

Харківська обласна державна адміністрація

Сектор з питань запобігання та виявлення корупції

***Норми та стандарти поведінки державних
службовців***

методичні матеріали

**Харків
2020**

ЗМІСТ

1. Вступ.
2. Професійна етика: специфіка, проблематика, місце в системі етичного знання
3. Місія, основні принципи та норми етики державного службовця
4. Особистість державного службовця: професійно-етичні аспекти
5. Етичні засади відносин державних службовців і громадян
6. Інституційні механізми підтримки етики державного службовця
7. Висновки

І ВСТУП

Від ціннісних основ державно-управлінської діяльності, етичної обґрунтованості прийняття управлінських рішень, моральних якостей державних службовців, рівня їх етичної культури залежить ступінь довіри до владних структур, націленість діяльності органів державної управління на побудову демократичної держави, реалізацію принципів гуманізму, соціальної справедливості, прозорості, дотримання прав людини. Етика державного службовця має вагому антикорупційну спрямованість.

Етика державного службовця постає як один із засобів боротьби з корупцією.

Корупція (від лат. *corruptio* – підкуп) – зловживання посадовою особою своїм службовим становищем заради власних інтересів, що спричиняє шкоду інтересам держави й суспільства.

Корупція як правило, супроводжується порушенням законності. Під корупцією розуміють підкупність, продажність, хабарництво державних посадових осіб, політичних і громадських діячів, урядовців та високопоставлених чиновників. Для боротьби з цим явищем в державному управлінні мають бути застосовані різноманітні заходи, серед яких не останнє місце займають етичні протидії корупції.

Однак етика державного службовця орієнтована не лише на боротьбу з корупцією, її вимоги торкаються будь-якої сторони професійного життя розглядає етика державної служби є:

ставлення професійної групи і кожного спеціаліста до суспільства в цілому, його інтересів;

визначення моральних якостей особистості представника державної служби, які забезпечуватимуть найкраще виконання ним професійного обов'язку;

обґрунтування професіоналізму як моральнісної якості державного службовця;

усвідомлення специфіки моральнісних відносин кадрового корпусу державної служби і громадян, які є безпосередніми об'єктами їх професійної діяльності;

розкриття сутності взаємовідносин всередині професійних колективів органів державного управління, специфічних моральних норм, які виражають ці відносини;

виявлення особливостей, мети, завдань та методів професійного етичного навчання державно-управлінського персоналу.

Отже, в процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави зростає значимість діяльності державних службовців. Метою змін в державному управлінні є становлення професійних, вискоефективних, стабільних і авторитетних владних інститутів, діяльність яких базується на чітких моральних та професійно-етичних принципах і нормах. Довіра громадян до влади, спроможність державних службовців ефективно та етично коректно

виконувати свої соціальне призначення є визначальними факторами продуктивних суспільних взаємодій та конструктивного суспільного розвитку.

2. ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА: СПЕЦИФІКА, ПРОБЛЕМАТИКА, МІСЦЕ В СИСТЕМІ ЕТИЧНОГО ЗНАННЯ

Етика – вчення про мораль.

Завданнями етики є :

- відображення, опис моралі;
- пояснення моралі, що сприяння критичному її осмисленню, утвердженню;
- пропозиція власної моделі моральності.

Етику визначають як систематичне прагнення осмислити наш індивідуальний та суспільний моральнісний досвід таким чином, щоб встановити *правила*, які повинні управляти поведінкою людей, виробити *цінності*, яких варто дотримуватися, а також щоб виховати такі *рисни характеру* людей, які їм корисно в собі розвивати (Р.Т.Де Джордж).

В результаті виконання цих завдань етика розширює світогляд людини, з'ясовує для особистості смисл моральних цінностей та проблем, сприяє розвитку культури мислення, стимулює власний моральний пошук людини.

Мораль – імперативно-оцінний спосіб (певна вимога, що висувається суспільною думкою, совістю та оцінка в зв'язку з виконанням вимог) відношення людини до дійсності (відношення не лише до людей, але й до Космосу в цілому), котрий регулює поведінку людей з точки зору принципового протиставлення добра і зла (добро і зло – виступають абсолютними координатами моралі).

Поняття “етика” здебільшого вживається у значенні науки, а поняття “мораль” – реального явища, що досліджує дана наука, хоча чіткого кордону між ними немає, оскільки вчиняючи ми використовуємо певні знання про моральну поведінку.

Існують певні особливості функціонування моралі:

- моральнісні судження є такими, що той, хто їх формулює, робить це для того, щоб *вжити їх і до себе*;
- мораль охоплює *все розмаїття людського буття*, вона не є замкненою лише на певному аспекті, сфері життя людей;
- мораль існує не як стан, а як *вектор* свідомого життя, що означає безперервність зусиль по її реалізації;
- мораль *не може вміститися* в певній змістовно конкретній, позитивній *вимозі*, або їх сукупності.

Взаємодія моралі з політикою становить вагомий зріз суспільного життя.

І політика, і мораль є способами регуляції поведінки, формами обґрунтування її у суспільній свідомості. Проте мораль розглядає світ крізь вертикальні співвідношення, а предметом активності політики є горизонтальні співвідношення між людьми.

В історії суспільства існує декілька підходів до розуміння відносин між політикою і мораллю. Дехто висловлює сумніви стосовно можливості їхньої взаємодії, інші – сповідують можливість співіснування моралі та політики. Серед прихильників ідеї про несумісність політики і моралі частина теоретиків та практиків стверджує, що домінантою життя є політика (при цьому повністю ігнорують моральнісні смисли суспільного життя й реально практикується аморальне політиканство), а інші вважають, що домінантою життя є мораль, політику ж сприймають як брудну справу, тим самим демонструючи абстрактне, відірване від життя моралізаторство.

Згідно з іншим підходом політика і мораль є сумісними. Проте й тут існує позиція, згідно з якою вагомішою складовою суспільного життя вважається політика, тим самим мораль політизується, стверджується, що вищим критерієм моральності є інтерес держави. Кардинально протилежна позиція, підтримуючи ідею про можливість взаємодії політики і моралі, наполягає на тому, що ведучим моментом цих взаємовідносин є мораль, а тому необхідно вибудовувати моральну політику, при якій в політичній діяльності будуть враховуватися моральні норми та цінності.

Крім демократичних та чесних виборів для морального оздоровлення політичного середовища має бути задіяна ціла низка заходів. Демократичне суспільство – це суспільство, що визначає, у тому числі, систему обмеження влади. Суспільний контроль, здійснюваний, насамперед, за допомогою громадських організацій і засобів масової інформації, є найбільш істотним фактором відстеження етичного компонента діяльності представників законодавчої влади протягом усього терміну їхніх повноважень. Досить результативним може бути і внутрішній самоконтроль “професійної” групи, реалізований через діяльність парламентської опозиції, функціонування парламентських етичних комітетів і (або) через репутаційні механізми. У будь-якому випадку для здійснення таких видів контролю необхідна чітка фіксація стандартів парламентської етики, що представлять громадськості та самим депутатам критерії для оцінки поведінки представників законодавчої влади. Важливим фактором для розвитку соціуму є взаємодія моралі та права. І право, і мораль виступають способами регуляції життя соціуму, стоять на заваді аморальним діям та створюють умови для забезпечення існування людини на засадах особистої свободи. Однак це дві суттєво різні регуляційні системи, основними розбіжностями між якими є:

1. Інституційний характер правової регуляції (адже за будь-якою правовою дією стоїть *інститут* держави) і відсутність інституту в моральній регуляції;
2. Налаштованість права лише на заборону зла; мораль же не тільки забороняє злі дії, наміри, відносини, але й орієнтує на втілення добра.

Право цілком задовольняється тим, що дії людини не порушують правові норми, зовнішньо не суперечать закону. Мораль – це не лише розгляд конкретних кордонів, в яких наші вчинки повинні бути обмежені, але й культивування духу. Для моралі ж зовнішня відповідність людської поведінки нормам є недостатньою, оскільки моральнісним визнається лише той вчинок,

який має моральнісний зміст, тобто його мотив і результат є морально забарвленими для суб'єкта дії.

Право з'являється з появою держави і уособлює погляд на людину ззовні, з позицій соціального інституту – держави. Так, норми права встановлюється державою, їх є певна кількість, вони кодифіковані, чітко визначені (для виконання і перевірки), менш гнучкі, ніж моральні; адресатами права є конкретні люди; в праві здійснюється заохочення конкретних дій, функції контролю виконують спеціально призначені інститути – суд, прокуратура; покарання має об'єктивний характер, кількісну міру. В свою чергу мораль з'являється з появою суспільства, представляє погляд на людину зсередини – з точки зору її мотивів, намірів, попереднього досвіду тощо; норми моралі народжуються, або набувають морального забарвлення у практичному житті; їх не можливо звести до певної кількості, вони є гнучкими, здатні віддзеркалювати нові потреби людства. Адресатами моральних норм є всі люди; одній моральній нормі відповідає декілька правових. Контроль за виконанням норм в моралі здійснюється суспільною думкою або совістю людини; покарання носить суб'єктивний характер (неповага, сором, провина).

Виконуючи норми права людина звільняється від контролю; існує “простір безкарності” для певних неморальних рішень, вчинків; сфера застосування права – вузла; право виробляє лише норми взаємодії. В моралі виконання норм не звільняє від совісті; тут немає “простору безкарності”; сфера застосування моралі ширша (дружба, любов тощо); крім норм поведінки мораль виробляє ціннісні орієнтації людини.

Не дивлячись на специфіку моральної та правової регуляції, мораль і право у суспільному житті тісним чином пов'язані: розвинуті правові інститути створюють кращі умови для розвитку моралі, в свою чергу моральні вимоги удосконалюють право. Мораль і право взаємодоповнюють один одного; гармонізація відносин між цими двома регулюючими системами суттєво впливає і на гармонізацію суспільного життя в цілому.

Достатньо небезпечною може бути підміна однієї форми регуляції іншою. Так, перебирання мораллю функцій права здатне призвести до суб'єктивізму, втрати правом однієї із основних своїх характеристик – формальності. В свою чергу невиправдане розширення сфери права призводить до повної регламентації життя людини з боку держави, до втрати особою можливості і здатності бути суб'єктом, творцем власного життя. Відносини між правом та мораллю набувають нових форм взаємодії з розвитком професійної етики.

Історичний процес *розподілу праці*, суспільної диференціації призводить до виникнення та розвитку різноманітних професійних відносин, специфічної культури та моралі, які формуються в ході професійної діяльності. Належність до певної професії породжує своєрідний професійний світогляд, психологію, визначає особливості поведінки. У представників різних професій виникають специфічні норми взаємодії, ціннісні орієнтації, відносини. Це дає підстави говорити про існування професійної моралі.

Професійна мораль відображає особливості моральної свідомості, взаємовідносин, поведінки людей, які обумовлені специфікою професійної діяльності.

Однак з часом професійна мораль потребує свого більш чіткого оформлення, що й призводить до виникнення професійної етики. У професійній етиці фіксуються вже не стихійно сформовані моральні норми, а інституційні свідомо сформовані професійно-етичні встановлення. Придбання професійною етикою інституціонального характеру свідчить про заміну спонтанних дій на передбачувану, очікувану, модельовану та регульовану поведінку.

Професійна етика вирізняється:

- усвідомленою ретельною розробкою професійних етичних норм;
- побудовою системи взаємозалежних цінностей, принципів, норм, установок, зафіксованих в Етичному кодексі;
- існуванням групи людей, що відповідають за підтримку і захист цих норм.

Виділення особливих професійно-етичних встановлень, в яких загальнолюдських принципів моралі *конкретизуються* відносно професійної діяльності, обумовлена рядом факторів:

- своєрідністю місця та діяльності професійного колективу у суспільстві;
- специфікою особистих відносин в професійній діяльності;
- підвищеними моральними вимогами, особливою напруженістю, складністю реалізації етичних норм у певних професіях.

Переліченні умови мають визначальне значення й для професійної діяльності державних службовців. Так:

- державні службовці займають специфічне місце у суспільстві, вони реалізують державну управлінську діяльність і державно-владні повноваження;
- в професійній діяльності державних службовців складаються особливі відносини;
 - відносини між державними службовцями і громадянами вибудовуються на засадах *служіння* державного апарату *народові*, його інтересам;
 - для побудови стосунків всередині професійної групи державних службовців кардинальне значення має принцип *ієрархії*;
 - підвищенні моральні вимоги в державному управлінні обумовлені;
 - розпорядженням великими *матеріальними цінностями, людськими ресурсами*;
 - безпосереднім впливом на життя *конкретних людей*;
 - існуванням *ризиків, непередбаченості* у діяльності, сполученням формально-процедурних регламентацій діяльності з можливістю прийняття вольових суб'єктивних рішень, імовірним *творчим* характером праці.

Ці чинники призводять до виникнення особливих етичних проблем професійного життя державних службовців (проблеми дотримання державної таємниці, протидії корупційним діям, збереження конфіденційної інформації громадян, політичної неупередженості, обмеження частини політичних, природних їх прав тощо).

Таким чином, етика державного службовця виявляє специфічні вимоги до моральності державних службовців, які пов'язані з особливістю професії.

Професійна мораль державних службовців – це особливості моральної свідомості, взаємовідносин, поведінки людей, які обумовлені державно-службовою діяльністю.

Етика державної служби є видом управлінської етики, в якому на основі вивчення професійної моралі державних службовців обґрунтовуються ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки, взаємовідносин між людьми у процесі державно-управлінської діяльності, надаються практичні рекомендації, які зорієнтовані на цю діяльність.

Для точнішого відображення етосу професії та організації цілеспрямованої роботи по етизації державної служби розрізняється: *етика державної служби*, яка є інституціональною, організаційною етикою та *етика державного службовця*, що представляє професійно-етичні цінності та норми на рівні особи.

Етика державної служби – інституційна етика, яка випливає з місії та філософії державної служби та презентує її цінності, професійно-етичні принципи, норми й механізми їхньої підтримки.

Етика державного службовця – основана на усвідомленні професійного призначення система професійно-етичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у свідомості державних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини, діяльність у сфері державної служби та механізмів підтримки професійно-етичної складової державної служби.

Етику державного службовця можна означити, і як взаємозв'язок цілей і засобів діяльності державного службовця та специфічно людських цілей. Таке визначення несе вагоме смислове навантаження і дозволяє по-новому розглянути предмет цієї професійної етики, виходячи з масштабу “специфічнонаміру, відношення, дії”.

В етиці державного службовця *конкретизуються* загально-моральні настанови. Проте кожна відносно самостійна моральна підсистема (у тому числі професійна етика) утримує у собі небезпеку *самоізоляції*, виникнення професійного егоїзму, домінування *корпоративних інтересів* над загальнолюдськими.

Професійний егоїзм – прагнення захистити діяльність своєї професійної групи від публічної критики, відстояти право на здобуті попередньо матеріальні привілеї, престиж та інші переваги, обґрунтувати правомірність зниження внутрішньо-групової вимогливості (необхідністю збереження “професійної таємниці”, неприпустимістю втручання в професійні справи зі сторони некваліфікованої суспільної думки тощо).

У разі конфлікту між загальнолюдськими та професійними настановами перевага повинна бути віддана загальнолюдським моральним вимірам.

Лише усвідомлення загальнолюдського, загальнокультурного сенсу професійних цілей робить професійну діяльність морально осмисленою.

Досягти гармонізації вимог загальнолюдської моралі та професійної моралі державних службовців можливо через форми і методи незалежного суспільного контролю над діяльністю окремих спеціалістів та професійної групи в цілому, через прозорість, зняття зайвих заборон і обмежень, суспільний діалог, свободу обговорення всіх доступних розумінню неспеціалістів сторін професійного функціонування.

3. МІСІЯ, ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА НОРМИ ЕТИКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

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

Основне завдання державного службовця: якісне та сумлінне виконання ним професійного призначення. Виявлення та чітке формулювання місії державної служби – базис для побудови всієї системи професійної етики державних службовців та фактор ствердження моральних відносин між владою та громадянами. Професійне призначення формує розуміння місця професійної групи у суспільстві, воно є стрижнем для вибудови засад професії та відповідних вимог до професіоналів, масштабом для оцінки їхньої діяльності.

Принцип служіння народові – смислове ядро, навколо якого має вибудовуватися система професійних ціннісних орієнтацій державних службовців.

Професійне призначення державних службовців в демократичних країнах – служіння своєму народу та кожному його громадянину. Державний службовець здійснює місію служіння через державну організацію.

Принцип служіння народові України в Законі України “Про державну службу” (Стаття 4) проголошуються основні принципи державної служби нашої країни.

1) верховенства права - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до [Конституції України](#), що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності - обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені [Конституцією](#) та законами України;

3) професіоналізму - компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання посадових обов’язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму - відданість та вірне служіння Українському народові;

5) доброчесності - спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

б) ефективності - раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби - заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості - недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорості - відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених [Конституцією](#) та законами України;

10) стабільності - призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Водночас слід мати на увазі, що державний службовець служить народові, але через державну організацію. Лояльність до демократично обраної, легітимної влади є невід'ємною складовою феномену служіння чиновників народові.

Сьогодні існує різні стратегії діяльності держави, різні розуміння професійної місії державних службовців, зокрема "традиційна", орієнтована на служіння народу та "модерна", що має за мету надання послуг громадянам.

Як перший, так і другий підходи мають свої переваги та свої вади. Найбільш продуктивним було б поєднання двох представлених підходів. У такому випадку моральне призначення державної служби виражалось б у формулі: "Державні службовці служать народу України, задовольняючи його потреби в послугах держави".

Ідея служіння всьому народу повинна бути поєднана з принципом пріоритету прав та свобод людини і громадянина. Служіння народу має зважувати на необхідність дослуховуватися до інтересів груп населення, які представляють меншість у суспільстві, до потреб *кожного* громадянина. Між правами і свободами громадянина та правами і свободами "колективного громадянина" (суспільства, держави) існують відносини координації, а не субординації; ці права однаково важливі для існування соціуму.

Відданість ідеї служіння суспільству виявляється й у діяльності держави в цілому, й в діях окремих працівників. Професійна поведінка державних службовців повинна ґрунтуватися на прагненні найбільшого блага для суспільства та відповідати моральним цінностям, що прийняті у суспільстві як норма. Нині обговоренню підлягають не лише ціннісні настанови державного управління, а й реально діючі орієнтації та мотивації державних службовців.

Неповажливе, грубе або байдуже ставлення представників влади до громадян, незнання справжніх потреб громадян є свідченням відірваності державних службовців від народу та відсутності у них мотивації на служіння суспільному благу.

Якщо служіння *не є значимим* для державних службовців, воно *не може стати* для них *мотивом* праці, предметом вольових зусиль. Мотивувати діяльність державних службовців на досягнення суспільних цінностей, гармонізувати й узгоджувати приватні та суспільні інтереси здатні відчуття спів-громадянськості з іншими представниками суспільства, усвідомлення себе як частини соціуму, патріотизм. Пошук шляхів стимулювання мотивації до добросовісної праці – один із перспективних шляхів розвитку державного управління України.

На мікрорівні етика державного службовця, що орієнтована на служіння, виражається в культурі спілкування з громадянами, в реалізації базових етичних принципів комунікації.

Цінностями демократично орієнтованої державної служби є солідарність, справедливість, життя та гідність людини, повага до неї тощо.

Принципами діяльності державного службовця в країнах демократії стає пріоритет суспільного блага, верховенство права, чесність, повага, цінування загально визнаних норм моралі, безпристрасність та неупередженість, відповідальність, відкритість, прозорість, ефективність, результативність тощо.

Необхідними **якостями** державного службовця є патріотизм, громадянськість, законослухняність, людяність, повага до честі та гідності інших, відданість справі, професіоналізм, чесність, відповідальність, принциповість, послідовність, добросовісність, дисциплінованість, моральна й фінансова чистоплотність тощо (більш детально торкнемося цієї теми в подальшому).

Норми, стандарти поведінки державних службовців – це конкретні вказівки щодо того, як мають діяти представники державної служби, щоб їх поведінка відповідала їх суспільно-правовому статусу.

На державній службі фіксують стандарти:

- поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ (служіння інтересам громадян, верховенство права, чесність, повага, доброзичливість, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, ввічливість, коректність тощо);

- ставлення до професійних обов'язків (професіоналізм, відповідальність, дисциплінованість, прозорість, ефективність, результативність, раціональне використання ресурсів державного органу, якнайкраще застосовувати здібностей, знань, підвищення власного професійного рівня, дії в громадських інтересах і відповідно до обставин справи тощо);

- внутрішньо-службової поведінки – поведінки у стосунках з керівниками, колегами, підлеглими (повага, доброзичливість, ввічливість, стриманість, неупередженість, визнання помилок, пропозиції щодо допомоги, визнання іншої позиції тощо);

- та політичної або іншої неупередженості;

- ділових відносин державних службовців з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями;

- управління конфліктом інтересів;

- антикорупційного поведіння (щодо несумісних сторонніх інтересів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення служби, службових привілеїв, послуг і подарунків, реагування на неправомірні пропозиції, заборони зловживання посадовим становищем тощо); поведіння з конфіденційною, службовою інформацією;

- прав співробітників (щодо відповідного правового й матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, відповідного статусу, кар'єрного просування за заслугами, захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень);

- службових викриттів тощо.

В Законі України “Про запобігання корупції” фіксуються правила поведінки представників державної влади та місцевого самоврядування щодо законності, пріоритету інтересів, політичної неупередженості, толерантності, об'єктивності, компетентності і ефективності, формування довіри до влади, конфіденційності, 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).

При визначенні рівня професіоналізму державного службовця мають обов'язково оцінюватися його особисті професійно необхідні моральні якості та дотримання ним професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки.

4. ОСОБИСТІТЬ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ПРОФЕСІЙНО-ЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Підтримка етики державного службовця може здійснюватися:

1) через особистісну моральнісну саморегуляцію державних службовців.

2) через інституційні впливи, зміни в організаційному середовищі, які максимально унеможливають порушення етичних засад професії;

Перший напрямком підтримки професійно-етичних впливів є моральнісна саморегуляція, особисті моральні принципи та моральні якості, творче етично огранене самовираження державних службовців. Широке впровадження моральної регуляції у сфері державної влади можливе за умов культивування поваги до особистості; підбору та просування кадрів з урахуванням професійно-етичної та моральної складової професіоналізму; акцентування уваги на моральних вимірах кодексу поведінки в процесі його розробки й упровадження; входження в практику державної служби низки засобів, що активізують засвоєння етичних стандартів професії.

Другий напрямком професійно-етичних впливів передбачає створення етичної інфраструктури державної служби та впровадження репутаційного контролю за поведінкою працівника (про другий напрямок перетворень в етиці державного службовця мова йтиме пізніше).

Розглянемо перший напрямком підтримки етики державного службовця.

Організація життєздатна тільки завдяки особистостям і лише у світі особистостей (Е. Муньє).

Одним із засадових положень моделі раціональної бюрократії М.Вебера є безособовість, що стверджує формально-функціональні відносини державних службовців як із громадянами, так із співробітниками всередині організації. Безособовість, за задумом, здатна посилити керованість та контрольованість державного управління за рахунок позбавлення невизначеності та свавілля. Функціонування чиновництва тут окреслюється правилами взаємодії, відповідає правовим нормам та організаційним зразкам поведінки. Чітко зафіксоване поле компетенції, раціонально обґрунтований розподіл повноважень та відповідальності, при якому нехтується особистими симпатіями й антипатіями, дозволяє, за Вебером, налагодити більш ефективну працю бюрократії. Це призводить до досить швидкого та продуктивного вирішення справ, оскільки заощаджує час та зусилля, дозволяє уникати численних конфліктів.

Однак, безособовість має не лише функціональні, але й дисфункціональні ефекти. Тотально знеособлений характер відносин призводить до байдужості та нечутливості до потреб громадян і відсутності гнучкості та творчих підходів в роботі. Безособовість утруднює самореалізацію, демотивує та деформує особистість державного службовця; людський потенціал, здібності працівників не використовуються у всій повноті, яскраві персоналії витісняються з професійного середовища, провокується морально-психологічний опір співробітників практиці безособовості.

Тому в державно-управлінській системі необхідно впроваджувати й особистісні підходи. При цьому персоналізації потребують:

- *споживачі* державно-управлінських послуг. Сприйняття громадян як осіб зі своїми особливими інтересами й потребами, життєвим досвідом, світоглядом вимагає від державних службовців внутрішньої етичної, психологічної та етикетної культури;

- *державні службовці*. Професійна діяльність має стати й реалізацією особистісних смислів людини-працівника в рамках правового та морального поля професії.

Особистісні підходи дозволяють акцентувати увагу на моральнісній саморегуляції державних управлінців. Без їхнього врахування професійна етика залишається лише засобом тиску та примусу.

В моральнісній саморегуляції головний наголос ставиться на внутрішніх моральних зобов'язаннях професіонала, його творчому самовираженні, моральній відповідальності, ініціативності й ступені внутрішнього засвоєння професійно-етичних вимог та цінностей. Державний службовець перестає сприйматися лише як функціонер, виконавець, а постає як особистість, яка на високому рівні володіє професійними знаннями та навичками, здатна самостійно мислити та приймати відповідальні рішення, виявляє етичну чутливість до складних проблем професійної діяльності. Сформованість ціннісно-мотиваційної сфери, соціально-етичної культури державного

службовця впливає на підвищення успішності, ефективності управлінської діяльності, та загалом на покращення суспільного самопочуття, морального клімату в державі. Підтримкою індивідуальної професійно-етичної саморегуляції стають повага до особистості державного службовця, віра в його моральнісну зрілість, створення можливостей для повноцінної професійної реалізації та розвитку людського потенціалу державного управління.

В системі державного управління існують і формально безособові, і особистісні елементи діяльності, які створюють амбівалентну, суперечливу та взаємодоповнюючу цілісність.

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

1) відбору людей на державну службу – тут відслідковуються певні загальнолюдські моральні якості кандидата на посаду, які необхідні для належного виконання професійних обов'язків;

2) проходження професійної діяльності – оцінюється дотримання норм етики державного службовця.

Оскільки професійна діяльність державних службовців налаштована на виконання визначених професійних функцій, вона потребує від індивіда наявності певних якостей, які необхідні для продуктивної діяльності державного управління. До таких якостей морального гатунку належать бажання приносити користь суспільству, громадянськість, відданість ідеалам демократії, законослухняність, патріотизм, політична неупередженість бюрократії, професіоналізм, повага та чуйність до людей, доброзичливість, схильність до взаємодопомоги та співробітництва, толерантність, працелюбність, відповідальність, сумлінне ставлення до своїх обов'язків, непідкупність, принциповість, вимогливість, справедливість, чесність, стриманість, урівноваженість, коректність та ввічливість, скромність у особистому житті, відчуття професійної честі та професійної гідності тощо. Розглянемо деякі із цих якостей.

Значимі вимоги висуваються професійною етикою до громадянських чеснот представників державного управління. Існують різні бачення “векторності” демократичних процесів. Деякі науковці пов'язують ці процеси з активними діями держави, інші вважають, що демократизації держави і уряду передують демократизація громадянина. Нині в дослідницькій літературі все більшої прихильності здобуває погляд щодо зустрічного руху громадськості та державних інституцій до ствердження демократичних засад соціуму. В будь-якому разі на посилення демократичних процесів у державі, в державному управлінні впливає демократизація державного службовця як громадянина. Культивування та підтримка у представників державного управління громадянських чеснот стає одним із шляхів демократизації та підвищення здатності влади співпрацювати з громадянським суспільством.

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

- Громадянин – державна людина, яка відчуває себе громадянином конкретної держави і є:

А. *Законослухняною*, тобто дотримується існуючих у суспільстві норм та імперативів, визнає та шанує суспільні авторитети, виконує обов'язки, покладені громадою.

Б. *Лояльною*, тобто визнає та доброзичливо ставиться до чинних законів, установленої влади, погоджується перебувати в “правовому полі”, дотримуватися вимог законів.

- Громадянин – представник громадянського суспільства, який має особистісну самосвідомість, розвинуту потребу в реалізації власних прав, свобод, повноважень, здатність:

А. Розрізняти державне (формальне) та безпосередньо людське;

Б. Відчувати власну гідність у стосунках з державою та шанувати гідність інших;

В. Вимагати від держави виконання її функцій, готовність і вміння домагатися дотримання власних прав.

- Громадянин – патріот, що дотримується суспільного та моральнісного принципу патріотизму (С.Г.Рябов).

Усвідомлення державними службовцями себе як носіїв громадянськості розширює можливості збалансування в державно-управлінській діяльності суспільних інтересів із інтересами особистими та груповими.

Проте існують певні протиріччя між моральнісними чеснотами та громадянськими чеснотами. Ще Аристотель наголошував на тому, що чесноти громадянина – це сукупність якостей, що сприяють підтримці порядку та справедливості в державі; вони орієнтовані на політичне благо, залежать від типів держав, від законів та їхнього оновлення. Моральні чесноти представляють собою сукупність якостей, що сприяють підтримці людяності; вони орієнтовані на благо й не залежать від типів та законів держав, тобто є досконалішими. Це дає підстави надавати більшу ціннісну вагу не політичному благу, а благу як такому, адже досконала людина – це завжди більше, ніж досконалий громадянин. Саме тому моральнісні характеристики мають перевагу над політичними й наявність громадянських чесноти у особи не є достатньо умовою для того, щоб вважати її людиною моральною.

Окремо слід обговорити явище патріотизму в державному управлінні.

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

Існують певні небезпеки при спотвореному ставленні до патріотизму:

- *применшення* значимості своєї батьківщини, що призводить до комплексу “меншовартості”;

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

Дійсний моральнісно забарвлений патріотизм включає визнання права на патріотичність у представників інших “батьківщин”.

Державні службовці є представниками держави, яка впорядковує, здійснює управління життям країни, представляє її інтереси на міжнародному терені. Тому тут патріотизм виходить на рівень державного патріотизму, а державні службовці виявляються “двічі патріотами” – за “велінням серця” та за обов’язком, тобто постають як:

1) особи, що люблять свою Вітчизну;

2) професіонали, що представляють інтереси та діють на користь країни, яку унаочнює держава.

Неможливо поставити любов до Батьківщини (як і будь-яку любов) в обов’язок, проте *діючи* у своїй сфері в інтересах народу, працюючи професійно державні службовці тим самим стверджують патріотизм своєю *діяльністю*, працюють на гармонізацію життя своєї країни.

Патріотизм *не гарантує* моральності, оскільки він може не підкріплюватися гуманністю, повагою до самотності іншого, визнання права іншого народу на формування власного життя.

Суттєвою вимогою до державного службовця, на відміну від настанов політиків, є припис бути політично неупередженим. Політична неупередженість державного службовця виявляється як громадянська чеснота, оскільки вона налаштовує чиновників на суспільне служіння на основі неупередженого ставлення до будь-якої політичної сили, яка функціонує в рамках закону. Необхідність політичної неупередженості на державній службі обумовлена тим, що державна служба – це служба на благо *всього* народу, тому державні службовці у своїх діях не можуть відображати й реалізувати інтереси лише певної політичної групи. Крім того, політична боротьба всередині державної служби призводить до неузгодженості в державному управлінні, втрати контролю над ситуацією, відсутності єдності у суспільстві, до безладдя.

Загалом, громадянськість – наслідок тривалого виховного впливу, громадянської соціалізації особи – інтегрування її у суспільне життя на відповідних засадах. Вироблення відчуття спів-громадянськості може стати передумовою успішної демократизації українського соціуму й гармонійного розвитку особи.

Нині в державному управлінні нагальним є визнання моральності, професійно-етичних чеснот як виміру професіоналізму державних службовців. 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 та 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, свідомо змінює і розвиває себе у процесі праці, вносить свій індивідуальний, творчий внесок у професію, знайшов своє індивідуальне

призначення, стимулює у суспільстві інтерес до результатів своєї професійної діяльності і підвищує престиж своєї професії у суспільстві (А.К.Маркова). \

Професіонал – це людина ініціативна, віддана справі, чесна у ставленні до своєї роботи. Зниження рівня довіри до державних службовців значною мірою обумовлене 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 в становленні професійності працівника.

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

Проте професіоналізм, як він сьогодні розуміється, ще не гарантує моральнісних чеснот людини. Він може справляти й значний негативний вплив на розвиток особи. Це пов'язано, перш за все, з вузькою професійною спеціалізацією праці, яка робить із людини “раба” своїх професійних знань про оточуючий світ. Глибина професіоналізму веде до певної обмеженості інтересів, установок, поглядів на світ. Спеціалізація праці призводить до встановлення специфічних норм та правил взаємодії професіоналів, до формування корпоративної етики, яка спроможна перетворюватися в вузькокорпоративний професійний егоїзм. Виходом з цієї ситуації є розмикання вузькопрофесійних рамок, що не дозволить, в тому числі професійній етиці, втратити загально-моральні горизонти. На державній службі це може відбуватися через механізми колегіальності, експертного аналізу, громадського обговорення, суспільного контролю тощо.

Вплив особистості, її моральних та професійно-етичних чеснот на становлення професійності потребує детального аналізу в рамках науки державного управління. Результати деяких соціологічних досліджень свідчать, що моральні оцінки дій державних службовців у суспільній свідомості жорстко не пов'язані з рівнем їхнього професіоналізму, організаторських здібностей, ефективністю рішень, що приймаються, підвищенням професійної компетентності, розвитком ділових якостей. Навпаки, професіонали, високоосвічені та інформовані спеціалісти іноді сприймаються суспільною думкою як особливо винахідливі у зловживаннях службовим становищем, найбільш небезпечні для суспільства й держави.

Головні небезпеки порушення моральних засад державного управління існують там, де у професіоналів є певна свобода вибору. В таких жорстко не кодифікованих ситуаціях основна відповідальність за дотримання професійних етичних цінностей покладається на особистість державного службовця.

Відсутність взаємопов'язаності моральних, професійно-етичних й професійних вимірів призводить до соціальної деградації професіоналізму, що виявляється в поширенні негативних явищ в діяльності державної служби, зокрема таких, як корупція, бюрократизм, відірваність від народу, “напівпрофесійність”, політична заангажованість, фаворитизм, особиста відданість конкретним керівникам тощо.

Однак висока моральність працівника не звільняє його від обов'язку професійно виконувати службові доручення. Неможливо абсолютно виправдати професійні недоліки найкращими моральнісним мотивами. Якщо використовуючи позитивну мотивацію, в результаті обмеженості професійних знань та вмій працівник діє не професіонально, це не знімає з нього повністю відповідальності, більш того – накладає моральну провину за відсутність професійного самовдосконалення.

У багатьох країнах, зокрема у Великобританії, США, Франції, ФРН, Японії, такі моральнісні якості, як відповідальність, честь, толерантність, доброзичливість державного службовця є вагомими професійними характеристиками, що впливають на прийняття рішень й унормовують діяльність чиновництва. З іншого боку, професіоналізм тут постає як один із базових професійно-етичних обов'язків державного службовця. Так, скажімо, в Етичному кодексі Американського товариства державного управління (п.7) зазначається необхідність “прагнути до вищого рівня особистого професіоналізму та стимулювати професійне вдосконалення ...колег й тих, хто хоче прийти працювати у сферу державного управління”.

В Україні принцип професіоналізму закріплений в Законі України “Про державну службу”. Згідно з “Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців” особистими вимогами для всіх державних службовців є такі професійно-кваліфікаційні характеристики, як принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України; ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка (п. 2.7).

Існуюча ситуація ставить державну службу України перед необхідністю розширити поняття професіоналізму на державній службі, *включити* до нього професійно-етичні та *враховувати* моральні характеристик особи. За такого підходу професіонал визначатиметься як людина, що не лише знає технології та вміє їх застосувати, але й наповнює свою працю певним моральнісним змістом.

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

Прийняття на роботу та кар'єрне просування залежатиме й від рівня реалізації працівником професійно-етичних вимог. Визначення ступеню його компетентності включатиме перевірку дотримання професійного етичного кодексу, оцінку особистих моральних чеснот державного службовця (справедливості, працелюбності, відповідальності, доброзичливості, чесності, толерантності, тактовності тощо). З іншого боку відсутність певних моральних

якостей, порушення професійно-етичних встановлень свідчатиме про непрофесійність державного службовця та його непридатність працювати в державному апараті.

Ще однією важливою професійно-етичною вимогою до державного службовця є вимога відповідального ставлення до професійної діяльності.

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

Професійна відповідальність тісним чином пов'язана з професійною етикою державних службовців.

Професійна етика – це етика відповідальності (П.Друкер).

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, значимими людьми.

Професійна відповідальність в державному управлінні може існувати як відповідальність перед суспільством в цілому; відповідальність перед окремим групами та представниками суспільства; відповідальність всередині професійної групи.

Відповідальність може накладатися ззовні як нав'язування виконання професійних, службових обов'язків, але тоді це скоріше підзвітність, виконавча сумлінність (сутність якої відображена на *рис. 4*), а може поставати як самостійно прийняте, добровільне слідування належному в професії, тоді мова йтиме про моральну відповідальність. Професійна відповідальність є особливо дієвою, коли вона стає похідною внутрішньої моральної відповідальності людини.

В державно-управлінській діяльності необхідно робити акцент не тільки на “виконавчій сумлінності”, але й на відповідальності, а це стає можливим тоді, коли у суб'єкта діяльності є певна свобода дії. Відчуваючи себе лише ланкою в безликому ланцюгу, не будучи автором вчинку, події, працівник прагне позбутися і відповідальності за них. Навпаки, розширення кордонів для вільної реалізації суб'єкта, підвищення довіри до нього, повага до його унікальності, обертаються підвищенням відповідальності за власні дії, власне життя, за підтримку особистої гідності. Іншими словами, працівник може бути професійно відповідальним тільки за те, на що в нього є повноваження.

Сьогодні в Україні відбувається певна переорієнтація уваги суспільства із колективної на особисту відповідальність, яка покликана протистояти підміні та розмитості відповідальності. Персональна відповідальність за виконання службових обов'язків проголошується як один із засадових принципів державної служби багатьох країн, в тому числі й України. Проте це не означає, що колективна відповідальність у будь-якому разі цілком розчиняється в індивідуальній моральній відповідальності службовців. Існують такі види колективної відповідальності, які не можна повністю розкласти на індивідуальні відповідальності. Розширення сфери індивідуальної

відповідальності повинно поєднуватися із розвитком спів-відповідальності – відповідальності колективу, професійної групи тощо.

Відповідальність кожного в колективі залежить від його *положення, впливовості та знань*. Кожен співробітник несе частину відповідальності пропорційну його практичному впливу. Особливо велика відповідальність лежить на тих представниках влади, які приймають рішення, проте й тут індивідуальна відповідальність державних службовців, що наділені повноваженнями приймати рішення, поєднується з колективною, груповою відповідальністю – відповідальністю професійної групи перед суспільством.

Факторами сприяння підвищення персональної професійної відповідальності державних службовців є:

- послідовне делегування компетенції та відповідальність вниз;
- створення можливості для творчого підходу;
- досягнення кращих координацій та співробітництва;
- ствердження орієнтації на цілі та результати в сукупності з оцінкою досягнутих результатів по достоїнству (Р.Майер, М.Едель).

Складовою реалізації ідеї служіння в державному управлінні є повага до людини. З етичної точки зору особи, з якою ми вступаємо у процес взаємодії, визнаються як значимі, достойні поваги та гідного відношення.

Повага – таке ставлення до людини, в якому практично визнається цінність та гідність особи.

Повага має свої градації та відтінки, які залежать від авторитету, досягнень та достоїнств особистості. Однак, моральною свідомістю висувається вимога “попереднього” поважливого ставлення до особи як до людини (тобто автономного та раціонального діяча), яке відображається в етичних та етикетних приписах. В такому ставленні фіксується глибоко гуманне відношення до індивіда як до потенційно гідного, як такого, що не дивлячись на певні вади характеру чи виховання, спроможний називатися представником людства. А підкреслення значимості для оточуючих здобутків індивіда фіксується у термінові “пошана”.

Кожна окремо людина розглядається як достойна поваги вже за те, що вона людина.

У взаємодіях між державними службовцями та громадянами повага конкретизується зокрема:

- у доброзичливості, готовності взяти участь у вирішенні справ громадянина, схильності до взаємодопомоги та співробітництва;
- у ввічливості та коректності у ставленні до людини (відсутності демонстрації надмірної зайнятості; уважному слуханні та вмінні почути; наданні людині можливості висловити свою точку зору; чіткому, короткому, послідовному, коректному викладенні інформації; аргументації, що орієнтована на особливості сприйняття людини);
- у точності (пунктуальності, точних формулюваннях, вчасності надання відповідей та послуг, виконанні рішення у строки, дотриманні слова) тощо.

Поряд з цим повага до громадян у працівників має поєднуватися з самоповагою, що виражається у вмінні протистояти адміністративному та побутовому хамству.

Досить вагомою професійно-етичною рисою державного службовця є толерантність.

Толерантність – морально-психологічна установка особи на сприйняття іншої людини в її інакшості, визнання за цією людиною права на самобутн 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.

Існує вагома аргументація на захист принципу толерантності в державному управлінні. Здатність державних інститутів підтримувати соціальну інтеграцію в суспільстві є суттєвим чинником, невід’ємним складником легітимації влади. Водночас і визнання *відмінностей* є повноправною формою взаємодії у суспільстві. Забезпечення державою передумов для консолідації у суспільстві при одночасному допущенні та заохоченні розквіту багатьох “способів життя” – один із найважливіших вимірів людського існування, відповідальність за якісні та кількісні характеристики якого повинна нести держава (Скорочення ролі держави: Регіональна доповідь ПРООН, Нью-Йорк, червень 1997 г.).

Не лише держава, але і кожен державний службовець мусить визнавати моральне право іншого на власні (інакші) погляди, поважати це право. Схильність до нетолерантності притаманна будь-якій особі, оскільки будь-хто бажає, щоб усі вірили в те ж саме, в що вірить він – в такому випадку не потрібно перевіряти, зіставляти власні погляди з поглядами інших. Проте, жодна позиція, попри її поширеність, популярність та визнання широкими колами, не може “претендувати на безапеляційну праведність”. Толерантність результативна, якщо вона обопільна.

Проте толерантність має власні межі, при перетині яких виникає стан байдужості, за якого толерується будь-який акт сваволі, агресії. Виявам жорстокості, порушення прав людини повинні запобігати як держава, так і громадяни. Межі толерантності встановлюються принципом поваги до людини, яка робить невинуватим втручання у добровільний вибір цієї людини.

Декларація й відстоювання принципу толерантності як етичного професійного принципу, як професійної етичної вимоги активізуватиме зусилля державних службовців на пошуки взаємної згоди задля влаштування гармонічного, орієнтованого на цінності демократії суспільного життя.

Крім зазначених вище моральних вимог до державного службовця, значну роль в професійному житті відіграють професійна честь та професійна гідність.

Професійна честь – оцінка значимості, зовнішнє суспільне визнання дій та здобутків людини як представника професії, що виявляється всуспільному авторитеті.

Слово “честь” етимологічно пов’язане зі словом “частина”. Об’єктивно – честь є думка інших про нашу цінність, суб’єктивно – наш страх перед цією думкою (А.Шопенгауер). Вираз “професійна честь державного службовця” фіксує, що у набутках професійної групи державних службовців є її представник має свою частку, та його особа оцінюється з точки зору належності до професії “державний службовець”.

Професійна честь це:

- Турбота про *честь державної служби* як професійної сфери, до якої належить конкретний державний службовець, тобто піклування про те, щоб професійна група була авторитетною частиною суспільства

- Турбота про *власну професійну честь*, тобто про те, щоб конкретний державний службовець був достойною частиною професійної групи державних службовців.

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

До суттєвих здобутків професійної честі бюрократії може належати гордість власною незаангажованістю, об’єктивністю, компетентністю, розумінням державних інтересів. Саме ці риси, на думку багатьох представників професії, можуть вигідно вирізняти державних службовців від парламентарів та представників громадськості. Важливо не схибити цим здобуткам та не замінити дійсне призначення професії квазі-інтересами (пошуками особистих чи групових вигод).

Професійна честь налаштовує професіоналів на чутливе ставлення до власної поведінки та дій колег.

Однак, професійна честь може вироджуватися через розповсюдження 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. Тому слід піклуватися про дійсний авторитет державної служби та орієнтацію його на служіння народу.

В цій ситуації зростає значимість феномену професійної гідності.

Регулюючі ефекти професійної гідності до сих пір активно не використовуються в державному управлінні України. Це певним чином пов’язано і з організаційними особливостями бюрократичного середовища, і з духовно-культурним контекстом суспільного життя. Розповсюдження в нашій культурі цінностей колективізму, колективної відповідальності, іно поставало

на заваді формуванню персональної відповідальності як поваги до власної гідності та власної унікальності.

Професійна гідність – самооцінка індивідом своєї професійної діяльності, внутрішня впевненість в 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 значимості тієї чи іншої професії.

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

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

Професійна гідність це:

- Оцінка конкретним державним службовцем свого місця в професії
- Вимога державного службовця до оточуючих поважати його як професіонала

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, самопереконалівість, оцінку за “внутрішніми можливостями”, а не за реальними діями.

Підсумовуючи опис основних професійно-етичних вимог до чеснот державного службовця, зазначимо, що служіння заради спільного блага вимагає часом великої жертви – однак не такої, яка б зробила неможливим індивідуальний розвиток особистості (А.Шостек). Видатний юрист А.Ф.Коні свого часу писав: “Служіння лише тоді буде корисним, коли в нього буде привнесена сувора моральна дисципліна, коли інтереси суспільства і людської гідності будуть захищатися з однаковою чуйністю і ретельністю”.

Саме тому перед професійною етикою державного службовця постає досить складна та вагома задача узгодження професійних та особистих моральних вимог, принципів, цінностей та інтересів.

5. ЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ГРОМАДЯН

Розгляд відносин державних службовців і громадян потребує виокремлення та аналізу моральних засад взаємодій між спеціалістами та тими, на кого спрямована державно-управлінська діяльність.

Від держави як від організаційної структури суспільство очікує діяльність в інтересах *всіх* громадян. Справжня демократичність виявляється у визнанні:

- прав демократичної більшості,
- права на самоврядування окремої соціальної групи (громади) у сфері, що стосується цієї соціальної групи (громади),

- права на самовизначення особи в сфері особистих справ.

Крім забезпечення прав демократичної більшості державою мають гарантуватися й права окремих соціальних груп. Специфічною рисою відкритих суспільств є те, що в них більшість не має права перешкоджати реалізації потреб та інтересів меншості й не повинна вирішувати за меншість жодних справ, які ця меншість може вирішити сама. Для забезпечення своїх специфічних інтересів окремі групи повинні мати гарантовані державою можливості брати участь у прийнятті рішень, що торкаються безпосередніх проблем таких груп та у контролі за виконанням цих рішень. Права людини, якщо вона належить до тієї чи іншої меншини у відкритих соціумах обіраються суспільством та державою особливо ретельно.

Головними етичними засадами політики щодо окремих соціальних груп мають бути: повага до особистості, поцінування соціальних відмінностей, налаштованість на соціальну інтеграцію суспільства. Для реалізації етично коректної політики держава має надавати право та реальні можливості представникам соціальних груп для дієвої участі у веденні державних справ, втілювати стратегії субсидіарної демократії, запроваджувати діалогічний спосіб вирішення гострих питань багатоманітного соціуму. Основні етичні засади політики потребують безпосередньої реалізації в діяльності та поведінці кожного державного службовця й реалізуються у чеснотах *поваги, патріотизму, неупередженості, толерантного ставлення до соціально-групового розмаїття держави*

Відносини представників державної влади і громадян мають базуватися на принципах гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Принципи гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина – пріоритетні принципи державного управління, в основі яких лежить визнання людини найвищою соціальною цінністю суспільства, визнається особиста гідність людини та необхідність поваги до неї.

Управління суспільними процесами диктує звернення до світу особистості, в якому зміст суспільних процесів розкривається в їх особистісному сенсі. В цьому контексті базовими задачами держави стають:

- формування в суспільстві соціального партнерства – між державою, ринком і людиною;
- побудова відносини у державі на правових та моральних засадах (а не на силі влади);
- гарантування безпечного та вільного існування та розвитку людини, її матеріального благополуччя;
- підвищення якості життя.

Влада мусить бути уважною до проблем *кожної* людини. Права людини окреслюють свободи, які, перш за все, має поважати, оберігати та захищати держава. З іншого боку, права людини обмежують владу державного апарату, ставлять заслін свавільному втручання держави в приватне життя особи. Від державних службовців, які приймають і реалізують рішення, очікується забезпечення двох “видів” прав людини:

- позитивних (надання людині певних позитивних благ та можливостей);
- негативних (захисту особи від втручання в приватне життя інших людей або державних інституцій).

Нині пріоритет прав і свобод громадян виявляється не лише принципом, що має сповідуватися державними службовцями, але й цінністю, дотримання якої контролюється з боку громадянського суспільства.

Однак в діяльності державних органів ідеї виконання професійної місії та принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина не завжди знаходять гідний відзив. Для пострадянської бюрократичної етики, на думку А.І.Соловйова, характерні:

- постійне прагнення до перебільшення своїх службових повноважень, посилення вертикальної стилістики побудови організації влади і управління;
- розуміння управління як форми особистого контролю над людьми;
- позитивне ставлення до різних проявів свавілля і самовладдя при здійсненні службових функцій;
- розгляд відносин із громадянами в рамках схеми “начальник – підлеглий”;
- схильність до маніпулювання людьми й інформацією заради власної вигоди;
- прагнення до постійної підміни службових відносин неформальними, міжособистісними;
- неясність вираження власних позицій у складних управлінських ситуаціях і при опонуванні думці начальства;
- постійне використання нечесних трюків стосовно громадян при виконанні службових функцій;
- необов’язковість і низька відповідальність, ненадійність як партнера;
- недооцінка організаційних аспектів управлінської діяльності; ___ · низька моральна відповідальність за прийняття рішень;
- статусна лояльність, низька роль понять про обов’язок, відповідальність, особисту репутацію при виконанні функцій тощо.

Від зловживань влади громадяни України захищені положеннями Конституції України, іншими законодавчими актами. Однак задля забезпечення гуманістично орієнтованого функціонування державної влади мають бути задіяні й суто моральні та професійно-етичні регулятори.

Нині все більше вказується на необхідність формування “розуміючої влади”, яка зорієнтована на пошук гармонії, взаєморозуміння та взаємодії між громадянами та владними структурами. Характеристиками такої влади стають:

- пріоритетність інтересів народу;
- забезпечення соціальної стабільності;
- прозорість (яка є фундаментом зрозумілості для народу дій влади) та гласність;
- відповідальність за прийняті рішення тощо.

Суб’єктами “розуміючої влади” є як представники державного управління, так і громадяни. Тому для продуктивних та моральнісно орієнтованих

взаємодій між ними необхідно чітко визначити інтереси громади, інтереси владних структур та підвищити ефективність процесів комунікацій між ними. Визначення інтересів народу передбачає розуміння потреб, очікувань і пріоритетів кожного з його представників.

Більш досконале використання комунікативних ресурсів влади надає суттєвий поштовх розвитку взаємодій між державою та народом. Етика державно-управлінської діяльності в значній мірі виражається в культурі спілкування державних управлінців з громадянами, в реалізації базових етичних принципів комунікації.

Спілкування є міжсуб'єктною взаємодією між людьми, умовою життєдіяльності та способом їхнього об'єднання, при якому здійснюється зв'язок моральної свідомості з моральною практикою, реалізуються світоглядні позиції людей та їхнє розуміння моральних принципів та засобів їх здійснення.

Спілкування стає повноцінним, якщо реалізуються 3 основні його функції:

- обмін інформацією;
- передача емоційного ставлення;
- взаємодія.

Культура спілкування охоплює етичні та психологічні компоненти, відповідні знання, необхідні для взаємодії, вміння застосовувати їх у конкретних ситуаціях. Складовою культури спілкування є моральна культура спілкування.

***Моральна культура спілкування** – співвіднесення людської свідомості, поведінки, відносин з моральними цінностями, установками, нормами, принципами.*

Будь-яке спілкування між державними службовцями 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 народом, узгодженні інтересів і поглядів різних його частин. Представницька роль в їхній діяльності займає понад половину робочого часу. Саме тому від державного адміністратора потребується гармонійне поєднання навичок політика та адміністратора (Г.Райт), висока комунікативна культура.

Комунікабельність, вміння спілкуватися, стає суттєвим виміром професійності державного службовця.

Основними принципами спілкування державних службовців з громадянами є відкритість, пластичність, повага, толерантність, турбота.

***Відкритість у спілкуванні** – здатність до спілкування, прийняття інших, їх унікальності.*

У спілкуванні між державними службовцями та громадянами відкритість конкретизується в демократизмі спілкування з народом, їхній доступності, вмінні створити товариську атмосферу, чесності, правдивості, неупередженості, прозорості, гласності, контрольованості влади. Закритість, відсутність прозорих механізмів діяльності та брак достатньої інформації про діяльність органів

влади, кулуарне вирішення ними справ, відсутність партнерських відносин з громадянами, професійний егоїзм чиновництва, закулісні методи підбору та просування кадрів унеможливають ефективні взаємодії владних структур з громадськістю.

Пластичність у спілкуванні – здатність сприймати проблеми інших, залишаючись самим собою.

У спілкуванні між державними службовцями та громадянами пластичність виявляється, у *гнучкості* (вмінні враховувати ситуацію та знанні психологічного стану співрозмовника, здатності застосовувати різні існуючі стратегічні та тактичні прийоми спілкування), *оперативності* (швидкості реагування на ситуацію), *творчому* стилі роботи (використанні нових нестандартних підходів для вирішення проблем).

Турбота – співчуття, піклування про когось.

В державному управлінні принцип турботи є спірним принципом, оскільки турбота може призвести до патерналізму й до придушення свободи, до гноблення. Тому турбота має поєднуватися з справедливістю й реалізуватися у відповідальності перед кожним громадянином і суспільством в цілому. Про особливості впровадження принципів поваги та толерантності в практику державно-управлінської діяльності вже йшлося раніше.

В управлінській діяльності особливо важливими є знання про механізми та способи покращення взаємодій і причини утруднення співробітництва. У спілкуванні державних службовців з громадянами, як і в практиці людськогоспілкування загалом, існує чимало бар'єрів, що утруднюють цей процес.

При маніпулюванні державний службовець розглядає громадянина як об'єкт особливого роду, як засіб чи перешкоду стосовно проекту своєї діяльності. Явище, що кардинально протилежне маніпулюванню – актуалізація.

Маніпулятор – людина, яка свідомо або несвідомо вдається до хитрощів, щоб контролювати ситуацію та досягти своєї мети.

Актуалізатор – людина, яка прислуховується до інших і враховує їхні інтереси, прагне до самореалізації своєї самобутності та унікальності (Е. Шостром).

Необхідність в подоланні бар'єрів спілкування вимагає вироблення у державних службовців певних комунікативних якостей та вмінь:

- встановлювати контакти, створювати сприятливу, довірчу атмосферу спілкування;
- віднаходити правильний стиль спілкування, враховуючи інтелектуальні, особисті особливості співрозмовника, ступінь його емоційності;
- організовувати розмову, застосовувати різних етично виважені засоби спілкування в залежності від особливостей співрозмовника та специфіки ситуації;
- здійснювати самоконтроль, коректно висловлювати свою позицію, знаходити вихід із конфліктної ситуації, уміти вислухати тощо.

В управлінській діяльності вважається, що вміння слухати є важливим інструментом орієнтації управлінських структур на реалізацію інтересів тих, ким управляють, гнучкого та оперативного реагування на ці інтереси. При цьому в державно-управлінській діяльності активне слухання сприяє (Н.В.Іванчук):

- адекватному сприйняттю публічної критики, яка відкриває нові можливості для діалогу влади з народом;
- кращому виявленню, розкриттю неявних мотивів людської поведінки;
- розвитку взаємності як важливої складової справедливості тощо.

Бар'єри у спілкуванні з громадськістю можуть обумовлюватися не лише дефіцитом у державних службовців знань і практики з налагодження діалогових взаємодій, але й їхнім небажанням вступати в таке спілкування. Такі дії представників влади є прямим порушенням не лише етики професії, але й часто – закону.

Довіра громадян до держави – основа та головна проблема владних відносин, необхідна умова життя демократичного суспільства.

Громадяни, покладаючи на державу певні повноваження, підпадають в залежність від діяльності цього політичного інституту, від дій окремих державних службовців. Саме тому в природі довірчих відносин існують певні ризики – ризики зловживання делегованою владою. Це спонукає суспільство до висунення високих вимог до професіоналізму та моральних якостей представників держави та накладає на державних службовців моральні зобов'язання перед суспільством. Тому довіра до влади має яскраво виражений *етичний* вимір.

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

Аксіоматичним є визначення довіри як морально-психологічної установки, що не належить до сфери права. Але дійове функціонування права є передумовою створення довірливих відносин. Однак і в правовій державі довіра не виникає автоматично, її укладення потребує часу та зустрічних зусиль з боку соціальних груп та інститутів.

В залежності від ролі кожного із агентів взаємовідносин можна виділити види довіри:

- надійність виконання зобов'язань;
- передбачуваність;
- точність, ефективність виконання зобов'язань

1) довіра між *пасивним об'єктом* (людиною, групою людей, народом), більш уразливим та беззахисним та *активним суб'єктом* (лідером, елітою, супердержавою);

2) довіра між *активними суб'єктами.*

1) При цьому виді довіри той, хто довіряє, очікує, що його не обмануть, не порушать певних моральних зобов'язань. З іншого боку – активний суб'єкт довіри бере на себе зобов'язання виконувати свій обов'язок перед тими, хто йому довіряє. Державницький *патерналізм* базується саме на такому виді

довіри. При надмірній опіці держави над своїми громадянами, встановлюється жорсткий контроль над суспільним життям, який може призвести до тоталітаризму, втрати суспільством довіри до влади.

2) Довіра має “зустрічно” активний характер: обидві сторони розраховують на взаємну віддачу, передбачуваність, чесність, вірність. Саме взаємна довіра лежить в основі побудови суспільства на принципі егалітарності, на основі *партнерських* відносин між державою, бізнесом та громадянським суспільством.

Факторами, що визначають рівень довіри громадян до влади є:

- цілі, які ставить перед собою держава, їх відповідність інтересам і очікуванням громадян, його окремих соціальних і соціально-демографічних груп. При цьому цілі можна поділяти залежно від ступеню їх відповідності загальним (у тому числі - моральним) нормам;

- успішність досягнення цілей, тобто ефективність державного управління - наявність конкретних, відчутних і зрозумілих пересічному громадянину результатів владної діяльності (М.Руткевич).

Процес встановлення довірливих відносин має свою динаміку.

Державним органам України необхідно пройти всі етапи формування партнерських відносин з громадою, аби поновити довіру громадян до влади. Р.Акофф виділяє 3 етапи формування довіри – фази розрахунку, інформаційно- довідну та тотожності. В державному управлінні проходження цих етапів буде пов’язане із специфічними задачами.

1. На фазі розрахунку держава повинна відповідати очікуванням громадян; громадяни мають відчутти, що їм вигідніше довіряти владним інститутам, навіть не дивлячись на деякий ризик. На цьому етапі громада має впевнитися в тому, що держава робить те, що обіцяє, виконує свої обіцянки та зобов’язання. Тут починає укладатися позитивний імідж державно-управлінських структур.

2. На фазі інформаційно-довідній на основі інформації та досвіду реалізації державної політики формується стійкий образ державних інституцій як тих, кому можна (або не можна) довіряти. Саме на цій фазі має бути показано, що представники державної служби здатні від декларацій перейти до справ, реалізовувати політику соціального партнерства, бути відкритими до діалогу з суспільством та до суспільного контролю. Результатом проходження цього етапу довіри є формування ефекту передбачуваності та надійності влади.

3. На фазі тотожності формується віра громадян у здатність державних інститутів відображати та представляти суспільні цінності, впевненість у стабільності соціально-економічного розвитку держави та його спроможності віднаходити дійові джерела розвитку країни. Ця фаза – найважливіший, але водночас найбільш складно досяжний етап створення довірливих відносин, який має продемонструвати спроможність держави ефективно реалізувати цілі, які відповідають інтересам та очікуванням громадян, його окремих соціальним групам, тобто ефективність державного управління.

Процес становлення довіри досить складний та довготривалий. Проте зруйнувати довіру виявляється дуже легко – непродуманими, необережними

висловами або діями, недостатньо поважливим ставленням, сумнівами в чесності тощо. Соціологічні дані останніх років демонструють недостатній рівень довіри до представників державної влади.

Недовіра визначається як сумнів у вірності спільній справі, у готовності дотримуватися спільних інтересів або умов взаємного договору, у щирості мотивів дій людини.

Основними причинами недовіри до влади є:

- цілі, що офіційно проголошені в інтересах народу і країни в цілому, істотно відрізняються від цілей справжніх,
- проголошені цілі не досягаються.

Орієнтованість владних структур України не на служіння народу, а на служіння державі, а часто – й приватним інтересам, призвели до відриву державних інститутів від розуміння потреб суспільного загалу, окремих його соціальних прошарків, почасти – до відсутності ефективних механізмів державного управління. Корпоративність, кругова порука, низький професіоналізм, корупційність влади виступили суттєвими каталізаторами недовіри.

Різні країни переживають падіння довіри до влади. В цьому контексті можна говорити:

- про панування у суспільстві завищених *патерналістських* очікувань, які держава не виправдовує, що в свою чергу, позначається на її авторитеті;
- про пред'явлення до державного управління *підвищених* вимоги щодо його відповідності соціальному призначенню, а, отже, знаходження будь-яких дії владних структур під пильною увагою громадськості.

Недовіра може обумовлюватися і низкою інших причин, серед яких:

- організаційні причини – недостатність кваліфікованих і компетентних професіоналів, обумовлена переходом до нової моделі організації суспільства і зміною характеру роботи з громадськістю;
- ресурсні причини – недостатність фінансуванням 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 та умови, у яких вони змушені працювати державні управлінці (Т.А.Чуднова).

Кризи довіри, як зазначає Р.Роуз у своїй праці “Посткомунізм та проблеми довіри”, супроводжують і країни з розвинутими демократичними традиціями. Варто лише пригадати численні скандали, пов'язані з корупцією, у країнах, де демократичний порядок найбільше добре налагоджений, як стане зрозуміло, що підозри і недовіра до державного апарату і його офіційних осіб мають під собою підстави. Опитування суспільної думки, проведені в Сполучених Штатах і країнах Західної Європи, неодноразово виявляли значний рівень недовіри народу до урядових інститутів.

За Р.Роузом, високий рівень довіри до органів правління не є обов'язковим для забезпечення демократії. Завдяки тому, що в демократичних суспільствах мається величезна кількість інститутів, що борються за завоювання довіри народних мас, величезна кількість громадян можуть знайти визначені організації, на які можна покластися, як, утім, і інститути, яким не слід довіряти. Більш того, демократія вимагає постійного змагання між організованими групами, кожна з яких прагне переконати окремих громадян у тім, що саме їхні інтереси вона представляє, і за допомогою цього завоювати їхню довіру.

При існуванні розгалуженої організованої мережі громадських організацій, політичних партій вступають в дію механізми утримання суспільства в стабільному стані; протестні настрої не виливаються в некеровані, агресивні, “анархічні” виступи. Це ще раз підкреслює необхідність побудови громадянського суспільства як істотного важеля протистояння узурпації влади з боку держави та певного “буфера” між державою та громадянами, що здатен конструктивно вирішувати суспільні проблеми країни.

А співробітництво державних інститутів з третім сектором, делегування певних соціально-економічних і культурних функцій громадським організаціям можуть мати не лише значні соціальні, але й морально-психологічні ефекти, які виявлятимуться в зникненні відчуження між владою та громадою, укріпленні довіри громадян до влади. Адже громадяни очікують, що держава буде чутливо реагувати на їхні запити, потреби, інтереси, які у більш чітко оформленому вигляді представляє третій сектор. Взаємодія між владою та громадськими організаціями посилить *діалогове вирішення проблем* суспільного розвитку, сприятиме виробленню у людей навичок *співробітництва*, посилить відчуття *єдності, патріотизму* у суспільстві.

Однак це не применшує проблему довіри до влади в цілому та до окремих її представників.

Укріплення рівня довіри до органів державної влади – нагальна проблема сьогодення. Стійка довготривала недовіра здатна призвести до феномену, який деякі дослідники називають “ірраціональною нелюбов’ю основної маси населення до чиновництва”, і який в силу його закріплення в “ментальних” прошарках свідомості надто складно подолати.

Взаємодовіра складається з довіри:

I. З боку громадян до державних управлінців.

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

Ця довіра визначається:

A. Авторитетом органів державного управління, напрацюваннями його інституцій, їх репутацією у суспільній свідомості.

Державні управлінці знаходяться в ореолі ставлення до організації. Наприклад, від негативного ставлення громадян до чиновництва незаслужено потерпають сумлінні працівники державної служби. Тому високий соціальний

статус державного службовця у суспільстві забезпечується не лише матеріальним та соціальним його захистом, але й значним авторитетом державної служби у суспільстві. Створення високої репутації в очах громадськості потребує підвищення престижу державних органів, покращання системи відбору та удосконалення кадрів. Впровадження принципів гласності, рівного доступу громадян до державної служби, врахування ділових якостей та професійної підготовки претендентів на посаду, конкурсність, об'єктивність атестації посадових осіб сприятимуть укріпленню виконавчої влади компетентними, професійно підготовленими працівниками, дасть змогу забезпечити прозорість роботи державних інституцій, підвищити суспільний контроль за владою з боку громадськості.

В. Особистою поведінкою кожного представника державного управління у стосунках з громадянами.

Авторитет будь-якої організації в остаточному підсумку підтверджується або дискредитується, загалом формується діями конкретних індивідів, що її представляють. Виконуючий свої службові обов'язки представник державної влади повинний пам'ятати, що саме йому суспільство довірило вирішувати самі пекучі питання державного управління, і громадська думка має сприймати його вчинки як зразок, еталоном суспільної поведінки.

II. З боку державних управлінців до держави, до громадян.

Атмосфера довіри виникає у процесі взаємодії, що спонукає вести мову про необхідність ствердження довіри державних управлінців до держави, громадянами якої вони являються. Державні управлінці мають право на повагу своєї особистої гідності. Довіра передбачає спільну відповідальність, перевіряється практикою, досвідом. В державі повинні бути сформовані та втілюватися в життя механізми захисту державних управлінців від неправомірних дій громадян, хамства, несправедливих звинувачень тощо.

Недовіра до влади з боку громадян зумовлює і зворотну залежність, оскільки державна влада, за визначенням, має жити народною підтримкою, без неї вона неієздатна. При стійкій недовірі до державних органів не лише громадяни, але й представники влади перебувають у стані нерішучості, невизначеності, адже стрижневе запитання владних відносин – навіщо реалізувати владу – залишається без відповіді.

Забезпечення довірливого ставлення громадян до органів державної влади є одним із першочергових завдань, вирішення якого допомагатиме створенню ефективної системи владного управління та налагодженню гармонійних взаємин між громадянами та державними управліннями.

Високий рівень довіри посилює механізм співпраці між державними органами та громадянами; низька довіра призводить до його послаблення.

Недовіра громадян до влади спонукає державу до реформування. Проте з іншого боку недовіра може бути обумовлена й швидким перебігом реформування.

Кризи довіри до державних інститутів можуть виступати, за висновком М.Крозьє, зовнішніми проявами стрімкої трансформації сучасних суспільств,

система державного управління яких вимушена реагувати на нові виклики на перебудовуватися

При цьому реформування державного управління може мати значні наслідки етичного характеру, що руйнуватимуть не лише довіру громадян до влади, але й довіру державних службовців до держави як інституту. Саме до таких наслідків призводить впровадження в державне управління управлінських прийомів бізнесу, налаштованих на отримання прибутків, перехід державної служби на надання послуг громадян, так званий “новий менеджеризм” в державному управлінні. Зсув етичних акцентів державної служби в бік прийнятих у бізнесі принципів йде врозріз із традиційними для цієї області ідентичністю, легітимністю і мораллю. Громадяни можуть утратити довіру до інституту державної служби як представницького органу, що презентує інтереси громадян. Експерти висловлювали думку, що вплив описаних змін в адміністративній етиці може в кінцевому рахунку викликати сумніви в легітимності державної служби.

Кризи довіри спонукають державу до ревізії етичних встановлень, що прийняті в державних організаціях. Удосконалення довірливих відносин між громадянами та державними управліннями неможливе без переосмислення духовно-моральних підвалин державного управління, тобто:

- змістовної зміни *моральних цінностей* представників державної влади;
- зміни *характеру взаємодії* державних управлінців з громадянами.

Передусім, докорінної зміни потребують моральні цінності представників влади, переорієнтація їх від установки “володарювати” на установку “служити” народу України. Первинним має стати налаштування та орієнтація на партнерство держави та громади, на пріоритет прав та свобод людини і громадянина. Для державних управлінців неприпустимими є прояви байдужості та свавілля при розгляді звернень та правомірних вимог громадян, упередженість у вирішенні службових справ, прихильність і надання переваг окремим фізичним і юридичним особам.

Ще однією складовою забезпечення довірливого ставлення громадян до державних органів є принципова зміна характеру взаємодії з народом. Для реалізації цієї цілі, крім виявлення і формування у посадових осіб державної влади високої етичної культури, потрібно вдосконалювати їх психологічну культуру, поширювати знання етикетних норм, правил поведінки. Ввічливість, коректність, шанобливість, стриманість, висока культура спілкування повинні стати нормами у контактах посадових осіб із громадянами. Навіть у ситуації, коли державний управлінець не спроможний вирішити проблему людини, громадянин має відчувати, що йому хотіли допомогти, ним не знехтували, його вислухали, зрозуміли, врахували його позицію. Саме тому державних управлінців необхідно навчати тому, як треба діяти і поводитися, щоб не підірвати довіру громадян до їхньої організації та влади в цілому.

При високому ступені довіри до влади державні управлінці (як представники *управлінської еліти*) мають високий авторитет, є референтною

групою для громадян, тобто творцями взірців соціальної поведінки, на які орієнтуються не-елітні групи.

В демократичному суспільстві громадяни мають довіряти владним інститутам. Це вимагає кодифікації професійно-етичних норм, правил поведінки, які б “оберігали” суспільство від зловживань владою. Сам феномен довіри визначається в етичних кодексах як підґрунтя відносин влади і громади.

Міжнародний кодекс поведінки державних службовців (ООН) проголошує: державна посада, що є такою згідно з національним законодавством, – означає довіру до посадової особи та передбачає обов’язок діяти в інтересах суспільства.

В рекомендованому Комітетом міністрів Ради Європи Модельному кодексі поведінки державних службовців йдеться про те, що державний службовець завжди має поводитися себе таким чином, щоб суспільна довіра та віра у чесність, неупередженість та ефективність державної служби зберігалися та підсилювалися.

Однак, довіра до влади не забезпечується законами, наказами та кодексами. Довіру потрібно завойовувати. Її формування вимагає “тривалої та позитивної історії співробітництва і згоди” (Р.Роуз) між владою та громадою.

Для цього мають бути задіяні й етичні важелі. Аксіологічним налаштуванням для професійної та етичної просвіти, навчання, підвищення кваліфікації може стати завоювання та підтримка довіри людей до організацій державної служби та до влади в цілому. Процес набору на державну службу та просування кар’єрною драбиною необхідно зорієнтувати на підтримку професійних кадрів, вагомою складовою професіоналізму яких є професійна етика. Нагальним є відпрацювання механізмів перевірки моральних якостей і дотримання професійно-етичних норм поведінки.

Довіра з боку громадян до владних структур стимулюватиме працю державних управлінців, оскільки надаватиме їм відчуття значимості своєї діяльності, що призводитиме до зміцнення почуття професійної гідності, підвищення самооцінки. Це у свою чергу сприятиме виробленню і засвоєнню службовцями внутрішніх *моральнісних механізмів* запобігання використанню влади в корисливих цілях.

6. ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ПІДТРИМКИ ЕТИКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Як вже зазначалося підтримка адміністративної етики може здійснюватися на організаційному рівні – через інституційні впливи, та на особистісному рівні – через моральнісну саморегуляцію державних службовців. Розглянемо другий – інституційний – напрямок підтримки етики державного службовця.

Чинниками бюрократичних деформацій можуть бути не лише особисті недоліки морального ґатунку окремих державних службовців, але й недоліки бюрократичної системи управління як такої. Діяльність державних структур не викликатиме довіри громадян, якщо вона забезпечуватиметься лише *сподіваннями* на моральність представників бюрократії. Громадяни

відчуватимуть себе незахищеними перед можливими свавільними діями чиновника в ситуації, коли те чи інше вирішення проблеми ґрунтуватиметься на власному розумінні бюрократа морально прийняттого чи неприйняттого.

В суспільстві виникає необхідність в колективних гарантіях морально орієнтованої праці бюрократії, які надають держава та професійне співтовариство, встановлюючи й підтримуючи певне організаційне середовище. За визначенням Ф.Селзніка, вбудовування моральної компетенції в структуру підприємства є однією з найважливіших задач планування інститутів та підтримки державної та приватної колективної відповідальності.

Якщо вести мову про державні гарантії, то крім правових, вони можуть мати етичний, або етико-правовий характер. Громада потребує передбачуваності поведінки чиновництва, а отже ретельної розробки, фіксації та спеціальної підтримки професійно-етичних засад діяльності бюрократії.

Для налагодження сприятливого для продуктивної професійної діяльності етичного клімату, для посилення етичної чутливості державних службовців державне управління в Україні вимагає створення дієвих механізмів підтримки професійної етики.

За допомогою *інституціональних засобів* здійснюється гарантування достойної поведінки державних службовців з боку держави й професійного співтовариства та скеровування державних службовців на засвоєння суспільно визнаних цінностей професії. Сукупність засобів, що вживаються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців називають *етичною інфраструктурою* державної служби.

Етична інфраструктура державної служби – сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців.

Елементами етичної інфраструктури є:

- політична воля – жодна ініціатива в сфері етики державної служби не буде успішною, якщо за нею не стоять воля і бажання керівництва країни. Без реальної політичної та фінансової підтримки будь-які реформи приречені на провал. Крім того політичне керівництво країни власним прикладом повинно підтримувати високі етичні стандарти поведінки;

- законодавство - певний набір законів, більш менш однаковий для більшості країн, що фіксує критерії поведінки для державних службовців. Законодавство країни має забезпечувати процедури нагляду, проведення розслідувань та застосування покарань. Крім того закони та інші правові норми повинні бути відредаговані таким чином, щоб в них не містилося суперечностей, аби не ставити державних службовців в ситуацію вибору – який саме закон краще виконувати.

- кодекси поведінки – нормативні акти, в яких визначаються стандарти поведінки для держслужби в цілому або для окремих органів влади;

- певні умови підтримки державної служби – достатньо великий набір факторів, які впливають на поведінку працівників: рівне ставлення до всіх службовців незалежно від посади та оплати праці, механізми захисту

державних службовців від свавілля керівництва і т. д. На державній службі необхідно створити такі умови, щоб у працівників не виникало відчуття незахищеності;

- координуючі органи – органи державної влади, які відповідають за проведення етичної реформи держслужби і за управління адміністративною етикою;

- механізми звітності та нагляду – процедури звітності, проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту діяльності державних органів, парламентського нагляду і т. д. та органи, що здійснюють нагляд. В перелік цих процедур включаються й такі, які фіксують вимоги до поведінки державних службовців в екстраординарних ситуаціях та описують механізми службових викриттів тощо;

- механізми професійної соціалізації – процедури, методи, програми навчання державних службовців стандартам поведінки;

- суспільний нагляд за діяльністю державних службовців – процедури, що забезпечують доступ громадян до інформації, що збирається та зберігається органами державної влади, прозорість процесів державного управління, присутність представників громадськості на засіданнях органів державного управління, участь незалежних експертів при проведенні атестацій державних службовців, можливість громадян, чії права були порушені діями чиновників, мати вичерпну інформацію про службові розслідування з цього приводу тощо (Д.В.Васильєв, П.Ю. Дробишев, А.В.Конов).

Визначальним елементом етичної інфраструктури державної служби, серцевиною професійної етики є **етичні кодекси** державних службовців.

Кодекс етичний (моральний) – в пер. з лат. – “книжка” – сукупність моральних правил, вимог, норм, що приписуються до виконання. В етичних кодексах фіксуються:

- норми та правила, що усвідомлюються та увійшли у практику більшості представників професії, є історичним завоюванням суспільства та професійного середовища;

- вимоги, приписи, які є раціонально та морально обґрунтованими, але часто порушуються.

Кодекс етичний в системі державної служби – сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм, вимог до державного службовця, що приписуються до виконання.

Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників різних гілок державної влади обумовлена певними потребами:

- в зміцненні *довіри* громадян;
- в забезпеченні *ефективної діяльності* державного управління;
- в *удосконаленні відносин* в державному управлінні;
- в *уніфікації* вимог до державних службовців.

Необхідність кодифікації правил поведінки, – як зазначається Міжгалузевою групою з корупції Ради Європи, – зважаючи на різноманітність завдань, які виконуються сучасною державною адміністрацією (членами якої є

особи з різним вихованням та з різних соціальних верств), зараз є більшою, ніж раніше, коли більш гомогенний персонал виконував подібні функції та поділяв подібні цінності.

Метою етичних кодексів у державному управлінні є:

- опис етичного клімату, який панує в державному управлінні;
- фіксація стандартів етичної поведінки, які очікуються від державних управлінців;
- повідомлення суспільству, чого очікувати під час спілкування від поведінки та ставлення державних управлінців до громадян.

Кодекси поведінки представляють собою чіткий і стислий виклад:

- головних принципів поведінки, дотримання яких організація очікує від своїх членів;
- цінностей, які вона поділяє.

В кодексах державних службовців зазвичай розглядаються питання, відповіді на які, за задумом розробників, будуть сприяти професіоналам гідно виконувати їхню професійну місію та допоможуть запобігати, навчать протистояти та примусять уберегтися від корупційних дій. Крім опису загальних принципів та цінностей професії найвагомішими питаннями державної служби, що потребують етичної кодифікації є проблеми:

- конфлікту інтересів (ситуацій, коли особистий інтерес державного службовця, або його залежність від інших може стати на заваді належному виконанню його професійних обов'язків),
- службових привілеїв,
- послуг та подарунків,
- участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості,
- поводження з конфіденційною, службовою інформацією, · використання державних ресурсів,
- побічної діяльності,
- працевлаштування після закінчення державної служби,
- норм поведінки на робочому місці та у спілкуванні з громадянами,
- прав співробітників,
- службових викриттів тощо.

Загалом, професійні етичні кодекси містять у собі опис достойної та суспільно-значимої поведінки людини в межах її професійної діяльності, фіксують моральні цінності та професійно-етичні норми поводження в сфері професії.

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

Процес входження етичних кодексів в життя професійної групи є досить складним. Необхідними умовами для ефективного функціонування кодексів є:

- розробка та прийняття кодексу;
- доступність Кодексу всім представникам професії;
- широкомасштабне визнання Кодексу державними службовцями;

- демонстрація можливого використання Кодексу у щоденній практиці державної служби;
- набуття навичок спілкування;
- пропагування позитивних зразків поведінки;
- встановлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог;
- заохочення співробітників за етичну поведінку;
- застосування санкцій проти порушників кодексу.

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

1. Загального “Кодексу поведінки” – зрозумілого кожному базового документу, де викладені глобальні цілі й задачі, сформульовані загальні норми етично прийнятної поведінки представників державної служби;

2. Формальних “Етичних правил” або “Стандартів поведінки” – збірки норм, опису стандартів, що конкретизують цей Кодекс, визначають порядок реалізації вимог, викладених у Кодексі.

В кодексах 1-го рівня описуються основні правила поведінки, що є загальними для всього чиновництва. У такому вигляді, як свідчить досвід, вони погано пристосовані до втілення у практичну діяльність. Тому дана модель етичної регуляції включає в себе так звані кодекси 2-го рівня – це документи, що є специфічними для окремих організацій державної служби. Такі кодекси приймаються органами виконавчої влади та детально описують типові етичні проблемні ситуації, що виникають у професійній діяльності.

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

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

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

В Україні вперше про необхідність розробки етичного кодексу державної служби заговорили після прийняття Національної програми боротьби з корупцією, затвердженої Указом Президента у квітні 1997 р. Програмою передбачалося запровадження в Україні Кодексу честі чи Кодексу поведінки державного службовця. Розробкою цього документу впритул зайнялася робоча група створена у Центрі правових реформи при Міністерстві юстиції України. Однак проект Кодексу основних правил поведінки державних службовців не було винесено на парламентське обговорення.

Натомість весною 2000 р., до України, як і до інших країн-членів Ради Європи, надійшов рекомендований Комітетом Міністрів Ради Європи так

званий *Модельний кодекс державного службовця*. На основі *Модельного кодексу Головного управління державної служби України* були сформовані *“Загальні правила поведінки державного службовця”*. Документ затверджено наказом Голодержслужби 23 жовтня 2000 р. та зареєстровано Міністерстві юстиції 7 листопада 2000 р. Він розповсюджує свою дію і на представників судової влади, якщо для них не затвердженні окремі правила поведінки з урахуванням особливості роботи в цих органах. Діяльність парламентарів в Україні регулюється Регламентом Верховної Ради.

З 2000 року у Верховну Раду України було подано ще декілька законопроектів Кодексів поведінки державних службовців, які або були відхилені, або не виносилися на розгляд українського парламенту.

Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158 затверджено *“Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування”*, які зареєстровано в Мін’юсті 31 серпня 2016 р. за № 1203/29333. Загальні правила є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов’язані керуватися під час виконання своїх посадових обов’язків..

Крім *“Загальних правил”* роль професійно-етичного кодексу в державному управлінні в Україні відіграє Закон України *“Про запобігання корупції”* (від 14.10.2014 № 1700-VII).

В зарубіжних державах практикується й створення Кодексів поведінки державних службовців окремих регіонів, які ґрунтуються на загально-національних Етичних кодексах, проте акцентують увагу на проблемах особливо гострих для тієї чи іншої місцевості.

Крім офіційно затверджених Етичних кодексів окремі державні установи укладають свої власні правила поведінки для співробітників. В таких кодексах, розроблених на основі загальних правил поведінки на державній службі, особлива увага приділяється болючим етичним питанням та ризикам, з якими стикаються ці організації. Вважається, що крім основоположних принципів та цінностей організації, тут мають міститися поради та ілюстративні приклади, які б могли допомогти працівникам у вирішенні практичних завдань. Крім того, кодекси мають надавати посилання, яким документом, або чиєю допомогою можна скористатися при вирішенні складної професійно-етичної дилеми.

Однак реакція на функціонування Етичних кодексів є не однозначною. Якщо узагальнити претензії до формату *“кодексу”* як регулятивного механізму, то вони полягають в недостатній повазі до особистості державного службовця. Теоретики та практики піддають критиці існуючі етичні кодекси державних службовців через:

- в недемократичності;
- звуженні прав і свобод людей, що знаходяться на державній службі;
- руйнації бар’єрів між суспільним та приватним життям державних службовців;

- створенні перепон для подальшої кар'єри того чи іншого державного службовця (обмеженні вибору місця роботи після відставки);
- примусовому характері, оскільки в кодексах акцент робиться на послухові, тим самим висловлюється неповага до особистості службовця;
- використанні кодексу як засобу політичної боротьби;
- неефективності механізму впровадження кодексу в життя.

Така ситуація посилює значимість морального, а не адміністративного врегулювання певних сторін професійного життя.

Дієвими кодекси етики стають тоді, коли вони світоглядно усвідомлюються, входять у особистісний світ людини, закріплюються внутрішньо та реалізуються на практиці.

До певних умов підтримки державної служби, що спроможні забезпечити рівне ставлення до всіх службовців незалежно від посади та оплати праці, та є механізмами захисту державних службовців від свавілля керівництва відносять **службові викриття**.

Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється **дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ** (далі - дисциплінарна комісія).

Дисциплінарною комісією стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А", є Комісія.

Дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", утворює керівник державної служби у кожному державному органі.

Дисциплінарна комісія діє у складі не менше шести членів. До складу дисциплінарної комісії включаються державні службовці державного органу, представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації - представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу, а також можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом.

Кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії може становити не більше двох осіб.

Членам дисциплінарної комісії забороняється передавати і розголошувати інформацію, отриману під час здійснення дисциплінарного провадження.

У разі якщо один із членів дисциплінарної комісії прямо підпорядкований особі, стосовно якої відкрито або здійснюється дисциплінарне провадження, такий член дисциплінарної комісії не повинен брати участі у прийнятті рішення.

Строк повноважень членів дисциплінарної комісії становить три роки.

7. ВИСНОВКИ

Таким чином, етика державного службовця – основана на усвідомленні професійного призначення система професійно-етичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у свідомості державних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини, діяльність у сфері державної служби та механізмів підтримки професійно-етичної складової державної служби.

Основне суспільне призначення державної служби – служити народові та кожному його громадянину. Навколо місії професії будується вся професійно-етична система державної служби: цінності, принципи, норми і стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей державних службовців.

На державній службі фіксують стандарти поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних і громадських об'єднань, ЗМІ; ставлення до професійних обов'язків; внутрішньо-службової поведінки; участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості; ділових відносин з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями; управління конфліктом інтересів; антикорупційного поведіння; поведіння з конфіденційною, службовою інформацією; прав співробітників; службових викриттів тощо.

Відносини державних службовців і громадян ґрунтуються на принципах гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина. Забезпечення довірливого ставлення громадян до органів державної влади є одним із першочергових завдань, вирішення якого допомагатиме створенню ефективної системи державного управління та налагодженню гармонійних взаємин між громадянами та державними службовцями.

Конфлікт інтересів є однією із найбільш гострих проблем публічного адміністрування, невирішеність якої утруднює результативну діяльність, підриває авторитет влади в очах громадян, унеможлиблює реалізацію місії бюрократії.

Для запобігання та урегулювання конфлікту інтересів, крім впливу на активізацію моральних регуляторів поведінки, необхідно задіяти інституціональні засоби управління цим конфліктом, створити сприятливі умови для діяльності державних службовців.

Перетворення в етиці державної служби можуть проходити через особистісну моральнісну саморегуляцію службовців та інституціональні впливи.

Система інституційних засобів підтримки етики державного службовця (етична інфраструктура) включає політичну волю, законодавство, кодекси поведінки, певні умови підтримки державної служби, координуючі органи, механізми звітності та нагляду, механізми професійної соціалізації, дієве громадянське суспільство.

Практика державної служби свідчить про необхідність постійного поєднання й взаємозв'язку між інституціональними та моральними засобами впровадження гідного управління.