

УДК 351.07

ПЕВНА АЛІНА,*слухач магістратури спеціальності "Державна служба"**Донецького державного університету управління,**начальник управління культури і туризму Донецької обласної державної адміністрації***ХАЛЕЦЬКА АЛІНА,***доктор наук з державного управління, професор,**завідувач кафедри менеджменту організацій та зовнішньоекономічної діяльності**Волинського інституту економіки та менеджменту, м. Луцьк*

ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ

У статті розглянуті основні елементи етичної інфраструктури, які виявляють себе як механізми, що регулюють взаємовідносини між державними службовцями і суспільством, є складовими професійної діяльності. Етику державного службовця визначено як систему норм поведінки, порядок дій і правил, взаємовідносин і принципів у державно-службових відносинах, що є сукупністю найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих норм загальнолюдської моралі, властивих даному суспільству. Основна проблема професійної етики державного службовця, на думку авторів статті, пов'язана з тим, що його діяльність повинна відповідати не тільки Конституції України, чинному законодавству, а й моральним принципам і нормам.

Ключові слова: етика; державна служба; етична інфраструктура; моральні принципи; норми.

Постановка проблеми та стан її вивчення. Важливість та необхідність ґрунтовного наукового пізнання процесу розробки та впровадження етичної інфраструктури як сфери суспільної життєдіяльності зумовлена тим, що вона дотепер не знайшла свого адекватного висвітлення у вітчизняній науковій літературі, не стала об'єктом розгорнутого наукового аналізу українських вчених. Між тим, не викликає сумніву той факт, що повільні темпи й труднощі реформування вітчизняної державної служби багато у чому пов'язані з відсутністю науково-аналітичного забезпечення етичної інфраструктури. Наслідком цього, зокрема, є те, що морально-етичні проблеми визнаються і стають предметом теоретичного дослідження й практичного розв'язання уже після того, як вони загострилися. Актуальні наукові розвідки щодо дослідження різних аспектів становлення та розвитку етичної інфраструктури, містять праці сучасних дослідників у галузі державного управління Т. Василевської [1], М. Рудакевич [2], О. Оболонського [3], М. Оганісян та інших.

Метою статті є розгляд основних елементів етичної інфраструктури, які виявляють себе як механізми, що регулюють взаємовідносини між державними службовцями і суспільством та є складовими професійної діяльності.

Об'єктом дослідження є етична інфраструктура у системі державного управління, **предметом** - механізми реалізації етичної інфраструктури.

Виклад основного матеріалу. Розбудова етичної інфраструктури, як одного з механізмів державного управління, передбачає створення умов, які уможливають етичну працю, формування моральних установок державних службовців і спонукають до неї. Розуміючи

механізми державного управління загалом як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей, етичну інфраструктуру як механізм слід визначити як сукупність різноманітних засобів та важелів, які здійснюють органи державної влади для створення професійної етичної державної служби. Крім того, в умовах розбудови демократичної правової держави і громадянського суспільства елементи (інститути) етичної інфраструктури, які її складають, мають достатньо високий ступінь автономії. На сьогодні етична інфраструктура як складна система, містить 9 елементів, кожен з яких у процесі формування етичної інфраструктури є самостійним і важливим механізмом, який взаємодоповнює та посилює інші. Розглянемо далі елементи етичної інфраструктури, за допомогою яких вона може функціонувати, підкресливши ще раз, що етична інфраструктура - це механізм формування і функціонування етично-моральних цінностей у суспільстві, який має визначену структуру.

Одним із проблемних питань діючої системи державної служби, яке потребує подальшого вирішення, є нормативне врегулювання вимог професійної етики державних службовців. Проте не лише визначення морально-етичних принципів службової поведінки державних службовців, а й законодавче закріплення механізму їх запровадження і дотримання має велике соціальне значення та є головною тенденцією сучасного розвитку державної служби зарубіжних країн.

Незважаючи на відмінності у підходах різних країн до формування організаційної культури державних службовців, незмінною є її мета - забезпечити професійну

діяльність службовців в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону.

Сьогодні в Україні спостерігаємо загальне відставання етики державного службовця від міжнародних стандартів. Однак саме дотримання етичних норм при здійсненні службової діяльності є запорукою вчинення обґрунтованих та неупереджених дій для прийняття справедливих та об'єктивних рішень. Як наслідок, врегулювання професійної етики державної служби є одним із дієвих заходів протидії корупції на державній службі та формування професійного апарату службовців.

Професійна етика визначає службову культуру державного службовця і дозволяє оцінити рівень виконання службових обов'язків і дотримання вимог служби. Крім цього, дотримання професійної етики не може обмежуватися лише службовими відносинами державного службовця, а має дотримуватися і поза ними.

Для вирішення етичних проблем, пов'язаних з державною службою, доцільно використовувати позитивний досвід зарубіжних країн, де вже діють відповідні законодавчі акти, які містять загальноновизнані етичні стандарти і принципи державної служби. Надання етичним нормам правової форми сприяє підвищенню відповідальності кожного службовця за виконання доручених йому службових завдань та обов'язків. Разом з тим, законодавче врегулювання питань професійної етики державної служби сприяє не лише професійному росту та компетентності державних службовців, але й поверне довіру громадськості до органів державної влади.

Поведінка державного службовця має свідчити про високий рівень культури і сприяти авторитету органу державної влади. Власною поведінкою службовець не повинен провокувати підозри у громадян щодо своєї недоброчесності чи неупередженості. Це зумовлює формування сукупності етичних вимог до поведінки державного службовця.

Латинське слово *corruptere* - "псувати" є чи не найуживанішим словом у модерній українській мові. Так, саме корупція, на жаль, є вже давно органічною, навіть невід'ємною частиною нашого буденного життя. До корупції може бути схильна будь-яка людина, що володіє владою - владою над розподілом ресурсів, що їй не належать, на свій розсуд (чиновник, депутат, суддя, співробітник правоохоронних органів, адміністратор, екзаменатор, лікар тощо). Головним стимулом до недоброчесності є можливість отримання будь-яких переваг, пов'язаних із використанням владних повноважень, а головним стримуючим чинником є етичні стандарти поведінки, підкріплені законом.

Згідно з дослідженнями, корупція є найбільшою перешкодою до економічного зростання та розвитку, здатною поставити під загрозу будь-які перетворення в країні. Нещодавно міжнародна правозахисна організація *Transparency International* оприлюднила черговий звіт щодо рівня корупції у світі, "Барометр глобальної корупції - 2013", у якому Україна посіла 134 сходинку зі 180.

Найбільш корумпованими в нашій країні були названі державні установи - 28%, парламент 25%, юстиція - 21%. Рівень корумпованості у бізнесі становить 11%, медіа - 2%.

14 жовтня 2014 року парламентом були прийняті нові антикорупційні закони [7], але вони заклали лише

основу, фундамент для змін. Практичні кроки на виконання нових антикорупційних законів, як-то прозорий підбір персоналу нових антикорупційних органів, покарання всіх причетних до корупційних схем, невтручання в роботу борців з корупцією - саме цього не вистачає Україні, щоб піднятися в рейтингах Індексу сприйняття корупції. Згідно зі звітом, Україна все ще продовжує "гостювати в клубі країн з надзвичайно корумпованою владою". Але *Transparency International* зазначає й певні позитивні зміни у результаті антикорупційних кроків країни - за останній рік бюрократія стала менше душити бізнес, експорт та імпорт стають трохи вільнішими від хабарів.

Одним з дієвих заходів протидії корупції на державній службі та формування професійного апарату службовців є законодавче врегулювання питань професійної етики державної служби, що сприятиме підвищенню професійного рівня та компетентності державних службовців, забезпечить прийняття обґрунтованих і справедливих рішень.

Державні службовці досить часто у своїй діяльності застосовують правові норми щодо фізичних та юридичних осіб. Це покладає на них додаткові обов'язки дотримуватися правової культури і відповідних морально-етичних норм.

Правову культуру державних службовців не можна відокремлювати від правової культури громадян, соціальних груп, всього суспільства, рівнем правового та морального виховання. Державні службовці є громадянами України, однак відмінність від інших громадян полягає у тому, що вони ще й застосовують чинне законодавство у відносинах з іншими громадянами. При цьому державні службовці представляють не свої власні інтереси, а державні і їх діяльність базується на загальних моральних і правових принципах справедливості, гуманізму, законності, гласності, неупередженості, незалежності, доброчесності. Усі принципи виходять з моральних норм поведінки у відповідній сфері суспільного життя, які є загальними для всього суспільства й кожного громадянина. Важливим є дотримання цих принципів державним службовцем, який повинен виконувати свої обов'язки та реалізувати надану йому владу від імені держави в межах компетенції органу. Держслужбовець свою діяльність має скеровувати на вирішення потреб інших людей, надання їм відповідних адміністративних послуг.

Закон України "Про державну службу" від 17.11.2011 р. передбачає добровільність виконання державним службовцем усіх вимог державної служби через складення Присяги. Відповідно до статті 17 цього закону Присяга державного службовця передбачає обов'язки не лише юридичного змісту. Підписуючи текст Присяги, державний службовець добровільно покладає на себе зобов'язання дотримуватися обох цих видів вимог і нести за їх виконання юридичну і моральну відповідальність [4]. Відмова державного службовця від прийняття або порушення Присяги тягне припинення державної служби, що передбачено у п.6 статті 30 чинного Закону України "Про державну службу".

Кожен державний службовець у своїй щоденній діяльності стикається з багатьма складними ситуаціями, які не можна детально врегулювати через конкретні юридичні приписи. Для цього розробляють певні стандарти поведінки державного службовця, які допомагають запобігти негативним наслідкам у його служ-

бовий кар'єрі. Правове врегулювання етики поведінки службовців спрямоване на підвищення рівня службової дисципліни і є превентивним заходом у боротьбі з корупцією. Отож, належна правова регламентація професійної етики переслідує дві цілі:

- по-перше, забезпечити ефективне виконання завдань;
- по-друге, забезпечити захист населення від корупції.

Існує два основні способи правового регулювання через прийняття підзаконних нормативно-правових актів та прийняття законів.

Врегулювання питань професійної етики відомчим актом в правотворчому процесі спостерігається нечасто, але саме такий підхід був використаний для регулювання цих питань сьогодні в Україні. Спеціальним правовим актом, який встановлює основні вимоги до етики працівників органів державної служби в Україні, є Загальні правила поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління державної служби від 23 жовтня 2000 р [5].

У Загальних правилах передбачено, що при прийнятті на державну службу державний службовець знайомиться з цими правилами, про що робиться письмове засвідчення в його особовій справі. А відповідно до пункту 26 Загальних правил їх порушення є підставою для застосування до державного службовця дисциплінарних стягнень, передбачених Кодексом законів про працю України, а також Законами України "Про державну службу" [4] та "Про боротьбу з корупцією" [6]. Однак у зазначених законах не згадано про Загальні правила поведінки державного службовця. Відповідно до пункту 22 статті 92 Конституції України за діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, визначається відповідальність виключно законами України. Тому не можна допустити, щоб підстави дисциплінарної відповідальності передбачав нормативно-правовий акт підзаконного характеру дії.

Загальні правила поведінки державного службовця мають обмежену сферу застосування, вони не поширюються на усіх державних службовців, а самі правила поведінки визначені надто узагальнено. Відтак, основи державної служби, у тому числі й вимоги професійної етики державних службовців, мають визначатися виключно на рівні закону.

Досвід багатьох зарубіжних країн показує, що важливим засобом правового регулювання професійної етики державних службовців є закон. Найбільшого поширення набуло закріплення відповідних правових норм у загальному законі про державну службу або законі про професійну етику державної служби [8].

Серед правових засобів регулювання основних засад професійної етики державних службовців в Україні є загальний і спеціальні. До загальних належать Закон України "Про державну службу" і Закон України "Про боротьбу з корупцією". А спеціальними законами є ті, які регулюють окремі види державно-службових відносин.

17 травня 2012 року прийнято Закон України № 4722-VI "Про правила етичної поведінки" [9], який визначає керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та матеріальної

відповідальності з урахуванням особливостей правового статусу таких осіб, визначених Конституцією і законами України.

У розділі II Закону України "Про правила етичної поведінки" передбачено перелік правил етичної поведінки, а саме: законність, пріоритет інтересів, політичну неупередженість, толерантність, об'єктивність, компетентність та ефективність, формування довіри до влади, конфіденційність, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру [Там само].

Разом з тим, питання культури поведінки державного службовця також врегульовані наказом Головного управління державної служби України "Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця" від 04.08.2010 року № 214 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 11 листопада 2010 року за № 1089/18384 (зі змінами).

Загальні правила поведінки державного службовця ґрунтуються на Конституції України, Законі України "Про правила етичної поведінки" та визначених статтею 3 Закону України "Про державну службу" принципах державної служби та спрямовані на підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців, а також інформування громадян про норми поведінки, яких вони мають очікувати від державних службовців.

Визначальними правовими принципами діяльності державних службовців є правомірність, правова впевненість та рівність перед законом, які мають розглядатися на фоні доцільності та дієвості.

Принцип правомірності в діяльності облдержадміністрації означає:

- правильне застосування законів;
- гарантію бездоганності адміністративних процедур та добросовісності працівників;
- чітке обґрунтування рішень.

Принцип правової впевненості означає:

- визначеність прав та обов'язків;
- надання достовірної та повної інформації, передбаченої правовими актами;
- чіткість розподілу обов'язків та персональної відповідальності серед працівників облдержадміністрації;
- належну оперативність розгляду справ;
- усвідомлене ставлення до своїх повноважень.

Принцип рівності перед законом означає:

- зрозумілість та визначеність;
- гарантії єдиного підходу до виконання функціональних обов'язків.

Державний службовець є представником суспільних інтересів і повинен служити народу України. Своїми діями та вчинками він має сприяти зміцненню позитивного іміджу та авторитету державної служби, дорозити своїм ім'ям та статусом. Працівник повинен усвідомлювати, що державна посада є виявом довіри народу. Проходження державної служби є несумісним з корумпованістю і хабарництвом.

Державний службовець повинен шанувати державні символи - Державний Прапор України, Державний Герб України, Державний Гімн України, вільно володіти українською мовою, має наслідувати духовні та моральні цінності, сформовані багатовіковою історією українського народу: мудрість, мужність, порядність.

Він повинен постійно вдосконалювати організацію своєї роботи на засадах справедливості. Своїми вчинками, діями, поведінкою зміцнювати віру громадян у законність дій та рішень органів державної влади, сприяти дотриманню законодавства.

Зобов'язаний дотримуватися Конституції і законів України, інших нормативних актів, стояти на захисті прав та законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, забезпечувати виконання покладених на органи влади функцій та повною мірою використовувати надані їм права.

Держслужбовець не повинен допускати впливу на виконання своїх службових обов'язків особистих (приватних) інтересів, інтересів членів своєї сім'ї або інших осіб, якщо ці інтереси не збігаються та/або суперечать законодавству.

Державний службовець не може бути членом політичної партії і незалежно від власних політичних поглядів повинен виконувати свої службові обов'язки в межах законодавства з дотриманням норм Кодексу.

На час перебування на посаді державний службовець зобов'язаний призупинити членство в політичній партії.

Держслужбовець, з урахуванням конституційних прав, може брати участь у громадській діяльності лише в позаробочий час, не підриваючи віру громадськості в неупереджене виконання ним своїх службових обов'язків, зобов'язаний будувати свої відносини з громадянами на основі довіри, поваги та неупереджено ставитися до різних політичних і релігійних переконань, уникати будь-яких дій, що порушують стандарти етичної поведінки.

Держслужбовець повинен постійно працювати над удосконаленням свого професійного рівня, виконувати службові обов'язки, проявляючи ініціативу, творчість і принциповість, ефективно використовувати робочий час, ввірені йому службове майно, кошти та будь-які інші активи ефективно, за призначенням та заощадливо.

Держслужбовець не повинен приховувати від громадян інформацію, яка згідно з нормативно-правовими актами може або повинна бути розповсюджена належним чином, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію, повинен обґрунтовувати та роз'яснювати прийняті ним рішення.

Держслужбовець повинен примножувати кращі традиції свого колективу, бути принциповим і вимогливим до себе, колег і громадян, поважати права, законні інтереси, честь, гідність, репутацію осіб, відстоювати професійну честь і гідність як особисту, так і своїх колег, не допускати розголошення недостовірної інформації та упередженої критики на їх адресу, зобов'язаний мати охайний діловий зовнішній вигляд.

Етикет службових взаємин, підсумовуючи і розвиваючи духовну культуру людства, є логічним вираженням кращих норм і правил поведінки. Він набуває сенсу обов'язковості повсякденного поважного відношення до людей, безвідносно до чи їхньої посади, чи до суспільного положення. Чемне поведіння з жінкою, шанобливе ставлення до старших, дотримання форм вітання, правила ведення розмови, поведіння за столом, виконання вимог, пропонувані до одягу - усі ці правила пристойності увібрали в себе загальні представлення про достоїнство людини, про норми взаємин між людьми в службовій сфері.

Отже, культура поведінки державного службовця

характеризує рівень якості управлінських послуг, які ними надаються, а такі явища, як низька якість надання державних послуг, недостатня професійність, прояви корупції, хабарництва є свідченням низького рівня культури управління та дискредитує органи державної влади.

Висновки

Етика державного службовця являє собою моральні й правові (юридичні) вимоги, яким має відповідати особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця.

Етичні засади державної служби не виникають стихійно, це є поступовий процес формування уявлень про вимоги щодо поведінки державного службовця. Результатом такого процесу є вироблення відповідних правил і їх фіксація у правовому акті, такі правові акти мають бути гнучкими і враховувати зміни уявлень суспільства про необхідну поведінку державного службовця.

Дієвим заходом протидії корупції на державній службі є законодавче врегулювання питань професійної етики державних службовців, що сприятиме професійному росту та підвищенню компетентності державних службовців та поверне довіру до них громадян.

Основи державної служби, у тому числі й вимоги професійної етики державних службовців, мають визначатися виключно на рівні закону.

Громадськість не повинна мати сумніви у доброчесності державних службовців. Державні службовці мають виключити будь-які приватні інтереси у процесі прийняття ними рішень чи вчинення адміністративних дій.

Вступаючи на державну службу, особа має підпорядковувати свій приватний інтерес державному інтересу і з готовністю поступитися приватними інтересами на користь державних.

Етика державного службовця - це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що є сукупністю найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих норм загальнолюдської моралі, властивих даному суспільству.

Проблема професійної етики державного службовця пов'язана з тим, що його діяльність повинна відповідати не тільки Конституції України, чинному законодавству, а й моральним принципам і нормам.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України №3206 від 07.04.2011 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
2. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
3. Про державну службу : Закон України №4050-VI від 17.11.2011 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
4. Загальні правила поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління державної служби від 23 жовтня 2000 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.
5. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. - К. : Вид. дім "Ін-Юре", 2002.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова]. - К. : Факт, 2003.

7. Професійна етика державної служби та запобігання конфлікту інтересів / [відп. за вип. Я. Березовський]. - К., 2010.

8. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / Ю. П. Битяк. - Х. : Право, 2005.

9. Державна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для

України / [за заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М.]. - К. : Конус-Ю, 2007.

10. Психология и этика делового общения / [под общ. ред. В. Н. Лавриненко]. - М. : ЮНИТИ, 1997.

11. Холопова Т. И. Протокол и этикет для деловых людей / Т. И. Холопова, М. М. Лебедева. - М. : "Анкил" Инфа-ли, 1994.

Певная Алина,

слушатель магистратуры специальности "Государственная служба"

*Донецкого государственного университета управления, начальник управления культуры и туризма
Донецкой областной государственной администрации, г. Мариуполь*

Халецкая Алина,

доктор наук по государственному управлению, профессор,

*заведующая кафедрой менеджмента организаций и внешнеэкономической деятельности
Волынского института экономики и менеджмента, г. Луцк*

ЭТИЧЕСКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ

В статье рассмотрены основные элементы этической инфраструктуры, проявляющие себя как механизмы и регулирующие взаимоотношения между государственными служащими и обществом. Этика государственного служащего определена как система норм поведения, порядок действий и правил, взаимоотношений и принципов в государственно-служебных отношениях, что является совокупностью наиболее пригодных, глубоко осознанных и конкретизированных норм общечеловеческой морали, присущих данному обществу. Основная проблема профессиональной этики государственного служащего, по мнению авторов статьи, связана с тем, что его деятельность должна отвечать не только Конституции Украины, действующему законодательству, но и моральным принципам и нормам.

Ключевые слова: этика; государственная служба; этическая инфраструктура; моральные принципы; нормы.

Pevna Alina,

Listener of Magistracy of specialty "Civil Service",

Donetsk State University of Management,

Head of the Donetsk City Administration

Khaletska Alina,

Doctor of Public Administration, Professor,

Volyn Institute of Economics and Management, Lutsk

ETHICAL PUBLIC SERVICE INFRASTRUCTURE: PROBLEMS OF FORMATION

The article describes the basic elements of an ethical infrastructure that manifest themselves as mechanisms regulating the relationship between public servants and the public, being the part of professional activities. Ethics for public servants is defined as the system of regulations of conduct, procedure and rules, and relationships and principles of public-service relationship that is most appropriate set of deeply understood and concretized norms of morality inherent in this society. According to the authors, the main problem of a civil servant professional ethics is the fact that its activities must meet not only the Constitution of Ukraine and current legislation, but also moral principles and norms.

Keywords: ethics; public service; ethical infrastructure moral principles; norms.

© Певна Аліна, Халецька Аліна
Надійшла до редакції 09.04.2015