувань вигоди). Якщо професійно-етичні вимоги суперечать моральним установкам, професійна та моральна відповідальність можуть бути в ситуації конфлікту, етично коректне вирішення якого здійснюється на основі пріоритетності моральних принципів.

Сьогодні в Україні відбувається певна переорієнтація уваги суспільства з колективної на особисту (персональну) відповідальність, яка долає розмитість відповідальності.

Факторами сприяння підвищенню персональної професійної відповідальності державних управлінців є:

- послідовне делегування компетенції та відповідальність згори донизу;
- створення можливості для творчого підходу;
- досягнення кращої координації та співробітництва;



- ствердження орієнтації на цілі та результати в сукупності з оцінюванням досягнутих результатів по достоїнству.

Крім професійної відповідальності, значну роль у професійному житті відіграють професійна честь і професійна гідність.

*Професійна честь* – оцінка значущості, зовнішнє суспільне визнання дій та здобутків людини як представника професії, що виявляється в суспільному авторитеті.

Слово «честь» етимологічно пов'язане зі словом «частина». Вираз «професійна честь державного управлінця» фіксує, що в здобутках професійної групи державних управлінців кожен її представник має свою частку, та його особа оцінюється з точки зору належності до професії «державний управлінець».

Усвідомлення дійсних групових інтересів як реалізації певної соціальної ролі (для державних управлінців України – служіння всьому народу країни) приводить до виникнення групової відповідальності та відповідальності кожного окремого працівника перед своєю професією, яка спонукає вдосконалювати свої знання та навички, творчо ставитися до власної професійної діяльності, своїми діями прагнути підтримати честь та престиж професії.

*Репутаційні механізми контролю* за поведінкою спираються не на жорсткі правові санкції, а на страх негативної оцінки працівника з боку широкого загалу або професійної групи, тому вони мають досить виразний моральний характер. Крім того, що репутаційний контроль здійснюється суспільством, дотримання визнаних професійно-етичних настанов контролюється професійною спільнотою. Будь-яке відхилення від них може призвести до зміни становища працівника в ієрархії відносин, публічного обговорення його поведінки, засудження, моральної ізоляції, виключення його з неформального професійного середовища.

Прикладами репутаційного контролю в нашому недалекому минулому були товариські суди, суди офіцерської честі; у країнах розвиненої демократії в управлінську практику ввійшов розгляд дій чиновника на засіданнях етичних комісій, зборах професійних асоціацій тощо.

Стимулюючими механізмами, що сприятимуть формуванню професійної честі, можуть стати підняття статусу професії, покращення умов праці з одночасним посиленням організаційного контролю за поведінкою представників державної влади, сприяння створенню асоціацій державних службовців, урахування офіційними структурами державної служби рекомендацій і характеристик працівників, які даватимуться цими спільнотами професіоналів, широка підтримка громадського контролю та реагування на його критику й пропозиції, просвітницькі заходи тощо.

Професійна честь може вироджуватися через поширення таких явищ, як зарозумілість, марнославство, хибне самолюбство, непомірні амбіції,

прагнення ствердитися за рахунок громадян, які звернулися до державних установ за певними послугами. Професійна честь як вираз корпоративного відособлення, «елітарності» призводить до завищеної оцінки діяльності державних органів, неприйняття іншої позиції, нетерпимості до критики, загалом – до стагнації в професійному середовищі.

Слід піклуватися про дійсний авторитет державного управлінця та орієнтацію його на служіння народу. У цій ситуації зростає значущість феномену професійної гідності.

*Професійна гідність* – самооцінка індивідом своєї професійної діяльності, внутрішня впевненість у власній цінності як професіонала, почуття самоповаги до власних професійних надбань.

Професійна гідність певною мірою базується на почутті професійної честі, оскільки вельми важливою для формування самооцінки є оцінка суспільством значущості тієї чи іншої професії.

Мати професійну гідність означає оцінювати себе як гідного свого професійного призначення.

Професійна гідність не може нав'язуватися людині ззовні, індивід більшою мірою відчуває себе відповідальним за підтримку власної гідності (у тому числі й професійної гідності), якщо розширюються кордони його вільного волевиявлення, довіри до нього, поваги до його унікальності.

В явищі професійної гідності є і свої слабкі місця – тут здійснюється оцінювання себе за власними високими моральнісними мотивами, намірами, а не за вчинками. Професійна гідність інколи орієнтує індивіда на самовпевненість, самоперекональність, оцінку за «внутрішніми можливостями», а не за реальними діями.

Саме тому перед професійною етикою державного управлінця постає досить складне та вагоме завдання узгодження професійних та особистих моральних вимог, принципів, цінностей та інтересів.

**5.5. Толерантність як професійно-етична характеристика державних управлінців.** Досить вагомою професійно-етичною рисою державного управлінця є толерантність.

*Толерантність* – морально-психологічна установка особи на сприйняття іншої людини в її інакшості, визнання за цією людиною права на самобутнє існування; утримання від агресії та терпимість до ідей, звичок, норм поведінки, які не подобаються або викликають неприязнь.

Термін «толерантність» у перекладі з латини означає «терпіння». Толерантність зазвичай визначається як терпимість, поблажливість до когось або до чогось. Терпимість як моральнісна якість характеризує ставлення до інтересів, переконань, вірувань, звичок у поведінці інших людей, що виражається у прагненні досягти взаєморозуміння, узгодження різнорідних інтересів і позицій без застосування крайніх засобів тиску, переважно методами роз'яснення, виховання та переконання.

Толерантність не сумісна з авторитаризмом і тоталітаризмом, що нівелюють особистість та проголошують існування кінцевих і незмінних істин, у тому числі й у сфері моралі.

Здатність державних інститутів підтримувати соціальну інтеграцію завдяки визнанню відмінностей в суспільстві є суттєвим чинником, невід'ємною складовою легітимації влади.

Толерантне ставлення передбачає не лише фіксацію відмінностей, а й одночасне визнання того, що вищими за ці несхожості є деякі взаємодоповнюючі або спільні якості, які мають беззаперечні вартості для всього народу.

Правова підтримка принципу толерантності зафіксована в Конституції України, де йдеться про те, що всі рівні перед законом, і не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Не лише держава, а й кожен державний управлінець мусить визнавати моральне право іншого на власні (інакші) погляди, поважати це право. Толерантність у державному управлінні виявляється в терпимому ставленні і до громадян, і до колег (наприклад, делікатне, поважливе ставлення до співпрацівників, що сповідують інші релігійні погляди).

Проте толерантність має власні межі, у разі перетину яких виникає стан байдужості, за якого толерується будь-який акт сваволі, агресії. Межі толерантності встановлюються принципами гуманізму та поваги до людини. Імплементация принципу толерантності як професійної етичної вимоги до державних управлінців сприятиме гармонійному розвитку вітчизняного суспільства.

### **Контрольні запитання:**

1. В чому особливості особистісного і безособистісного підходів до професійно-етичного виміру особистості державного управлінця?
2. Яку роль відіграють громадянські чесноти державного управлінця на сьогодні?
3. Які основні засади формування професіоналізму як моральної якості державного управлінця?
4. Розкрийте основні складові професійної відповідальності, професійної честі і професійної гідності державних управлінців.
5. Яку роль відіграє толерантність як професійно-етична характеристика державних управлінців в сучасну суспільстві?

## ТЕМА 6 ДІЛОВИЙ І СЛУЖБОВИЙ ЕТИКЕТ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

6.1. Роль і значення ділового і службового етикету в державному управлінні.

6.2. Морально-етичні аспекти субординованого спілкування (керівник-підлеглий) в державно-управлінській діяльності.

6.3. Правила етичного спілкування в умовах координації.

6.4. Етика роботи з відвідувачами.

6.5. Мовленєвий етикет.

6.6. Етико-психологічні правила критики.

6.7. Етикет зовнішнього вигляду державного управлінця.

**6.1. Роль і значення ділового та службового етикету в державному управлінні.** Створення професійно і морально здорової ділової атмосфери діяльності через відтворення позитивного морального клімату в колективі сприяє підвищенню результативності праці колективу, який повинен бути об'єднаним не тільки спільною справою, а й спільними духовними моральними цінностями.

Позитивне спілкування, взаєморозуміння співробітників, керівників і підлеглих можливе, якщо метою їх діяльності є не тільки комерційний інтерес, а й морально – психологічні умови здійснення цієї праці. Гармонізацію комунікативної взаємодії забезпечують такі заходи:

- раціональне і справедливе співвіднесення особистих інтересів членів колективу з цілями діяльності, створення умов для зацікавленості працівників у вирішенні своїх завдань;

- розумний і коректний розподіл службових обов'язків між працівниками, забезпечення їх виконання, що сприяє дисциплінованості колективу і формує почуття та усвідомлення професійного обов'язку;

- забезпечення керівником доброзичливого і справедливого ставлення до кожного співробітника, запобігання конфліктам, демонстрація бажання і здатності йти на компроміс у вирішенні проблем комунікації і діяльності, що морально стабілізує ділове спілкування, викликає моральну задоволеність спільною діяльністю;

- створення умов організаційної, економічної та моральної захищеності кожного робітника, які не припускають будь – якої соціальної ізольованості працівника, безтактного, брутального ставлення один до одного;

- створення колективом власного морального «кодексу» поведінки і спілкування, адже моральна сумісність працівників, керівників і підлеглих можлива на основі такого комплексу цінностей, які зрозумілі усім

сторонам спілкування. Такий «кодекс» є результатом моральної творчості колективу, виявом інтересу до його розвитку і моральних проблем;

- умовою життєздатності моральної цілісності колективу, ефективності його діяльності та спілкування, формування задоволеності і гордості своєю справою стають традиції групи, що вироблені у процесі трудової взаємодії.

Виокремлюють три форми управлінського службового спілкування:

1. Субординаційна – спілкування між керівником і підлеглим, між керівниками і виконавцями, між керівниками різних рівнів; в основу цієї форми спілкування покладено адміністративно-правові норми.

2. Службово-товариська – спілкування між колегами, в основі якого – адміністративно-моральні норми.

3. Дружня – спілкування між колегами, керівником і підлеглим; таке спілкування базується на морально-психологічних нормах взаємодії.

Таким чином, етичне ділове спілкування сприяє розвитку колективу, ефективному співробітництву, зміцненню основ трудових відносин.

Етикет (від фр. *etiquette*) – це встановлений порядок поведінки де-небудь. Це найбільш поширене визначення етикету. Культура поведінки – вчинки і форми спілкування людей, засновані на моральності, естетичному смаку і дотриманні визначених норм і правил [<sup>2</sup>, с. 103].

Службовий етикет державного службовця можна визначити як сукупність найбільш доцільних правил поведінки, які поліпшують стосунки між людьми у процесі їхньої професійної співдіяльності, спрямованої на виконання завдань і функцій держави. Основу етикету державного службовця складають загальні принципи, які прийнято та яких дотримуються в усьому світі. Це принципи: гуманізму, доцільності дій, естетичної привабливості поведінки та поваги до традицій своєї держави та держав, із представниками яких державному службовцеві доводиться вступати в ділові контакти. Діловий етикет – це певні відносини, правила, які забезпечують найвищу ефективність у виконанні професійних функцій у сфері певної діяльності. Етикет ділових відносин складає зовнішню сторону ділового спілкування. [<sup>3</sup>, с. 118].

*Діловий етикет* побудований на певних принципах:

1. Принцип розумного егоїзму (виконуючи свої функціональні обов'язки, не слід заважати іншим виконувати свої).

2. Принцип позитивності: якщо не можеш сказати щось позитивне чи приємне іншій особі, то краще промовчати (свої побажання змінити щось на краще можна висловити в м'якій, консультативній формі – поради, побажання, рекомендації).

3. Принцип передбачуваності поведінки в різних ділових ситуаціях (ділова людина не лише знає правила ділового етикету, але й

<sup>2</sup> Андреева Т.С. *Етика та психологія ділових відносин*: Навч. посіб. – Х.: Бурун Книга, 2004. – 143 с.

<sup>3</sup> Ладатко Л.В. *Етика и культура управления*: Учеб. пособие. – Ростов н/Д: Феникс, 2006. – 317 с.

дотримується їх: є пунктуальною, обов'язковою, знає, як і кого привітати, уміє провести ділову бесіду тощо).

4. Принцип доцільності: певні правила діють у певний час, у певному місці, з певними людьми (універсальної книги рецептів немає. Однак загально прийнято до 12 години дня вітатись «Доброго ранку», а після 12 – «Добрий день». «Вагова категорія одягу» повинна відповідати «ваговій категорії» випадку, ділової зустрічі. Ціна, якість і стиль одягу повинні максимально відповідати зустрічі, оточенню, контексту і меті заходу).

5. У ділових стосунках існує низка «умовно заборонених» тем для неформальних бесід, з яких не варто зав'язувати гострі дискусії, обговорювати або ж недоречно розпитувати. Це:

а) релігійні переконання та демонстрація релігійних атрибутів (релігійні розбіжності, протистояння, конфлікти одні із найгостріших в історії людства);

б) політичні уподобання та прихильності;

в) аспекти особистого, приватного життя (стосунки в сім'ї, з родичами – досить делікатна тема);

г) заробітна плата, достаток, фінансові проблеми;

д) стан здоров'я власний та інших осіб (репутація вічного скаржника непродуктивна для спілкування; діловий світ вважає, що хвора людина є неповноцінною для сумісних контактів);

е) зовнішність інших людей (особливо за їх відсутності).

На жаль, дуже часто державні службовці не надають серйозного значення цим аспектам своєї діяльності, тому ми стаємо свідками неетичної поведінки, хамства, бездушності, безвідповідальності тощо.

З огляду на вимоги до загальної та управлінської культури, правила службового етикету мають бути доповнені такими принципами:

– пунктуальності, (виконувати все своєчасно). Тільки поведінка службовця, яка відрізняється своєчасним виконанням, є нормативною. Спізнення заважають роботі та є ознакою того, що на такого службовця не можна покластися. Цей принцип розповсюджується на всі завдання, які виконує державний службовець;

– доброзичливості та привітності. Але ж це не означає, що слід товаришувати з кожним, с ким доводиться спілкуватися по службі;

– уваги до оточуючих, яка має розповсюджуватися не тільки на керівників, співробітників, а також на підлеглих та споживачів управлінських послуг. Слід поважати думку інших, дослуховуватися до критики та порад колег, керівництва, підлеглих а також відвідувачів;

– впевненості в собі, яка не повинна підміняти скромність;

– конфіденційності (не говорити зайвого). Деяка інформація, наприклад, зобов'язання державних службовців щодо фінансового характеру, особливостей функціонування деяких сфер державної служби не

повинна бути розголошена. Не слід передавати почуте від колеги або керівника про їхню діяльність чи особисте життя;

– грамотності (правильне володіння усною та письмовою мовою). Внутрішні та зовнішні документи мають бути викладені правильною мовою, а всі особисті імена передані без помилок. Не можна використовувати некоректні вислови, навіть якщо ви наводите слова іншого службовця;

– культури ділового спілкування, яке може бути офіційним, службовим, а залежно від обставин – прямим чи опосередкованим. Офіційне спілкування відбувається за безпосереднього контакту суб'єктів спілкування, а службове – за допомогою переписки чи технічних засобів.

**6.2. Морально-етичні аспекти субординованого спілкування (керівник-підлеглий) в державно-управлінській діяльності.** Взаємини між начальником і підлеглими багато в чому визначають атмосферу в колективі. Кожний керівник прагне, щоб у колективі панувала дружня атмосфера, що допомагає краще і швидше впоратися з дорученою справою.

У діловому спілкуванні «згори-униз», тобто відносно керівника до підлеглого золоте правило етики можна сформулювати так: «Ставтеся до свого підлеглого так, як ви хотіли б, щоб до вас ставився керівник».

Загальними етичними настановами взаємодії керівника з підлеглими є:

- повага до особистості підлеглого, тактовність;
- жорсткий самоконтроль, уважне ставлення до своїх особистих якостей;
- справедливість стосовно підлеглих, обґрунтованість вчинків з точки зору вищих норм моралі;
- підтримка духу співробітництва та атмосфери довіри.

Етичні норми і принципи, які використовує керівник стосовно своїх підлеглих стосуються, насамперед того, як і на основі чого віддаються розпорядження в процесі керування, у чому виражається службова дисципліна, що визначає ділове спілкування. Без дотримання етики ділового спілкування між керівником і підлеглим більшість людей почувають себе в колективі некомфортно, морально незахищеними.

Основна етична норма керівників - збереження гідності людини незалежно від її статусу.

Психологи радять керівникам:

- вітатися першим з підлеглими;
- пропонувати сісти людям, які заходять до кабінету;
- не допускати грубощів;
- не принижувати людську гідність підлеглих;
- обіцяне робити вчасно;

- не ображати людей;
- уміти вибачатися;
- навчитися посміхатися;
- уміти слухати людей;
- не виявляти особистих симпатій;
- не провокувати виникнення конфліктних ситуацій;
- не впливати на підлеглих нищівною критикою;
- хвалити підлеглих (успіх окрилює);
- висловлюючи негативну оцінку, мову вести лише про результати діяльності, а не про особистість працівника;
- не обмежувати самостійність і свободу людей, довіряти їм і сприяти розвитку їхньої ініціативи.

Є певні етичні вимоги до керівника, який приймає відвідувачів. Він може варіювати свою поведінку, місцезнаходження в кабінеті залежно від рангу та мети візиту відвідувача:

- якщо візит офіційний - господар кабінету, сидячи за робочим столом, відповідає на вітання відвідувача і запрошує його сісти перед своїм столом;

- якщо візит неофіційний - зустрічаючи гостя, господар, відповідаючи на його вітання, виходить з-за столу і запрошує його в зону колегіальної роботи, а сам сідає напроти нього;

- якщо візит дружній - господар кабінету зустрічає відвідувача, стоячи в центрі приміщення, а після обміну вітаннями запрошує його сісти в крісло за журнальним столиком. Спілкування характеризується повною відкритістю, готовністю до взаємовигідних рішень.

Моральні еталони й зразки поведінки керівника:

1) Керівник повинен прагнути перетворити організацію в згуртований колектив з високими моральними нормами спілкування. Залучити співробітників до мети організації. Людина буде тільки тоді почувати себе морально і психологічно комфортно, коли відбудеться його ідентифікація з колективом. Разом з тим кожний хоче залишитися індивідуальністю і хоче, щоб його поважали таким, яким він є.

2) При виникненні проблем і труднощів, пов'язаних з несумлінністю, керівникові варто з'ясувати її причини.

3) Не слід нескінченно докоряти підлеглому його слабостями, недоліками. Подумайте, що ви можете зробити, щоб допомогти йому перебороти їх. Опирайтеся при цьому на сильні сторони його особистості.

4) Якщо співробітник не виконав вашого розпорядження, необхідно дати йому зрозуміти, що вам відомо про це, інакше він може вирішити, що провів вас. Більше того, якщо керівник не зробив підлеглому відповідного зауваження, то він просто не виконує своїх обов'язків і поводить себе неетично. Зауваження співробітникові повинне відповідати етичним нормам. Зберіть всю інформацію з даного випадку. Виберіть правильну



форму спілкування. Спочатку попросіть пояснити причину невиконання завдання самого співробітника, можливо, він приведе невідомі вам факти. Робіть ваші зауваження один на один - необхідно поважати достоїнства і почуття людини.

5) Критикуйте дії та вчинки, а не особистість людини. Тоді, коли це доречно, використайте прийом «бутерброда» - сховайте критику між двома компліментами. Закінчіть розмову на дружній ноті і незабаром знайдіть час поговорити з людиною, щоб показати йому, що ви не тримаєте зла.

6) Не обростаєте мазунчиками. Ставтеся до співробітників як до рівноправних членів і до усіх з однаковими мірками.

7) Ніколи не давайте можливість помітити, що ви не володієте ситуацією, якщо ви хочете зберегти їхню повагу.

8) Дотримуйтеся принципу розподільної справедливості - чим більша заслуга, тим більша повинна бути винагорода.

9) Заохочуйте свій колектив навіть у тому випадку, якщо успіх досягнутий, головним чином, завдяки успіхам самого керівника.

10) Зміцнюйте у підлеглого почуття власного достоїнства. Добре виконана робота заслуговує не тільки матеріального, але і морального заохочення. Не лінуйтеся зайвий раз похвалити співробітника.

11) Привілеї, які ви робите собі, повинні поширюватися і на інших членів колективу.

12) Довіряйте співробітникам і признавайте власні помилки в роботі. Члени колективу, однаково, так чи інакше довідаються про їх. Але утаювання помилок - прояв слабості та непорядності.

13) Захищайте своїх підлеглих і будьте їм відданими. І вони зможуть відповісти вам тим же.

У діловому спілкуванні «знизу-нагору», тобто відносно підлеглого до свого начальника, загальне етичне правило поведінки можна сформулювати так: «Ставтеся до свого керівника так, як ви хотіли б, щоб до вас ставилися ваші підлегли».

От кілька необхідних етичних норм і принципів, які можна використовувати в спілкуванні з керівником.

Ставтеся до керівника з повагою, демонструючи готовність до взаємодії та виконання доручень.

Будьте професійні та відповідальні, віддані та надійні.

Намагайтеся допомагати керівникові у створенні доброзичливої моральної атмосфери.

Не поведіться з керівником занадто запобігливо.

Майте свій характер та принципи, інакше на Вас не можна буде покласти, передбачити ваші вчинки.

Якщо Вас наділили відповідальністю, делікатно підніміть питання про свої права, оскільки немає відповідальності без свободи.

Критичні зауваження керівника, можливо, мають сенс, тому варто

подумати, де і в чому Ви припустилися помилок.

Залиште спроби нав'язати керівникові свою точку зору, застосовуйте такт та ввічливість.

Проінформуйте керівника, якщо в колективі очікується або трапилася радісна чи прикра подія. Намагайтеся полегшити вихід із ситуації, що склалася, запропонуйте своє рішення.

Не звертайтеся «через голову» (крім екстрених випадків) за допомогою, порадою, пропозицією, оскільки цим Ви висловите неповагу, сумнів у компетентності безпосереднього керівника, завдасте удар по його авторитету та гідності.

### **6.3. Правила етичного спілкування в умовах координації.**

Загальний етичний принцип спілкування «по горизонталі», тобто між колегами (керівниками або рядовими членами групи), можна сформулювати в такий спосіб: «У діловому спілкуванні ставтеся до свого колеги так, як ви хотіли б, щоб він ставився до вас».

Відносини співробітників друг до друга повинні бути гранично ввічливі і коректні.

Основні принципи етики ділового спілкування між колегами:

- 1) Колега - це особистість, а не засіб для досягнення цілей.
- 2) Ніхто не має права на особливе відношення або особливі привілеї.
- 3) Неупереджене ставлення до колег. Відсутність забобонів і пліток в спілкуванні.
- 4) На роботі не заведено запитувати про особисті справи, а тим більше проблеми.
- 5) Якщо хтось у роботі допускає помилки, то важливо тактовно вказати на них товаришеві по службі. При цьому пояснювати й вказувати на недоліки в роботі треба спокійно і по-діловому.
- 6) Поводитися на роботі потрібно врівноважено та тихо. Необхідно навчитися уникати того, що могло б перешкодити роботі людей, які працюють поруч. Не можна кричати, шуміти, голосно сміятися, ляскати дверима, займатися сторонніми розмовами, які відволікають від роботи, робити двозначні і цинічні зауваження і т.п.
- 7) У випадку якого-небудь інциденту потрібно відверто поговорити і з'ясувати всі обставини справи.
- 8) Чіткий розподіл прав і відповідальності при виконанні загальної роботи.
- 9) Відносно жінок-співробітників діють всі правила ділового етикету, плюс правила взаємин між чоловіком і жінкою. Товариші по службі повинні пропускати жінку вперед, зустрічаючи у дверях або в ліфті, першими привітати її і т.д., але це в жодному разі не означає, що вони повинні виконувати за неї частину роботи. Чоловіки-колеги можуть розмовляти з жінкою-співробітницею сидячи, не встаючи зі свого місця.

10) Для жінки потрібно пам'ятати, що інформацію несуть не тільки слова, але й одяг, зачіска, положення тіла, жести і т.д. Одягатися і зачісуватися потрібно скромно, уникати всього зухвалого і провокуючого.

**6.4. Етика роботи з відвідувачами.** Орієнтація діяльності державних управлінців на служіння громадянам виявляється в тому, що вони повинні кваліфіковано виконувати свою роботу та забезпечувати достойні послуги, розглядати і вирішувати проблеми громадян.

Будь-яке спілкування між державними управлінцями та громадянами має сприяти встановленню контакту, взаємодії, бути націленим на продуктивний діалог. Керівники в державно-управлінській сфері виступають як представники організації у спілкуванні, налагодженні зв'язку з громадянами, узгодженні інтересів і поглядів різних верств (табл.6.1).

Таблиця 6.1.

Основні принципи спілкування державних управлінців з громадянами

Принцип	Зміст	Конкретизація для держуправління
Відкритість	здатність до спілкування, прийняття інших, їх унікальності	конкретизується в демократизмі спілкування, доступності представників державного управління, умінні створити товариську атмосферу, чесності, правдивості, неупередженості, прозорості, гласності, контрольованості влади
Пластичність	здатність сприймати проблеми інших, залишаючись самим собою	виявляється у гнучкості (умінні враховувати ситуацію та знанні психологічного стану співрозмовника, здатності застосовувати різні існуючі стратегічні й тактичні прийоми спілкування), оперативності (швидкості реагування на ситуацію), творчому стилі роботи (використанні нових нестандартних підходів для розв'язання проблем)
Повага	ставлення до людини, за яким практично визнається цінність та гідність особи	вимога «попереднього» поважливого ставлення до особи як до людини, гуманне ставлення до індивіда як до потенційно гідного, незважаючи на певні вади характеру чи виховання; конкретизується у доброзичливості, ввічливості та коректності у ставленні до людини пунктуальності, виконанні рішення у зазначені терміни, тощо.

Джерело: складено на основі [1, с.129-130].

Етичною причиною конфліктів у відносинах з громадянами, яка, на думку службовців, має двосторонній характер, є невисока етична культура як службовців, так і громадян. Вона проявляється у:

- невмінні вислухати й зрозуміти іншу людину,
- небажанні стримати почуття невдоволення,
- дохідливо роз'яснити суть питання;
- допомогти відстояти її інтереси чи оперативно надати послугу.

В умовах важкого матеріального становища громадян, яке часто супроводжується почуттям розгубленості, безпорадності, ці якості і вміння службовців відіграють особливу роль в утвердженні моральних відносин між владою і суспільством. Проте службовці не завжди співвідносять свої дії й рішення із їх впливом на долю окремої людини, на відносини громадян і влади.

Основні вміння персоналу в комунікаціях зводяться до того, щоб:

- вислуховувати відвідувача, без потреби не перебиваючи його;
- направляти розмову, показуючи відвідувачу, що ви його зрозуміли;
- пропонувати рішення;
- відповідати на питання, не закликаючи на допомогу колег і не обіцяючи відповісти пізніше;
- визнавати правоту відвідувача в тих або інших питаннях;
- відсовувати час обговорення питань, що викликають серйозні заперечення;
- зберігати холонокровність, коли на нього "нападають", бути ввічливим;
- обмежувати всім відомі, але неусвідомлювані пози, нервові рухи, які викликають роздратування і відволікають увагу відвідувача;
- підтримувати зоровий контакт з відвідувачем;
- навчитися визнавати свої помилки, не викликаючи враження «пораженства»;
- говорити позитивно, звертатися як можна частіше до співрозмовника на «Ви», називати його на ім'я.

**6.5. Мовленсвий етикет.** Етикет функціонує в суспільстві як сукупність двох форм поведінки: мовленнєвої і немовленнєвої. *Культурою мови* називають дотримання ustalених мовних норм усної і писемної літературної мови, а також свідоме, цілеспрямоване, майстерне використання мовно-виражальних засобів залежно від мети й обставин спілкування.

Культура мовлення виявляється у таких аспектах, як нормативність, адекватність, естетичність, поліфункціональність мовлення.

*Нормативність* — це дотримання правил усного та писемного мовлення: правильне наголошування, інтонування, слововживання, будова речень, діалогу, тексту, це дотримання загальноприйнятих стандартів.

Основні ознаки культури мови:

- 1) змістовність (потрібно продумувати текст і основну думку висловлювання; розкривати їх повно; говорити й писати лише те, що добре відомо; не говорити й не писати зайвого; добирати матеріал, якого не вистачає);
- 2) правильність і чистота (дотримуватися норм літературної мови);
- 3) точність (добирати слова і будувати речення так, щоб найточніше

передати зміст висловлювання);

4) логічність і послідовність (говорити і писати послідовно, забезпечувати смислові зв'язки між словами і реченнями в тексті; складати план виступу чи лекції; систематизувати дібраний матеріал; уникати логічних помилок);

5) багатство (використовувати різноманітні мовні засоби, уникати невинного повторення слів, однотипних конструкцій речень);

6) доречність (ураховувати, кому адресовано висловлювання, як воно буде сприйняте при певних обставинах спілкування);

7) виразність і образність (добирати слова і будувати речення так, щоб якнайкраще, якнайточніше передати думку, бути оригінальним у висловлюванні і вміти впливати на співрозмовника).

Правила мовленнєвого етикету:

1. Етикетні одиниці, якими виражається вітання:

Добрий ранок! Доброго ранку! Добрий день! Доброго дня! Добридень! Добрий вечір! Здрастуйте! Доброго здоров'я! Моє шанування! Вітаю Вас! Радий (-а) вітати Вас! Радий (рада) вас (тебе) бачити (вітати)!

2. Формули із значенням прощання: Прощайте! Прощавайте! До зустрічі! До побачення! Щасливо! Дозвольте попрощатись! Бувай (бувайте) здорові! Дозвольте відкланятись! На добраніч! Щасливої дороги! Будь щасливий (-а, -і)! Я з Вами не прощаюсь! Ми ще побачимось! Ми ще зустрінемося!

3. Вислови вибачення: Вибачте, пробачте, даруйте, прошу вибачення, я дуже жалкую, мені дуже шкода, прийміть мої вибачення, винуватий (-а), приношу свої вибачення, перепошую, я не можу не вибачитись перед Вами; будь ласка; дозвольте просити вибачення, я не можу не просити у Вас пробачення...

4. Мовленнєві одиниці, що супроводжують прохання: Будь ласка, будьте ласкаві, будьте люб'язні, прошу Вас, чи не змогли б Ви чи можу я попросити Вас..., маю до Вас прохання..., чи можу звернутися до Вас із проханням..., дозвольте Вас попросити..., якщо Ваша ласка..., ласкаво просимо..., якщо Вам не важко..., не відмовте, будь ласка, у прохання..., можливо, Ви мені допоможете...

5. Формули подяки: Спасибі! Дякую! Прийміть мою найсердечнішу (найщирішу) подяку! Не знаю, як і дякувати вам (тобі)!

6. Згода, підтвердження: Згоден, я не заперечую, домовилися, Ви маєте рацію, це справді так, авжеж, звичайно, певна річ, так, напевно, обов'язково, безперечно, безсумнівно, безумовно, ми в цьому впевнені, будь ласка (прошу), гаразд (добре), з приємністю (із задоволенням)...

7. Заперечення: Ні; ні, це не так; нас це не влаштовує; я не згодний (згоден); це не точно; неможна; не можу; ні, не бажаю; Ви не маєте рації; Ви помиляєтесь; шкодую, але я мушу відмовитись; нізачо; це даремна трата часу; дякую, я не можу; про це не може бути й мови...

8. Пропозиція, порада: Дозвольте висловити мою думку щодо..., а чи не варто б..., чи не спробувати б Вам..., чи не були б Ви такі ласкаві прийняти мою допомогу (вслухати мою пропозицію, пораду), чи не погодилися б Ви на мою пропозицію...

**6.6. Етико-психологічні правила критики.** *Критика* – це аналіз чи оцінка когось/чогось із метою виявлення та усунення вад. Критика не є негативним явищем (хоча 90% людей так її і сприймають), це обговорення яке допомагає виявити і виправити недоліки. Чуючи критику у свою адресу кожний включає захисні психологічні механізми (часто механізм раціоналізації — механізм під час якого людина намагається виправдати свою поведінку, наводячи будь-які аргументи на свій захист.

Критика буває конструктивна і деструктивна. В конструктивній критиці акцент робиться на не на особистості, а на фактах.

Етико-психологічні правила критики:

1. Перш за все вилучити з критики обвинувальний «жало», змістити акцент на конструктивні пропозиції.

2. Зауваження доцільно робити наодинці, щоб не зачепити самолюбства критикованого.

3. Прагнути щиро і серйозно зрозуміти точку зору партнера; обговорити аргументи «за» і «проти»; проявити співчуття до його думок і бажань.

4. Проявити повагу до думки партнера, не відкидаючи його відразу і різко, навіть якщо воно вам здається абсурдним. Дайте можливість висловитися до кінця і намагайтеся не доводити, а з'ясовувати факти.

5. Вести розмову в доброзичливому, твердому і спокійному тоні. Намагайтеся починати з теми, по якій у вас зі співрозмовником є взаємна згода. По можливості починайте з питань, думки за якими збігаються, можуть викликати позитивну відповідь і, таким чином, налаштувати партнера на згоду. Якщо з самого початку розмови людина скаже «ні», його важко переконати, оскільки самолюбство не дозволяє відмовитися від висловленої думки, навіть якщо він відчує, що спочатку був неправий. Щадите самолюбство співрозмовника.

6. Якщо хочете вказати людині на його помилку, починайте з похвали і щирого визнання його достоїнств.

7. Звертаючи увагу людей на їхні помилки, намагайтеся робити це в непрямій формі. Наприклад, згадайте схожий випадок.

8. Використовуйте крітику- «рикошет»: критику вчинків абстрактного (вигаданого) особи.

9. Висувати свою думку, (незгоду, критику) потрібно в порядку обговорення, не нав'язуючи його.

10. Не вживайте невиправданих прийомів посилення аргументації. Небажані аргументи типу: «Скільки разів я вам казав!». Некоректним

способом посилення висловлювання є і підвищення голосу. Якщо у вас виникло бажання сказати партнерові щось різке, образливе, не поспішайте - зробіть спочатку кілька глибоких вдихів і видихів або мовчки порахуйте до 10-30, зробіть кілька плавних рухів язиком в роті, скажіть про себе якесь образне, але невинне вираз.

11. Уявляйте психологічні паузи людям, що знаходяться в стані сварки. Вони допоможуть знизити емоційне напруження, звернутися до логіки речей, до самооцінки, може бути, за порадою до близьких людей. Не вимагайте негайного, одномоментного визнання помилок від партнера, згоди з вашою точкою зору, з вашою думкою з цього питання. Психологічно це важко, дайте час на роздуми, не наполягайте.

12. Свою помилку, невірний крок визнайте швидко, рішуче і щиросердно.

13. Разом з критикою бажана аргументована самокритика. Перш ніж критикувати іншого, скажіть про свої власні помилки. Визнання провини, власних промахів у критикує дозволяє сприймати критику не так гостро, і самолюбство виявляється менш ураженим.

14. Зробіть так, щоб недолік виглядав легко виправним. Дуже часто людей засмучує безвихідність їх положення. Чи не «давіть» на психіку, а допоможіть знайти вихід.

15. Говоріть тільки про справу, не переходьте на особистість: критикуйте вчинки, а не людину. Дайте йому можливість «врятувати обличчя».

**6.7. Етикет зовнішнього вигляду державного управлінця.**  
Встановлення правил дрес-коду для посадових осіб зумовлене необхідністю формування відповідного іміджу. *Правила дрес-коду* – це визначений органом державної влади перелік норм та вимог до зовнішнього вигляду працівників цих органів.

*Діловий чоловічий одяг:*

1. Однокольниковий костюм - основний елемент одягу посадової особи - чоловіка (темних та світлих тонів відповідно в зимовий та літній періоди). Традиційний чоловічий костюм у діловому стилі – темно-синього, темно-сірого або чорного кольору може бути однобортним або двобортним. Піджак має бути завжди застебнутий під час офіційних заходів, проте нижній гудзик піджака ніколи не застібають.

2. Діловий чоловічий стиль не передбачає яскравих сорочок. Відповідно до обставин сорочка може бути білою або кольору, який гармонійно співпадає з кольором костюму (манжети, мають виступати з-під рукава піджака не більше як на 2 см). Комір сорочки повинен бути на 1-1,5 см вище коміра піджака. Сорочки з короткими рукавами дозволяється носити в літню пору з краваткою та неодмінно з піджаком.

3. Краватка має відповідати стильовим особливостям сорочки та костюму, а її ширина залежить від ширини лацканів піджака. Максимальна довжина – до середини пряжки ременя. Краватка має бути охайно зав'язана, не яскрава. Дозволяється фіксувати зажимом.

4. Брючний ремінь підбирається обов'язково у тон взуття та костюму, з пряжкою середніх розмірів.

5. Взуття повинно відповідати кольоровій гамі костюму та порі року. В осінньо-зимовий період дозволяється чорний, як універсальний колір, який пасуватиме до будь-якого костюму, крім літньої гами(світлі тони). До літніх костюмів світлих кольорів одягають світле взуття. Черевики мають бути традиційної форми, сучасної моделі та ретельно начищеними. Чоловічий діловий костюм не передбачає спортивного та замшевого взуття. Забороняється носити спортивно-пляжне взуття. Лакові туфлі одягають тільки зі смокінгом або фракком.

6. Колір чоловічих шкарпеток має відповідати кольору костюма та взуття. Вони підбираються обов'язково достатньо довгі. Білі та яскраві кольори чоловічих шкарпеток не допускається.

7. Чоловічий діловий одяг дозволяє обручки та не масивні персні-печатки або персні з каменями (як правило темних тонів). Зовнішність посадової особи - чоловіка: охайна зачіска, доглянуті руки, випрасуваний костюм, свіжа сорочка, вузол краватки – по центру сорочки, чисте взуття.

У робочий час й при виконанні професійних обов'язків державним службовцям-чоловікам *забороняється* носіння:

- затемнених окулярів;
- майок; футболки;
- візерункових сорочок яскравих кольорів;
- шортів; джинсів;
- спортивного одягу; кросівок;
- кімнатних тапок; пляжних шльопанців; в'єтнамок;
- взуття без шкарпеток;
- шкарпеток білого, червоного чи інших яскравих кольорів.

*Діловий жіночий одяг:*

1. В ансамблі одягу посадової особи - жінки рекомендується поєднувати не більше двох кольорів.

2. Жіночий діловий костюм характеризується класичним кроєм. Максимальна довжина спідниці 10 см нижче коліна, мінімальна - 10 см вище коліна, оптимальна довжина – до середини коліна. Розрізи з боку і спереду для ділового костюму недоречні. Одяг державного службовця-жінки не передбачає глибоких декольте, відкритих вирізів, оголених плечей та живота.

3. Ділова сукня рекомендується темно-синього, рудувато-коричневого, темно-коричневого, помірно-синього, світло-сірого або чорного кольорів. У літній період діловий жіночий одяг дозволяє світлі



пастельні тони. Брюки мають бути класичного крою, сидіти по фігурі, не обмежуючи рухи.

4. Блузки можна підбирати різні за стилем і кольоровою гамою (окрім яскравих) із непрозорої тканини. Прості блузки та елегантні светри одягають під жилет, піджак або жакет. У літній період блузки на бретельках (але не короткі топи) і легкий жакет вільного крою з короткими рукавами.

5. Жіночий діловий одяг обов'язково передбачає панчохи або колготи за будь-якої погоди (навіть у спекотні дні), колір яких відповідає загальній гамі одягу. Виключаються кольорові колготи з малюнком або візерунками.

6. Взуття ділової жінки - закриті класичні моделі переважно «човники» з висотою підборів 5-7см. Для державної установи не підходять сандалі, босоніжки без п'ят або плетені спортивно-пляжні туфлі.

7. Макіяж державного службовця-жінки - обов'язково денний (не яскравих, пастельних тонів). У спекотні дні макіяж має бути помірним.

8. Парфуми природні, гармонійні, не занадто різкі та насичені.

9. Зачіска державного службовця-жінки повинна мати охайний вигляд за будь-якої довжини волосся. Довге пишне волосся, що розпущене по плечах порушує діловий стиль.

10. Прикраси - з дорогоцінного металу або професійно виконана біжутерія. Кількість предметів складає малий «сет» із трьох-чотирьох предметів. Це каблучка, сережки або інше сполучення. Зовнішність посадової особи - жінки: охайна зачіска, доглянуті руки, денний макіяж, охайне вбрання, чисте взуття.

У робочий час й при виконанні професійних обов'язків державним службовцям-жінкам *забороняється* носіння:

- затемнених окулярів;
- кімнатних тапок; пляжних шльопанців; в'єтнамок;
- візерункових сорочок яскравих кольорів;
- колготок зухвалих кольорів та фасонів;
- глибоко декольтованого і прозорого одягу;
- суконь і спідниць із розрізами, міні-спідниць;
- майок; футболочок;
- спортивного одягу; кросівок;
- шортів; джинсів;
- коротких топиків.

### **Контрольні запитання:**

1. Що являє собою службовий етикет, та в чому його призначення?
2. В чому полягають морально-етичні аспекти субординованого спілкування в державно-управлінській діяльності?
3. Які основні правила координованого спілкування в державно-

управлінській діяльності?

4. Які основні принципи спілкування державних управлінців з громадянами? Які помилки у спілкуванні з громадянами найбільш поширені?

5. Які загальні правила мовленнєвого етикету?

6. В чому полягають етико-психологічні правила критики?

7. Які особливості етикету зовнішнього вигляду державного управлінця?

8. Визначте основні вимоги до чоловічого ділового вбрання державного управлінця.

9. Визначте основні вимоги до жіночого ділового вбрання державного управлінця.

## ТЕМА 7

### УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ЕТИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ. ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА

- 7.1. Поняття і значення етичної інфраструктури державного управління.
- 7.2. Механізми етичної інфраструктури.
- 7.3. Професійна соціалізація.
- 7.4. Етичні аспекти професійної соціалізації студентів ОДЕКУ.

**7.1. Поняття і значення етичної інфраструктури державного управління.** Поняття «*етична інфраструктура*» було запропоноване у доповіді «Ethics in the public service», підготовленій у 1996р. ОЕСР і являє собою сукупність засобів, використовуваних для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних управлінців [20].

Формування етичної інфраструктури спрямоване, насамперед, на створення дієздатних структур, які б забезпечували якісну етичну підготовку політико-правової еліти, контроль її діяльності та науково-методичну підтримку розв'язання етичних проблем.

Встановлення стандартів якості роботи управлінської еліти та її поведінки по відношенню до громадян сприяє утвердженню нових підходів до організації діяльності в державному управлінні, зокрема у взаємодії з громадянами, насамперед у принциповій зміні характеру цієї взаємодії.

На сьогодні необхідно здійснити комплекс заходів, спрямованих на підвищення адміністративної культури державних службовців та вдосконалення управлінської діяльності, домогтися зміни в громадській думці негативного іміджу елітарних (владних) кіл. Необхідно розробити критерії оцінки етичності надання державних послуг фізичним і юридичним особам, принципи взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянською та громадянами, запровадити принципово новий тип взаємовідносин між громадянами і державними службовцями, в основі яких були б пріоритет прав і свобод людини, повага до особистості, висока культура спілкування

Уособлюючи державну владу і відповідаючи за здійснення державної політики, державний службовець повинен професійну компетентність поєднувати з дотриманням етичних та моральних норм та стандартів. У свою чергу, потяг можновладців до елітарності має бути лише з однією метою – служити народу, а не вузьким власним інтересам.

В етичній інфраструктурі державного управління передбачені елементи, які забезпечують етичну освіту та морально-професійну соціалізацію державних управлінців, що пов'язано із залежністю від їх моральної свідомості та готовності до моральної поведінки на засадах

доброчесності. Формування цих чинників передбачає цілеспрямовану роботу як керівних органів держави, так і інститутів громадянського суспільства.

Система етичних стандартів характеризує й оцінює поведінку державного управління з точки зору загальноприйнятих суспільних і загальнолюдських моральних цінностей, принципів і норм, що є мірою гідного і бездоганного виконання професійних і громадянських обов'язків.

Особливістю управлінської еліти в Україні є її відчуженість від інтересів людей, яким вона повинна служити і які делегували їй право управляти своєю діяльністю. Ціла низка інших ментальних особливостей наших співвітчизників серйозно ускладнює організацію управління в нашій країні. Така ситуація потребує особливої уваги не лише до формування якостей керівних кадрів, а й до створення теорії управління і формування нової управлінської культури в організаціях. Остання повинна базуватися на механізмі жорстко-демократичного менеджменту, здатного крок за кроком виштовхнути цілу низку гальмівних чинників, а також подолати правовий нігілізм, прагнення легко заробити гроші, розмитість цільових установок і відповідну цій розмитості безвідповідальність.

Таким чином, етичну інфраструктуру можна визначити, як сукупність політико-правових, організаційних, етичних механізмів, методів і нормативно-правових засобів, використовуваних для регулювання професійної поведінки державних службовців у процесі їх управлінської діяльності.

**7.2. Механізми етичної інфраструктури.** Етична інфраструктура як механізм формування і функціонування етично-моральних цінностей у суспільстві, має визначену структуру.

1. *Політична воля* і публічне визнання вищим політичним керівництвом етичних норм основою демократичних трансформацій у державі. Тобто влада повинна визнати роль етики у діяльності держави і проголосити основні цінності й стандарти, які служать моральними критеріями організації державного управління у країні.

Механізм політичної волі показує, що за створення етичної інфраструктури, відповідає, у першу чергу, керівництво країни. Від волі політичного керівництва країни залежить створення, або удосконалення законодавства, що стосується етичних норм, успіх та своєчасність його прийняття.

2. *Етичне законодавство*, в якому повинні бути юридично закріплені базові етично-моральні норми професійної діяльності державних службовців. Саме за допомогою законодавства політична воля втілюється в життя. За допомогою правового механізму створюється невідворотність запровадження етичних норм.

3. *Механізм звітності та нагляду*, точніше механізм *відповідальності*, за допомогою якого регулюється відповідальність державних службовців і впроваджуються санкції за порушення етичних норм. Механізм звітності та нагляду (відповідальності) дозволяє чітко сформулювати етичні рамки, що робить їх ясними та прозорими, допомагає забезпечити прийняття відповідальності та впровадження ефективних механізмів самоконтролю, а потім внутрішнього та зовнішнього контролю.

Механізм звітності та нагляду (відповідальності) – це засоби внутрішнього контролю поведінки державного службовця з боку державної служби. До яких належать адміністративно-правові процедури впровадження етичних норм у професійні стандарти діяльності службовців, способи й засоби систематичного контролю і оцінювання результатів їх діяльності, механізми професійного етичного консультування і етичної експертизи прийнятих рішень, способи розв'язання конфліктів, моральний аудит діяльності колективу державного органу тощо. Вони спрямовані на створення достатніх умов для того, щоб професійні дії державного службовця, його вчинки, рішення та їх наслідки не допускали моральної шкоди: були законними, компетентними, справедливими, економними, результативними.

4. *Кодекси поведінки*, які у формі документа встановлюють правила ділової поведінки державних службовців у кожній конкретній державній установі і є обов'язковими до виконання. Як механізм етичної інфраструктури, кодекси поведінки (етичні кодекси) проголошують правила і стандарти поведінки державних службовців, містять відповідні міри покарання за порушення етичних норм, забезпечуючи відкритість професійної діяльності службовців громадянам і суспільству.

5. *Механізм професійної соціалізації*, який характеризує взаємодію людини із соціальним середовищем. У процесі професійної соціалізації відбувається формування соціальних якостей і рис людини, активне засвоєння й відтворення суспільних зв'язків. Це – суспільна форма активного сприйняття індивідом соціальної інформації, необхідної для адаптації до середовища. Вона має дві цілі: формування належної суб'єктивної орієнтації (мотивів і цінностей) і реалізацію рольових очікувань державних службовців. Складний процес уходження державних службовців у систему професійних відносин, освоєння професійних функцій, цінностей і норм відображає передачу базових елементів організаційної та управлінської культури її співробітникам.

Основою механізму професійної соціалізації є етичність, яка зумовлена необхідністю гармонійного поєднання процесів адаптації до колективних цінностей і норм з індивідуалізацією, як професійним самоствердженням державного службовця у колективній діяльності шляхом самореалізації.

6. *Належні умови організації праці* державних службовців в органах державної служби. Належні умови праці державних службовців (правильне, справедливе, безпристрасне поводження, належні заробітна плата і захист) – це їх право на таку організацію праці і на такі умови, в яких можливі свобода вибору і самореалізації, панує атмосфера довіри, поваги, гідності, належно оцінюється ініціатива й самостійність у підході до справи, а оцінка і вартість праці адекватна суспільній ролі. Структурні елементи механізму створення належних умов організації праці державних службовців групуються у чотирьох основних блоках – правовому, економічному, соціально-психологічному й організаційному. Наповнення даних блоків – нормативи (закони, положення, устави) і соціально-захисні технології (матеріальне забезпечення, освіта, морально-психологічні, адміністративно-управлінські, соціально-профілактичні та ін.). Реальний стан створення належних умов організації праці державних службовців значною мірою залежить від соціальної захищеності, а також системи контролю у сфері ефективності, якості й організації захисних мір.

7. *Координуючі етичні інститути* (органи) державної служби для вирішення етичних проблем. У зв'язку зі складністю професійної етики державного службовця, як комплексного механізму регулювання індивідуальної поведінки, який включає в себе навчання, консультування, етичну експертизу, координації дії органів різних рівнів і гілок влади, потрібен спеціальний незалежний державний орган (комісія чи комітет з етики), який би розглядав питання, пов'язані з професійною етикою державних службовців, наглядав би за процедурою призначень, діяв би як апеляційний орган для окремих державних службовців проти політичного втручання, забезпечуючи їм певний захист у такій ситуації.

8. *Громадський (суспільний) нагляд* (контроль) за діяльністю державних службовців через інститути громадянського суспільства. Громадський (суспільний) нагляд за діяльністю державних службовців є тим механізмом, який контролює функціонування інших елементів етичної інфраструктури.

9. *Етична експертиза* того як етичні стандарти впроваджуються в державних установах, як вони впливають на ефективність державного управління, на відносини із громадськістю на всіх владних рівнях. Механізм етичної експертизи є також заходом, який протидіє корупції у державних установах.

**7.3. Професійна соціалізація.** Механізми професійної соціалізації – це засоби, які допомагають увійти в світ професії, навчитися стандартам професійного поводження, соціалізуватися в цьому середовищі відповідно до ціннісних настанов професії.

Особистість повинна проходити професійну (й професійно-етичну) соціалізацію, як безперервний процес засвоєння базових професійних

принципів, цінностей, знань, навичок, традицій тощо (ключових елементів етичної культури державного управління).

Успішна реалізація професійних функцій та часто особистісна самореалізація професіоналів залежать від якості такої складової професійної соціалізації, як освіта.

У державному управлінні, де накопичені значна влада і ресурси, освіта державного управлінця стає не лише особистісною характеристикою професіонала, а і його обов'язком перед державою і суспільством. Навчання державних управлінців професійним етичним нормам взаємодії, формування професійної етичної культури постає елементом входження в професію та фактором підтримки етики державного управлінця.

Результатом професійно-етичного навчання має стати не лише здобуття знань з етики державного управління, а й набуття навичок етичної експертизи рішень, що приймаються, професійної етичної взаємодії, вироблення алгоритмів поведінки в типових ситуаціях і здатності розв'язувати нестандартні проблеми морального характеру, розвиток етичної чутливості до суспільних проблем.

Етична освіта сприяє формуванню моральних установок і запобіганню неетичних вчинків. Орієнтація професійно-етичного навчання на формування особистості професіонала дає змогу сконцентрувати увагу на моральнісній саморегуляції державних управлінців, надає імпульси для прийняття самозобов'язань та особистої відповідальності, стимулювання ініціативності, творчості, вияву здібності до самостійності мислення, прийняття рішень та етичної експертизи власних дій.

Тому перед етичною освітою постають два основних завдання:

1) здобуття державними управлінцями знань ціннісно-нормативної бази з етики державного управління та розвиток навичок професійно-етичної поведінки;

2) сприяння формуванню саморегуляції як механізму професійно-етичної регуляції.

Елементами етичної освіти можуть бути:

- висвітлення етичних питань у курсах гуманітарного, суспільствознавчого циклу вищої школи (у курсах з етики, філософії, політології, соціології, психології, теорії менеджменту тощо) та професійно-етичних проблем – у спеціалізованих дисциплінах з державного управління (у курсах із філософії та теорії державного управління, кадрової роботи, управлінської психології, конфліктології тощо);

- викладання курсів етики державного управління в рамках бакалаврської та магістерської програм з державного управління, публічної політики, публічного адміністрування тощо;

- навчальна, просвітницька та виховна робота в організаціях, колективах державних управлінців;

- здобуття знань і відпрацювання навичок розв'язання професійно-етичних проблем на курсах підвищення кваліфікації державних управлінців;
- участь теоретиків і практиків у конференціях, семінарах з етичної проблематики;
- ознайомлення з проблемами етики державного управління, що висвітлені в періодиці та інших виданнях;
- самоосвіта тощо.

#### **7.4. Етичні аспекти професійної соціалізації студентів ОДЕКУ.**

Соціалізація – це процес і результат засвоєння й активного відтворення індивідом настанов, цінностей, ролей, очікувань, що властиві певній культурі або соціальній групі. Соціалізація є результатом виховання людини і відбувається в процесі її діяльності й спілкування з іншими людьми. Соціалізація – важливий чинник розвитку особистості, зокрема її свідомості й самосвідомості. Поведінковий (біхевіористичний) підхід досліджує соціалізацію як адаптацію людини до професійної діяльності шляхом включення до цього процесу психологічних чинників поведінки – форм мислення, мотиваційної сфери, базових потреб тощо [19].

Таким чином, професійна соціалізація – це процес і механізм введення особи в світ професійної діяльності, співвіднесення особистої мотиваційної системи з умовами й чинниками цієї діяльності, що можуть задовольнити персональні очікування та потреби.

Процес професійної соціалізації студентів ОДЕКУ, які навчаються за напрямом «Право» полягає, по-перше, у засвоєнні спеціальних знань у галузі управління, конституційного, адміністративного та інших галузей права, а також здобутті умінь і навичок з норм державного управління, стереотипів етичної поведінки завдяки вивченню дисципліни «Етика державного управління», по-друге – в активній реалізації набутих навичок і досвіду в поводженні і спілкуванні.

На професійну соціалізацію студентів ОДЕКУ головним чином впливає безпосереднє оточення індивідів, тому взірцеве еталонне поводження співробітників університету, інформаційна обізнаність та розвиток організаційної культури зафіксовані в нормативних положеннях ОДЕКУ та активно застосовуються на практиці.

Зокрема, в Одеському державному екологічному університеті діє «Положення про Комісію з питань академічної етики». Основу академічної етики складають фундаментальні цінності, що створюють підвалини академічного процесу: чесність, довіра, справедливість, повага, відвертість, відповідальність і підзвітність. Безумовною вимогою підвищення стандартів провадження освітньої та наукової діяльності в ОДЕКУ є дотримання академічної чесності його працівниками, тобто дотримання певних моральних та правових норм, правил етичної поведінки в



Університеті як студентами, так і працівниками при здійсненні навчальної та науково-дослідницької діяльності

В ОДЕКУ створено Комісію з питань академічної етики яка має на меті:

- виявлення та запобігання проявам порушення академічної етики працівниками університету, зокрема, норм педагогічної та наукової етики, моралі, гідності осіб, які навчаються або працюють Університеті;

- розгляд питань академічного плагіату науково-педагогічними, науковими і педагогічними працівниками Університету;

- розгляд індивідуальних звернень працівників університету та осіб, які навчаються в Університеті з питань, що входять до предмету діяльності Комісії;

- контроль за виконанням прийнятих рішень Комісії.

*Формами порушення норм академічної етики в ОДЕКУ вважаються:*

1) *плагіат* - навмисне чи усвідомлене оприлюднення (опублікування), повністю або частково, чужого твору (тексту або ідей) під іменем особи, яка не є автором цього твору, без належного оформлення посилань.

2) *внесення до списку авторів* статей, монографій, підручників тощо осіб, які не брали участі в отриманні наукових результатів.

3) *видавання результатів чужої праці за свої* під час здійснення навчальної, наукової та трудової діяльності.

4) *шахрайство, а саме:*

a. фальсифікація або фабрикація інформації, наукових результатів та наступне використання їх в академічній роботі;

b. підробка офіційних документів та підписів в них відповідальних осіб;

c. представлення результатів інших авторів, авторських колективів як власних, з отриманням грошової винагороди, коштів на проведення науково-дослідних робіт, грантів.

5) *несанкціонована співпраця, а саме:*

a. використання без дозволу ректорату бренду і символіки університету у різноманітних заходах, не пов'язаних з діяльністю університету;

b. свідоме сприяння здійсненню акту академічної нечесності – навмисна чи усвідомлена допомога або спроба допомоги іншому вчинити акт академічної нечесності;

c. придбання в інших осіб чи організацій, з наступним поданням як власних, результатів навчальної та наукової діяльності.

6) *порушення норм моралі, поведінки, спілкування* зі студентами і колегами у громадських місцях та на території університетського кампусу, агресія проти інших, сексуальні домагання.

7) *поширення неправдивої та компрометуючої інформації* про викладачів, співробітників і студентів, адміністрацію університету.

8) використання родинних або службових зв'язків з метою отримання нечесної переваги у навчальній, науковій та трудовій діяльності.

9) перевищення повноважень під час навчальної, трудової діяльності або проведення наукових досліджень.

10) вчинення дій, що перешкоджають здійсненню навчального чи науково-дослідницького процесу.

11) навмисне нанесення шкоди роботі студентів, викладачів або співробітників, матеріальним цінностям, а також матеріально-технічній базі університету.

12) інше.

### **Контрольні запитання:**

1. Яку роль виконує створення етичної інфраструктури державного управління в громадянському суспільстві?

2. Охарактеризуйте значущість політичної волі для етичного реформування та підтримки етики державного управління.

3. Виявіть роль законодавства в системі етичної інфраструктури державного управління.

4. Яким чином механізми звітності та нагляду сприяють підтримці етики державного управління?

5. Виявіть роль професійної соціалізації у сприянні етиці державного управління.

6. Які компоненти етичної освіти?

7. Які особливості етичної компоненти професіоналізації студентів ОДЕКУ?

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Василевська Т. Е. Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. – К. : НАДУ, 2015. – 204 с.
2. Василевська Т.Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.
3. Васильев В.П. Государственное управление: Учебное пособие /В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Ю.А. Холоденко. – М.: Дело и Сервис, 2009. – 320 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / [Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М.Михненко та ін.] ; за ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трощинського, Ю.П.Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010. - № 14-15, № 16-17. - Ст.133.
6. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. - № 31. - ст.545.
7. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015р. № 889-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
8. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>
9. Закон України «Про статус народного депутата України» від 7 листопада 1992 р. № 2790 - XII // Відомості Верховної Ради України, 1993. - № 3. - Ст. 17.
10. Кодекс суддівської етики, З'їзд суддів України; Рішення, Кодекс від 22.02.2013.[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zg.ko.court.gov.ua/sud1011/etika>
11. Конституция Сётоку // Законодательные акты средневековой Японии / пер. Попова К. А. — М.: Наука, 1984.- 108с.
12. Кучабський О.Г. Довіра до органів публічної влади як ключовий фактор ефективності системи державного управління [Електронний ресурс] / О.Г. Кучабський, С.С. Погорілий // Публічне управління: теорія і практика. – 2013. – Вип. 1. – С. 103–108. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2013\\_1\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_1_19)
13. Методологія державного управління як галузі науки : наук. розробка / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. – К. : НАДУ, 2010. – 32 с.

14. Міщенко А. Б. Довіра громадян як основа легітимації влади / Міщенко А. Б. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/mischenko-ab-doviragromadyan-yak-osnova-legitimatsiyi-vladi/>

15. Настанови Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/document/82561/brief5.pdf>; [jsessionid=488EFB2778F4B399](http://www.guds.gov.ua/document/82561/brief5.pdf).

16. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого Нацдержслужба України; Наказ, Правила від 05.08.2016 № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>

17. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців Кабінет Міністрів України; Постанова, Правила від 11.02.2016 № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF>

18. Публічний закон США № 95-521 від 26.10.1978 р. / 1978-10-26 — Ethics in Government Act, Pub.L. 95-521, 92 Stat. 1824. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2010-title5/pdf/USCODE-2010-title5-app-ethicsing.pdf>

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

20. Рудакевич М.І. Етика державної служби (зарубіжний досвід). – К.: Ультра, 2002. – 109 с.

21. Соркін Б.В. Сучасні теоретико-методологічні підходи до визначення змісту поняття державного управління / Б. В. Соркін // Наукові праці МАУП. - 2014. - Вип. 2. - С. 71-75.

22. Стець О. М. Принципи управління державною службою в Україні / О. М. Стець // Актуальні проблеми держави і права. - 2011. - Вип. 57. - С. 98-106.

23. Сурмін Ю. Термінологічна система державного управління: сутність і перспективи становлення / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2008. – № 4. – С. 5–14.

24. Сурмін Ю. Термінологічна система державного управління: сутність і перспективи становлення / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2008. – № 4. – С. 5–14.

25. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. – К.: Знання, 2008. – 458с.