

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів**

*Т. Е. Василевська*

**ЕТИКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ  
І ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ**

*Навчально-методичні матеріали*

**Київ  
2013**

УДК 174:35.08:328.18](076)  
В19

*Схвалено Вченою радою Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів  
(протокол № 1 від 28 лютого 2013 р.)  
та Науково-методичною радою Національної академії державного управління  
при Президентові України (протокол № 36 від 16 квітня 2013 р.)*

**А в т о р**

**Т. Е. Василевська**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри філософії та методології державного управління НАДУ.

**У к л а д а ч**

**О. М. Руденко**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління НУБіП України.

**Р е ц е н з е н т и :**

**М. М. Білинська**, доктор наук з державного управління, професор, віце-президент НАДУ, заслужений працівник освіти України;

**Т. І. Сущенко**, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри управління навчальним закладом і педагогіки вищої школи Інституту управління КПУ, заслужений працівник освіти України.

**Василевська Т. Е.**

В19 Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська ; уклад. О. М. Руденко. – К. : НАДУ, 2013. – 76 с.

Навчально-методичні матеріали підготовлені в межах Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, які здійснюють навчання в Національній академії державного управління при Президентові України.

Висвітлено основи етики державних службовців і запобігання конфлікту інтересів.

Призначені для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, а також для професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади в системі підвищення кваліфікації.

**УДК 174:35.08:328.18](076)**

*Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ  
при Президентові України для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву  
“Нова еліта нації”.*

© Національна академія  
державного управління  
при Президентові України, 2013

## 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. Актуальність впровадження етичних стандартів на державній службі відображена на *рис. 1*.



*Рис. 1. Актуальність впровадження етичних стандартів в системі державної служби*

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

**Г 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

службовців. Вагомими аспектами морального життя професійної групи, що 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.

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

---

## **Г 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 *рис* 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.

---

**Г 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 (*табл. 1*). 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.

*Таблиця 1*

### **Основні підходи до розуміння відносин між політикою і мораллю**

<i>Підхід</i>	<i>Сутність підходу</i>	<i>Наслідки</i>
<b>Політика і мораль не сумісні</b>	Домінантою суспільного життя є політика; повністю ігнорується моральнісні смисли	Аморальне політиканство
	Домінантою суспільного життя є мораль; повністю ігнорується політика як брудна справа	Абстрактне, відірване від життя моралізаторство
<b>Політика і мораль сумісні</b>	Домінантою суспільного життя є політика; мораль політизується	Вищий критерій моральності – інтерес держави
	Домінантою суспільного життя є мораль; проект моральної політики	Політика враховує моральні норми, 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 представляють громадськості та самим депутатам критерії для оцінки поведінки представників законодавчої влади.

Важливим фактором для розвитку соціуму є взаємодія моралі та права (табл. 2). 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.

Таблиця 2

### Спільні та специфічні риси права та моралі

Право	Мораль
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Регуляція ( у праві – зовнішня, у моралі – внутрішня)</li> <li>• Відсутній поштовх до аморальних дій</li> <li>• Створення умов для забезпечення існування на засадах особистої свободи</li> </ul>	
<b>Інституційна регуляція</b>	<b>Неінституційна регуляція</b>
З'являється з появою держави	З'являється з появою суспільства
Норми встановлюється державою	Норми народжуються, або набувають морального забарвлення у практичному житті
Погляд на людину ззовні, з позицій соціального інституту – держави	Погляд на людину зсередини
Адресати – конкретні люди	Адресати – всі люди
Скінчена кількість кодифікованих, чітко визначених (для виконання і перевірки), менш гнучких норм	Норми не зводяться до певної кількості, гнучкі, віддзеркалюють нові потреби
Заохочення конкретних дій	Одній моральній нормі відповідає декілька правових
Контроль – спеціально призначені інститути – суд, прокуратура	Контроль – суспільна думка, совість
Покарання має об'єктивний характер, кількісну міру	Покарання – суб'єктивне: неповага, сором, відчуття провини; більш тривалий осуд

<b>Забороляє зло, але не гарантує добра</b>	<b>Орієнтована на втілення добра</b>
Виконуючи норми права людина звільняється від контролю	Виконання норм не звільняє від совісті
Існує “простір безкарності” для певних неморальних рішень, вчинків; сфера застосування – вулчача	Охоплює все розмаїття людського буття, не замикається лише на окремих сферах життя людей
Норми	Норми + цінності (регуляція + орієнтація)
<b>Розвинуті правові інститути створюють кращі умови для розвитку моралі</b>	<b>Моральні вимоги удосконалюють право</b>

*Право з’являється з появою держави і уособлює погляд на людину ззовні, з позицій соціального інституту – держави. Так, норми права встановлюються 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 – вулчача; 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.

---

**Г 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.

---

**Г 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.

Перелічені 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.

---

**Г** *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.

---

**Г** *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.*

**Г** *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 “специфічно

людських цілей” і зв’язуючи з цим масштабом засоби реалізації будь-якого наміру, 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.

---

**Г** *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 тасмниці”, неприпустимістю втручання в професійні справи зі сторони некваліфікованої суспільної думки тощо).

---

**Ø** *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.

## 2. 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.

---

**Г 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” проголошується одним з основних принципів державної служби нашої країни. В “Загальних правилах поведінки державного службовця” формулюється суспільне призначення державних службовців України.

*1.4. Суспільне призначення державної служби полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових обов'язків.*

*1.5. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією України і законами України (“Загальні правила поведінки державного службовця”).*

---

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. Сутність, домінуючі цінності, переваги та недоліки цих стратегій відображені в *табл. 3.*

## Підходи до місії державних службовців

Підходи до місії державних службовців		
Особливості	Державна служба як служіння	Державна служба як надання послуг
Суть підходу	державна служба як священний обов'язок	державна служба як виробник послуг, як різновид найму
Домінуючі цінності	<ul style="list-style-type: none"> <li>• громадянськість</li> <li>• рівність</li> <li>• представництво</li> <li>• відповідальність</li> <li>• нейтральність</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• орієнтація на користувача</li> <li>• ефективність</li> <li>• змагальність</li> <li>• менеджеризм</li> <li>• гнучкість</li> <li>• ініціативність</li> <li>• партнерство</li> </ul>
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> <li>• орієнтація на справедливість</li> <li>• усталені стандарти професійної етики</li> <li>• націленість на рівне ставлення до всіх громадян</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• чітко сформульовані вимоги до державних службовців</li> <li>• кількісні критерії ефективності</li> <li>• усвідомлена оптимізація структури та параметри органів державного управління</li> </ul>
Недоліки	<ul style="list-style-type: none"> <li>• відсутність критеріїв ефективності роботи державних службовців</li> <li>• труднощі з оптимізацією роботи державної служби</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• втрата довіри громадян до державної служби як до представницького органу</li> <li>• руйнація традиційно міцної корпоративної етики</li> <li>• бізнес-імідж державної служби</li> <li>• підрип принципу службової лояльності службовця державі</li> </ul>

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”.

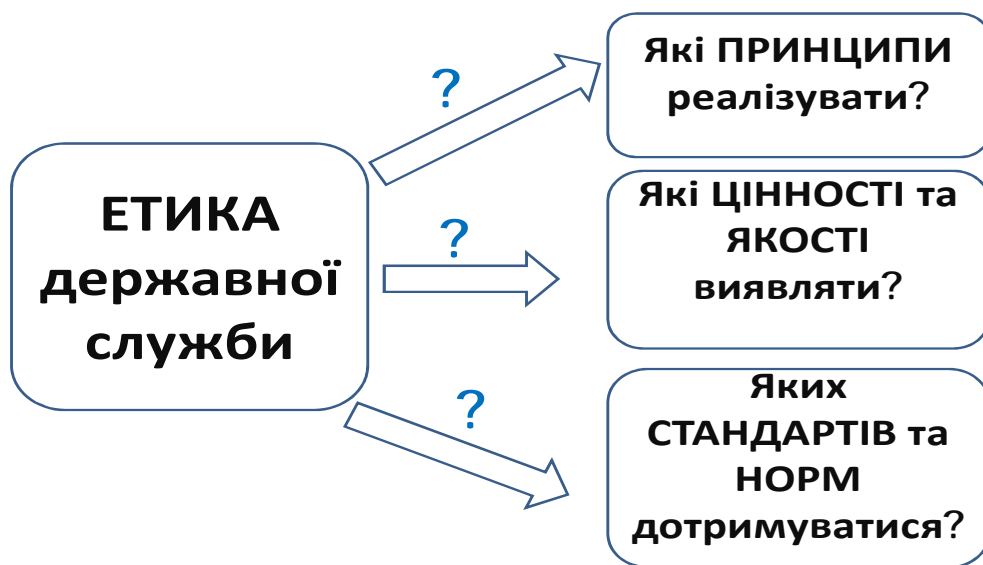
Ідея служіння всьому народу повинна бути поєднана з принципом пріоритету прав та свобод людини і громадянина. Служіння народу має зважувати на необхідність дослуховуватися до інтересів груп населення, які представляють меншість у суспільстві, до потреб *кожного* громадянина. Між правами і свободами громадянина 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.

Навколо місії професії будується вся професійно-етична система державної служби (рис. 2).



*Рис. 2. Питання етики державної служби*

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.

*1.3. Державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян (“Загальні правила поведінки державного службовця”).*

Необхідними **якостями** державного службовця є патріотизм, громадянськість, законслухняність, людяність, повага до честі та гідності інших, відданість справі, професіоналізм, чесність, відповідальність, принциповість, послідовність, добросовісність, дисциплінованість, моральна й фінансова чистоплотність тощо (більш детально торкне ос 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);
- участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості;
- ділових відносин державних службовців з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями;
- управління конфліктом інтересів;
- антикорупційного поведження (щодо несумісних сторонніх інтересів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення служби, службових привілеїв, послуг і подарунків, реагування на неправомірні пропозиції, заборони зловживання посадовим становищем тощо);

- поведження 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 правила етичної поведінки” 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 характер).*  
-----

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.



### 3. ОСОБИСТІСТЬ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ПРОФЕСІЙНО-ЕТИЧНІ АСПЕКТИ

*Ø 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 напрямок 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. Мунье).

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 використовується 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.

**Ø *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 стануть повага до особистості державного службовця, віра в його моральнісну зрілість, створення можливостей для повноцінної професійної реалізації та розвитку людського потенціалу державного управління.

**Ø *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 висувуються підвищені моральні вимоги. Контроль за дотриманням етичних вимог у державному управлінні має здійснюватися на етапах:

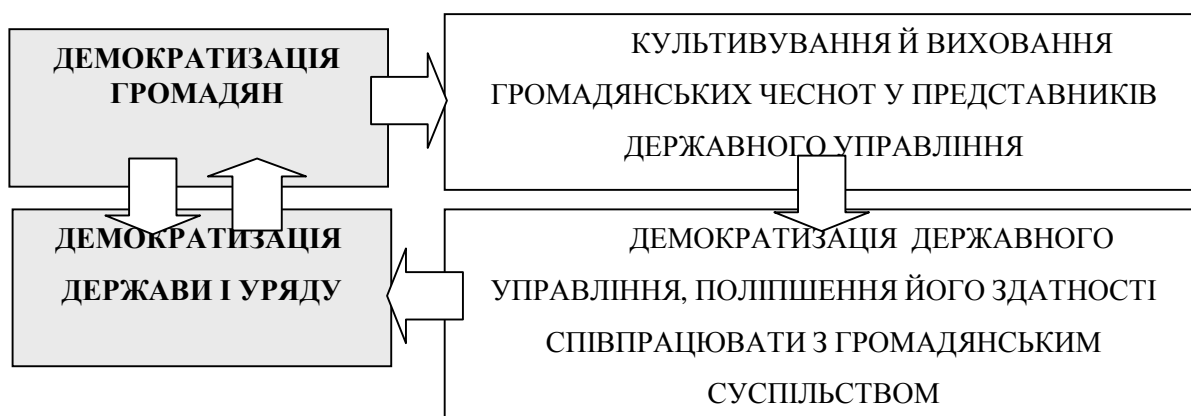
- 1) відбору людей на державну службу – тут відслідковуються певні загальнолюдські моральні якості кандидата на посаду, які необхідні для належного виконання професійних обов'язків;

- 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, законслухняність, 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. Взаємовпливи демократизації громадян та демократизації держави та уряду відображені на *рис. 3*.



*Рис. 3. Взаємовпливи процесів демократизації*

---

**Г 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, установленної 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 домогтися дотримання власних прав.

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

**Ø *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.

---

**Г *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.

**Ø *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 відобразити 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.

---

**Г** *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 вузько-корпоративний 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 вмінь працівник діє не професійно, 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.

**Ø 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.

**Г 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.

**Ø 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.

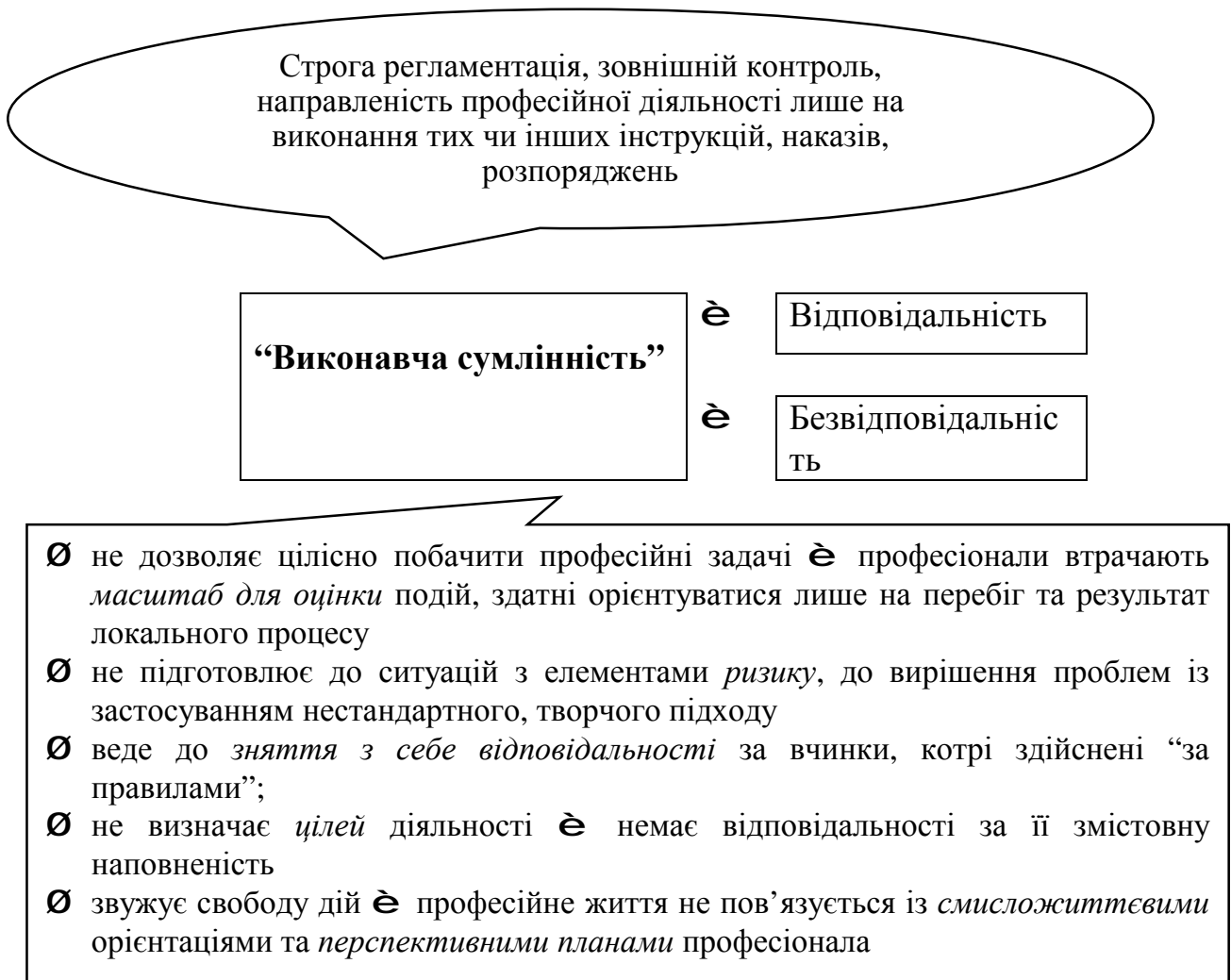
Відповідальність може накладатися ззовні як нав'язування виконання професійних, службових обов'язків, але тоді це скоріше підзвітність, виконавча сумлінність (сутність якої відображена на *рис. 4*), а може поставати як самостійно прийняте, добровільне слідування належному в професії, тоді мова йтиме 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.



*Рис. 4. Сутність “виконавчої сумлінності”*

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.Майєр, 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.

---

**Г** *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 термініві “пошана”.

**Ø** *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.

---

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

---

Термін “толерантність” у перекладі з латини означає “терпіння”. Толерантність зазвичай визначається як терпимість, поблажливість до когось або до чогось.

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 невиправданим 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.

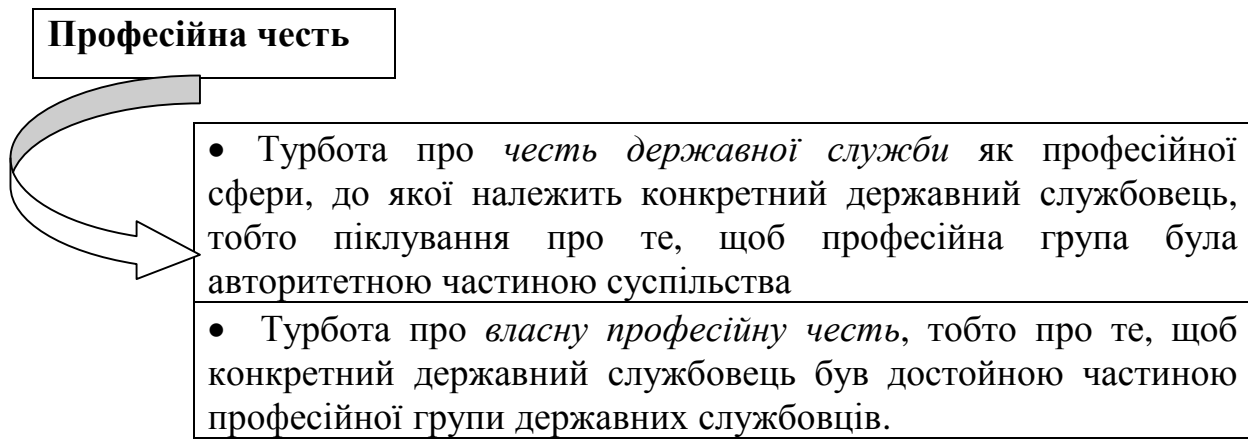
Крім зазначених вище моральних вимог до державного службовця, значну роль в професійному житті відіграють професійна честь та професійна гідність.

---

**Г** *Професійна честь* – оцінка значимості, зовнішнє суспільне визнання дій та здобутків людини як представника професії, що виявляється в суспільному 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 кожен її представник має свою частку, та його особа оцінюється з точки зору належності до професії “державний службовець”. Особистісні рівні професійної честі державного службовця зображені на *рис. 5*.



*Рис. 5. Особистісні рівні професійної честі державного службовця*

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).

**Ø 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, іноді поставало

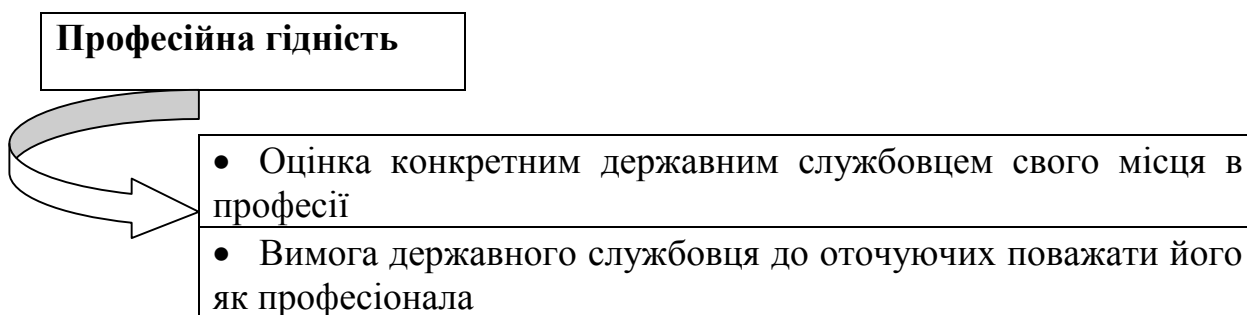
на заваді формуванню персональної відповідальності як поваги до власної гідності та власної унікальності.

**Г** *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.

**Ø** *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. Особистісні рівні професійної гідності державного службовця зображені на *рис. 6*.



*Рис. 6. Особистісні рівні професійної гідності державного службовця*

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, самопереконливість, 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 сувор 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.

#### 4. 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 оберігаються 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.

---

**Г 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 відзвиг. 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.

---

**Г 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.

---

**Г 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.

---

**Г 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 знання 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).

---

**Г 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 людського спілкування загалом, існує чимало бар'єрів, що утруднюють цей процес.

Найбільш вагомі бар'єри, що стоять на заваді продуктивному повноцінному спілкуванню відображені на *рис. 7*.



*Рис. 7. Бар'єри спілкування*

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.

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

**Г 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;
- організувати 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.

**Ø 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.

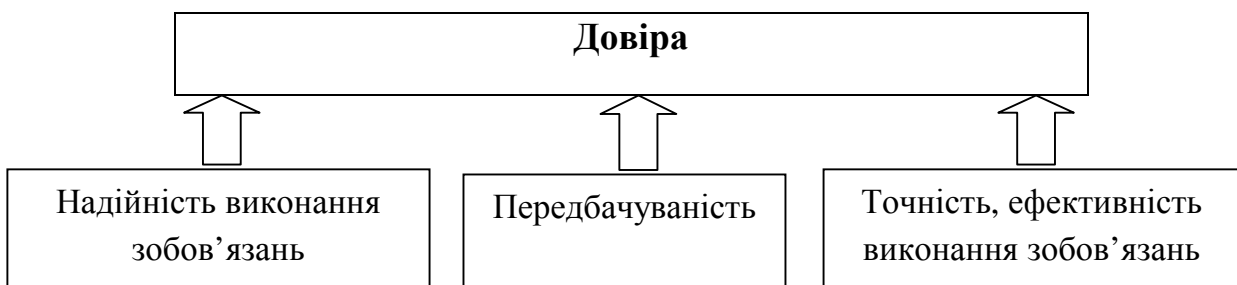
---

**Г Довіра** – ставлення до іншої особи та до її дій, яке ґрунтується на впевненості у її правоті, вірності, добросовістності, 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.

Ознаки довіри зображені на *рис. 8*.



*Рис. 8. Ознаки довіри*

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

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.

Існує певна взаємозалежність між політичною і міжособистою довірою та потребою в адміністративній владі, що відображено на *рис. 9*.

Висока міжособиста й політична довіра	è	Низька потреба в адміністративній владі
Висока міжособиста довіра, але низька політична довіра	è	Помірна потреба в адміністративній владі
Низька міжособиста довіра, але висока політична довіра	è	Помірна потреба в адміністративній владі
Низька міжособиста й політична довіра	è	Висока потреба в адміністративній владі

*Рис. 9. Взаємозалежність між довірою та потребою в адміністративній владі (за Г.Райтом)*

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 Україні 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 інститутами, 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.

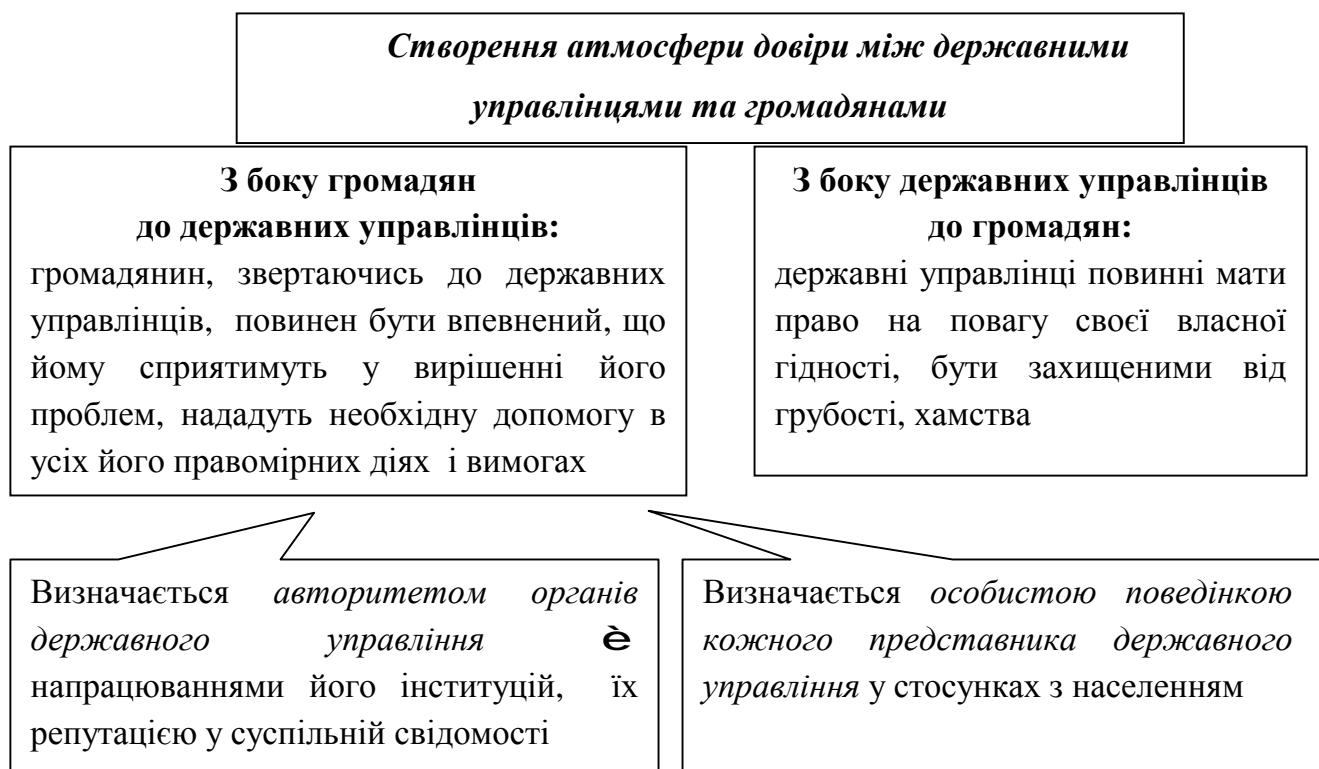
А співробітництво державних інститутів з третім сектором, делегування певних соціально-економічних і культурних функцій громадським організаціям можуть мати не лише значні соціальні, але й морально-психологічні ефекти, які

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 “іраціональною нелюбов’ю основної маси населення до чиновництва”, і який в силу його закріплення в “ментальних” прошарках свідомості надто складно подолати.

Створення атмосфери довіри у сфері державного управління є процесом багатовекторним (рис. 10).



**Рис. 10. Складові довіри між державними управліннями та громадянами**

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:

*А. 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 недієздатна. 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.

**Ø *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 управлінцями.***



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.

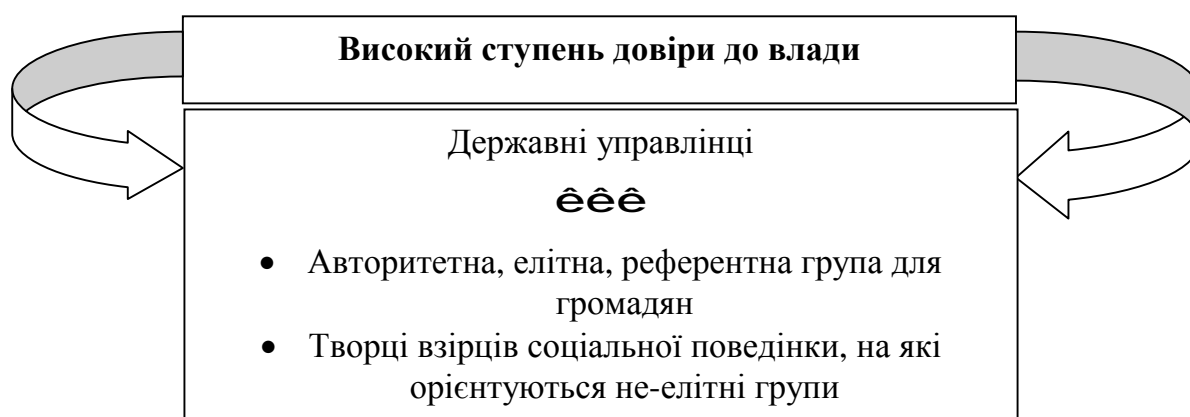
Передусім, докорінної зміни потребують моральні цінності представників влади, переорієнтація їх від установки “володарювати” на установку “служити” народу України. Первинним має стати налаштування та орієнтація на партнерство держави та громади, на пріоритет прав та свобод людини і громадянина. Для державних 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 відчутти, 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 (рис. 11).

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.



*Рис. 11. Пов'язаність довіри з елітарністю державних управлінців*

---

*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.

## 5. КОНФЛІКТИ ІНТЕРЕСІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ЕТИЧНІ АСПЕКТИ

*Конфлікт інтересів* є однією із найбільш гострих проблем публічного адміністрування, невирішеність якої

- утруднює результативну діяльність,
- підриває авторитет влади в очах громадян,
- унеможливорює реалізацію місії бюрократії.

В процесі функціонування виконавчої влади виникають найрізноманітніші “конфлікти інтересів” – між приватними та суспільно-правовими інтересами, обов’язками, службовими повноваженнями, особистими та груповими, груповими та державними, відомчими, міжособистими інтересами тощо. Та на теренах державно-управлінських розвідок вживаючи термін “конфлікт інтересів” мають на увазі саме перший вид конфлікту – між приватними інтересами та суспільно-правовими інтересами, обов’язками, службовими повноваженнями. Це вказує на його визначальну роль в діяльності органів виконавчої влади.

Проблема конфлікту інтересів розглядається в таких документах як:

- “*Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб*” (ООН) – Розділ 2 “Колізії інтересів та відмова від права”,
- *Модельний кодекс поведінки державних службовців* Комітету міністрів Ради Європи – Ст. 13 “Зіткнення інтересів”,
- “*Настанова Організація Економічного Співробітництва та Розвитку щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі*”,
- етичні та антикорупційні кодекси поведінки державних служб багатьох країн (Австралії, Ірландії, Канади, Словаччини, США, ФРН тощо).

В 2003 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла *Конвенцію ООН проти корупції*, де вимоги щодо попередження конфлікту інтересів встановлюються не лише до державних управлінців, а й до держав. Згідно з Конвенцією кожна держава, що входить до складу ООН, має прагнути відповідно до принципів свого внутрішнього законодавства створювати, підтримувати та укріплювати такі системи, які сприяють прозорості та попереджають виникнення колізії інтересів.

---

**Г** *Конфлікт інтересів* – суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень. (*Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції”*)

---

Існують *фактичні, потенційні та уявні* конфлікти інтересів.

В “Настанові ОБСЄ з вирішення конфлікту інтересів на державній службі” конфлікт інтересів визначається як конфлікт між суспільно-правовими обов’язками і приватними інтересами державної посадової особи (посадової особи місцевого самоврядування), при якому її приватні інтереси (що

впливають з положення посадової особи як приватної особи) здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею офіційних обов'язків або функцій. При такому визначенні термін “конфлікт інтересів” має таке ж значення, як і термін “*фактичний* конфлікт інтересів”.

**Потенційний конфлікт інтересів** виникає в тих випадках, коли державна посадова особа, посадова особа місцевого самоврядування має такі приватні інтереси, які можуть призвести до конфлікту інтересів, якщо цій посадовій особі належить виконувати відповідні (тобто конфліктуючі з приватними інтересами) офіційні обов'язки в майбутньому. Ситуації потенційного конфлікту інтересів на державній службі зображені на рис. 12.



Рис. 12. Ситуації потенційного конфлікту інтересів

При цьому наявність особистої зацікавленості, яка впливає або може вплинути на об'єктивне виконання цивільним службовцям посадових обов'язків, може виникнути при:

- участі в судах з особистих спорів або у справах підвідомчих державних установ;
- участі у складі конкурсної комісії з прийому на державну цивільну службу в разі, якщо конкурсант є родичем державного цивільного службовця;
- перевірці та контролі діяльності підвідомчих організацій, в яких працював / планує працювати державний цивільний службовець або працюють його родичі;
- наданні особистої переваги організаціям, в яких працюють родичі, при розподілі грантів або виділення грошових коштів;
- участі у роботі комісій з надання матеріальних цінностей (земельних ділянок, ділянок лісових угідь, фінансових коштів) для самого державного цивільного службовця або для фізичних осіб, які є родичами державного цивільного службовця, або юридичних осіб, засновниками або учасниками яких є родичі державного цивільного службовця;

• взаємодії з комерційними організаціями, співробітниками або учасниками яких є родичі державного цивільного службовця.

**Уявний конфлікт інтересів** існує тоді, коли виникає думка про те, що приватні інтереси державної посадової особи, посадової особи місцевого самоврядування здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею функціональних обов'язків, але в реальності цього не відбувається.

При цьому регламентується і діяльність, що може викликати *видимість* конфлікту інтересів – навіть існування *підозри*, що у службовця він є невіршеним, може спровокувати сумніви у чесності працівника й підірватиме довіру загалу до організації.

Розпорядження владою та участь в управлінні створюють в сфері державної влади та в місцевому самоврядуванні умови, які потенційно утримують в собі конфлікт інтересів.

На теренах пострадянських країн причинами, що розширили корупційні можливості та ореол виникнення конфліктів інтересів, створили спокуси для певних чиновників є:

- широкий перерозподіл власності держави на пострадянському просторі,
- недостатня розробленість законодавства,
- політична боротьба.

Ймовірність виникнення конфлікту інтересів існує в економічній, політичній, кадровій сфері (табл. 4).

Таблиця 4

#### Сфери вияву конфліктів інтересів на державній службі

<b>Конфлікти інтересів</b>	
<b>Сфери вияву</b>	<b>Процеси, в яких стають можливими конфлікти інтересів</b>
<b>Економічна</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• комерційна та підприємницька діяльність</li> <li>• управління державною та громадською власністю</li> <li>• приватизація</li> <li>• проведення конкурсів, тендерів, торгів, закупівель, ліцензування</li> <li>• здійснення контрольних функцій</li> </ul>
<b>Політична</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• проведення виборів і референдумів</li> <li>• реєстрація політичних, інших суспільних об'єднань</li> <li>• реєстрація кандидатів в депутати</li> <li>• взаємодія органів влади з суспільними об'єднаннями при реалізації спільних програм і проектів</li> <li>• членство службовця в політичних й інших суспільних об'єднаннях або органах таких об'єднань</li> <li>• закордонні контакти</li> </ul>
<b>Кадрова</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• створення переваг</li> <li>• при вступі та просуванні на публічній службі</li> </ul>

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• в процесі реалізації заходів із соціального захисту</li> <li>• при наданні певних гарантій, компенсацій або привілеїв</li> <li>• із залишенням публічної служби</li> </ul> |
|---|

Протягом ХХ ст. робилося чимало спроб обмежити владу бюрократії, жорстко регламентувати дії службовців на основі раціональних правил. Однак корупційні скандали та зниження довіри громадськості до чиновництва утвердило дослідників і практиків у думці про *невикорінність* конфлікту інтересів і неможливість його регулювання лише правовими засобами. Нині вже стало аксіомою твердження про те, що в державному управлінні й місцевому самоврядуванні **неможливо позбутися** конфлікту інтересів. Пріоритетність суспільних інтересів не може анулювати приватні інтереси персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування. У кожного службовця є свої особисті інтереси, що іноді можуть суперечити рішенням або діям, які від нього вимагає професія. Тому *немає сенсу закликати до заборони конфлікту інтересів*. Так, експерти Організації Економічного Співробітництва та Розвитку вказують на те, що жорсткий підхід до регулювання приватних інтересів може порушувати права державних службовців, бути непродуктивним чи недійовим, позбавляти державну службу привабливості для потенційних працівників.

Однак ситуації конфлікту інтересів мають **урегульовуватися**.

Історично перші спроби вирішення конфлікту інтересів в публічному адмініструванні пов'язані із його регулюванням за допомогою кримінального законодавства. Лише з 60-х рр. ХХ ст. в США розпочинає діяти адміністративний кодекс поведінки чиновництва, порушення якого тягне за собою адміністративні санкції (догану, тимчасове відсторонення від роботи, звільнення).

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

Видається, що повинна бути запропонована система досить гнучких і диференційованих процедур, спрямованих на врегулювання конфлікту інтересів:

- виявлення (потенційного) конфлікту інтересів;
- попередження виникнення конфлікту інтересів;
- запобігання негативних наслідків конфлікту інтересів.

Основні засоби врегулювання конфлікту інтересів на державній службі подані в табл. 5.

Отже, повинна бути створена система позитивних і негативних стимулів, яка заохочувала б в істотно більшою мірою, ніж сьогодні, належне виконання службовцем своїх обов'язків і робила б невиконання неналежне поведінку.

## Основні засоби врегулювання конфлікту інтересів на державній службі

Врегулювання конфлікту інтересів		
<i>Виявлення</i>	<i>Попередження</i>	<i>Запобігання</i>
аналіз інформації, наданої службовцем про себе відповідно до вимог законодавства	заборона займатися певними видами діяльності або здійснювати певні дії	відсторонення службовця від виконання обов'язків (функцій), в ході виконання яких виникає конфлікт інтересів
особисті заяви службовця про можливий конфлікт інтересів відповідно до вимог, встановлених законодавством	дозвільний порядок заняття певними видами діяльності або здійснення певних дій	посилення контролю за виконанням службовцем обов'язків, в ході виконання яких виникає конфлікт інтересів
заяви (включаючи анонімні) третіх осіб, у тому числі тих, хто вважає себе постраждалими від неправомірних дій службовця, пов'язаних з конфліктом інтересів	обов'язкове повідомлення про заняття певними видами діяльності	колегіальне прийняття рішень з питань, з якими пов'язаний конфлікт інтересів
матеріали публікацій в ЗМІ		

В документах ОЕСР зазначається, що сучасна політика управління такими конфліктами повинна бути спрямована на:

- пошук балансу за рахунок виявлення ризиків для добропорядності державних органів і їхніх відповідальних працівників;
- заборону неприйнятних форм конфліктів;
- адекватне управління конфліктними ситуаціями;
- підвищення поінформованості державних органів та окремих чиновників про такі конфлікти;
- забезпечення ефективних процедур для їхньої ідентифікації, розкриття, дозволу;
- поширення інформації про ефективні методи керування конфліктами.

Свої стратегії управління конфліктами інтересів розробляють окремі країни, регіони, відомства. Скажімо, незалежна Комісія з боротьби з корупцією Нового Південного Уельсу (Австралія) в своєму Керівництві з управління конфліктами інтересів вважає, що мають бути:

- визначені ситуації, що містять потенційні конфлікти;
- виявлено, що співробітники заявляють про конфлікти;



- знайдено шляхи вирішення або мінімізації їхньої потенційної дії.

Комісія рекомендує організаціям:

- визначити області потенційних конфліктів інтересів, як частини оцінки ризику корупції;
- розробити чіткий кодекс поведінки та стежити за його дотриманням усіма службовцями;
- розробити політику та процедури для виявлення і розгляду конфліктів інтересів;
- упевнитися, що весь штат і виборні посадові особи знайомі з питаннями конфлікту інтересів і знають про свої обов'язки;
- чітко визначити, хто відповідальний за прийняття заяв про конфлікт інтересів і здійснювати повне документування будь-якої заяви;
- визначити коло заходів для вирішення дійсного або потенційного конфлікту інтересів.

В публічному адмініструванні зазвичай створюється низка інституціональних, в тому числі професійно-етичних, засобів протидії конфлікту інтересів. До них відносять законодавче його врегулювання, існування етичних кодексів, чіткі механізми врахування професійно-етичного компоненту при підборі та просуванні кадрів, забезпечення функціонування службових викриттів, умови для дії суспільного контролю, функціонування омбудсменів тощо.

**Ø Систематичне проведення заходів професійної соціалізації індивіда, професійно-етичне навчання, демонстрація кращих прикладів професійного поведіння можуть активізувати моральні чинники управління конфліктами інтересів.**

Існує позиція згідно з якою, налагодити ефективне управління конфліктами інтересів на державній службі можливо за допомогою створення спеціального органу, який би мав широкі повноваження, здійснював просвітницьку та контролюючу функції, взаємодіяв з громадськістю в питаннях виявлення та регулювання цих конфліктів.

Виявлення моральних аспектів конфліктів інтересів дає підстави вести мову про залучення моральних, професійно-етичних їх регуляторів, які впливають на вирішення конфліктів через “управління” ними. При цьому документи, які регулюють конфлікти інтересів, залишаються тісно пов'язаними із кримінальним та іншими видами законодавства, й дозволяють в залежності від важкості проступку застосовувати як моральні, так і правові засоби його регулювання.

Зазвичай правила поведінки державного службовця при виникненні конфлікту інтересів прописуються в етичних кодексах. Але неможливість існування інструкцій щодо вирішення всіх вірогідних конфліктних ситуацій спонукає до того, щоб в службовій діяльності в більшій мірі керуватися професійно-етичними **принципами**, що відіграють в державно-управлінській діяльності орієнтуючу та мотивуючу роль. З метою сприяння укріпленню

добропорядності при виконанні службових обов'язків в “Настанові Організація Економічного Співробітництва та Розвитку щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі”, наприклад, виділяються такі ключові принципи як

- служіння суспільним інтересам;
- забезпечення *прозорості та контролю*;
- підвищення *індивідуальної відповідальності та особистий приклад*;
- формування нетерпимої до конфлікту інтересів *організаційної культури*.

Конфлікт інтересів у державного службовця може провокувати конфлікти між ним та:

- організацією, яка повинна результативно виконувати свої соціальні функції;
- суспільством;
- професійною групою,
- працівниками організації.

Виявлення різних зрізів конфлікту інтересів дозволяє віднаходити різні шляхи та етичні чинники його вирішення та задіяти кожного із суб'єктів конфлікту (індивідуальних чи колективних) для його попередження.

В державному управлінні найбільш розробленими є алгоритми виходу із *внутрішньо-організаційного конфлікту*. Вони зафіксовані в нормативних документах у вигляді приписів для індивіда (правила повідомлення про конфлікт інтересів, уникнення, запобігання та вирішення конфлікту інтересів) і для організації (приписи щодо попередження, вияву, контролю та санкціонування конфлікту).

При розгляді конфлікту інтересів державного службовця як *конфлікту між суспільством (громадянами)* та налаштованим на реалізацію приватного інтересу *індивідом-чиновником* для виходу із даної колізії можуть бути широко задіяні механізми суспільного нагляду. В цьому випадку громадськість, громадські організації можуть здійснювати контроль та ініціювати попередження конфліктів інтересів і санкціонування зловживань чиновників службовим становищем (через звернення до органів виконавчої влади із скаргами, судові позови, виступи у ЗМІ тощо).

При аналізі конфлікту інтересів як суперечності *між приватними інтересами державного службовця та інтересами професійної групи* (що спрямовані на виконання її соціального призначення) виявляються нові механізми впливу на працівника. Репутаційний контроль за поведінкою чиновника з боку професійної спільноти стає вагомим контрзаходом використанню службового становища.

Конфлікт інтересів може мати *міжособистий* ракурс виміру і розглядатися як конфлікт між працівником, який зловживає або може зловжити службовим становищем, і працівником, для якого подібні дії або бездіяльність колеги є неприйнятними. В цій ситуації як засіб виявлення конфлікту інтересів можуть використовуватися службові викриття.

Напевне, найбільш складно вирішувати конфлікти інтересів тоді, коли вони мають характер *внутрішньо-особистісних* конфліктів. Конфлікт інтересів тут набуває справді моральнісного забарвлення. В цій ситуації службовець стоїть перед моральним вибором і лише сам є актором конфліктної “взаємодії”. Іноді індивід вимушений робити вибір між декількома обов’язками. Для державного службовця власна матеріальна забезпеченість, добробут його сім’ї, дружні почуття тощо можуть бути серйозними мотиваціями для порушення професійно-етичних настанов. При існуванні суперечностей між рівнозначними для суб’єкта цінностями моральний конфлікт протікає досить гостро для особистості. В таких обставинах керуючим началом виступає ієрархія моральних цінностей людини. Безумовно, і суспільна мораль, і професійна етика встановлюють обмеження егоїстичним налаштуванням людини. Однак те, наскільки ці обмеження засвоюються індивідом, й службовець внутрішньо погоджуватиметься із суспільними та професійно-етичними вимогами, залежить від особистісних принципів і чеснот працівника. Держава опосередковано спроможна впливати на достойний вихід з цієї ситуації. Активне проведення заходів професійної соціалізації, професійного навчання здатне через механізм переконання діяти на усвідомлення та засвоєння індивідом місії професії.

До сих пір ми розглядали конфлікт інтересів як конфлікт між суспільно-правовими і *приватними* інтересами посадової особи. Але доцільно було б позначити й розходження інтересів службовця як представника професійної групи, відомства, державної інституції та інтересами суспільно-правовими. В даному випадку неправомірним чином вплинути на виконання посадовою особою офіційних обов’язків або функцій здатні *групові інтереси* індивіда. Обговорення цього ракурсу проблеми торкається вироблення заходів запобігання негативним наслідкам корпоративності (професійної, відомчої, організаційної).

Отже, виокремлення різних зрізів конфлікту інтересів дозволяє задіяти різні етичні сценарії управління ним. Загалом вплив на активізацію професійно-етичних і моральних регуляторів є до сих пір недостатньо затребуваним в українських реаліях засобом вирішення конфлікту інтересів. Неурегульованість питання конфлікту інтересів свідчить про суттєві проблеми в етиці державного службовця: недостатнє культивування та підтримку чеснот бюрократії, слабку виразність почуття професійної честі та професійної гідності тощо.

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.

Створення належних умов діяльності публічних адміністраторів є одним із факторів запобігання конфлікту інтересів. Достойна заробітна плата, соціальні пільги, стабільне положення, можливості для кар’єрного просування,

високий соціальний статус є передумовами для ефективної та моральносно орієнтованої діяльності.

Українській виконавчій владі необхідно втілити в практику власну стратегію управління конфліктами інтересів. В професійно-етичній площині це вимагає чіткої фіксації принципів і норм поведження державних службовців в етичному кодексі, навчання чиновників сценаріям належного поведження в таких конфліктних ситуаціях, покладання відповідальності за здійснення професійно-етичних програм та управління конфліктами інтересів на певні структури, наявність радників (омбудсменів), які б розслідували скарги, надавали службовцям поради щодо попередження та виходу із конфліктів інтересів тощо.

## 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 гатунку 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.

**Г** *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, чий 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.

---

**Г 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 Міжгалузєвою 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 поведіння 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 країн 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 Головним управлінням державної служби України були сформовані “Загальні правила поведінки державного службовця”. Документ затверджено наказом Голодержслужби 23 жовтня 2000 р. та зареєстровано в 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 Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214 затверджено нові “Загальні правила поведінки державного службовця”, які зареєстровано в Мін’юсті 11 листопада 2010 р. за № 1089/18384. “Загальні правила” встановлюють основні вимоги до етики працівників органів державної влади, що займають посади, віднесені до відповідних категорій посад державних службовців згідно з Законом України “Про державну службу”. При прийнятті на державну службу державний службовець повинен ознайомитися з “Загальними правилами”, про що робиться письмовий запис у його особовій справі.

Нові зміни до “Загальних правил поведінки державного службовця” прийняті Наказом Нацдержслужби України від 28.09.2012 № 194.

Крім “Загальних правил” роль професійно-етичного кодексу в державному управлінні в Україні відіграє Закон України “Про правила етичної поведінки” (від 17.05.2012 № 4722-VI).

В нашій країні вже є досвід укладення кодексів 2-го рівня. Наприклад, в 2003 р. були прийняті “Норми поведінки в системі податкової служби України”, а 7 лютого 2006 р. Наказом Державної податкової адміністрації №59 затверджено “Кодекс професійної етики працівника державної податкової служби України”; існує “Кодекс честі працівника внутрішніх справ” (Додаток до наказу МВС України від 11 січня 1996 р. №18), “Правила професійної етики посадових осіб Рахункової палати” (затверджені постановою Колегії Рахункової палати від 15 січня 2008 р. №1-4) тощо.

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**.

Службові викриття є одним із інструментів, що забезпечує прозорість та ефективність державного управління. Функціональне навантаження скарг як механізму підтримки професійної етики високо поціноване у світі та широко використовується в практиці державних служб інших країн. Під “службовим викриттям” розуміється надання державними службовцями керівництву чи ЗМІ інформації про незаконні, неетичні або неефективні дії державних органів чи окремих посадових осіб. Вважається, що службові викриття контролюють держслужбу зсередини, тим самим доповнюючи зовнішні форми контролю, що здійснюють органи нагляду, керівництво або громадськість. Процедура службового викриття здебільшого закріплюється законодавчо та включається у внутрішні інструкції державних органів.

Особлива роль лежить на **координаторах етичної роботи** на державній службі. Такими координуючими органами можуть бути центральні міністерства та відомства, парламентські комітети, або ж спеціально створенні структури – етичні комітети (комісії).

---

**Г Етичні комітети в системі державної служби** – це спеціальні органи, що відповідають за застосування Етичних кодексів, стандартів поведінки на практиці та консультують державних службовців з питань етичного характеру.

---

Завдання органів-координаторів етичної роботи відображені на *рис. 13*.

На етичні комітети покладаються функції:

- забезпечення виваженості рішень, що приймаються;
- проведення розслідування випадків неналежного поведіння представників влади і застосовувати при необхідності дисциплінарних санкцій;
- блокування зловживань, що пов’язані із складністю ситуацій (в ситуаціях, які не можуть бути зведеними до виконання певних норм, оскільки мають складний характер і не можуть бути кодифікованими).

Вирізняють 3 типи нині існуючих на державних службах світу етичних комітетів, у залежності від того, які функції є основними в їхній діяльності та яке місце в їхній роботі займає процес оцінки:

- Комітети–“радники”, основною задачею яких є проведення досліджень та вироблення рекомендацій для проведення етичних реформ державного управління; це - своєрідні консультативні експертні ради, вони не мають повноваження для реалізації запропонованих рекомендацій та оцінювання дій державних службовців.

## **ОРГАНИ-КООРДИНАТОРИ (ЕТИЧНІ КОМІТЕТИ, КОМІСІЇ)**



**Відповідають за практичне застосування етичних кодексів, норм поведінки**

- **просувають професійно-етичні стандарти**
- **навчають, консультують з питань етичного характеру**
- **проводять розслідування професійно-етичних порушень**

*Рис. 13. Завдання органів-координаторів етичної роботи*

Типовим прикладом комітету–“радника” є Комітет із стандартів публічної сфери (Committee on Standards in Public Life) у Великобританії. Основною задачею цього органу є вироблення рекомендацій для поліпшення етичного клімату на державній службі. При цьому CSPL готує звіти про стан дотримання працівниками професійно-етичних стандартів поведінки, приймає участь в обговоренні етичних питань державної служби, надає консультаційні послуги з питань адміністративної етики. Однак Комітет не займається впровадження своїх рекомендацій в практику державної служби та координацію роботи по викриттю неетичної поведінки працівників. Дослідники констатують і відсутність у CSPL широкої мережі консультаційної допомоги державним службовцям.

- Комітети–“менеджери”, головна функція яких – розробка та впровадженні стандартів поведінки державних службовців, відповідальність за реалізацію прийнятих етичних норм поведінки та контроль за їх дотриманням.

Існує в США Управління державної етики (Office of Government Ethics) займається розробкою та координацією реалізації етичних стандартів і програм у виконавчій владі, питаннями етичного навчання у відділеннях та установах. При цьому втілення професійно-етичних норм поведінки, вирішення конфліктів інтересів, навчання та консультування державних службовців з питань професійної етики покладене на певні посадові особи (Designated Ethics Official) в департаментах та агентствах.

OGE же централізовано розробляє етичні стандарти та здійснює загальне управління роботою по підтримці адміністративної етики, яку проводять окремі державні установи.

- Комітети –“сторожові пси”, пріоритетною задачею яких є проведення розслідувань випадків неетичної чи незаконної поведінки державних службовців та формулювання оцінки таких дій.

Прикладом функціонування комітетів–“сторожових псів” є діяльність Незалежної комісії проти корупції (Independent Commission Against Corruption) в Гонконгу. Рівень корупції в цій країні був надзвичайно високим, суспільство втратило надію на її приборкання. Однак діяльність ICAC дала позитивні результати в протистоянні корупційним діям. Комісія має широкі повноваження у перевірці банківських рахунків, у конфіскації будь-якої документації, в оголошенні громадян у розшук та їх арешті. Здобута комісією інформація через Міністерство юстиції передається у судові інстанції. Крім того ICAC веде широку пропагандистку роботу серед громадян стосовно засобів протидії корупції.

Етичні засади професії підтримуються не лише офіційними механізмами, але й професійною спільнотою. Більш того, почасти професійні групи здійснюють саморегуляцію на основі неписаних етичних встановлень. Професіонали як самоорганізована група підтримують корпоративний дух, честь професії та встановлюють репутаційний контроль за дотриманням професійної етики. В цій діяльності суттєвим організаційним ядром виступають асоціації державних службовців, які в багатьох країнах функціонують як дійові суб’єкти професійно-етичних регуляцій. Асоціації виробляють свої етичні кодекси та контролюють їхнє виконання.

## **ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ**

1. Яка роль етики державних службовців в формуванні демократичної держави та ефективного державного управління?
2. В чому виявляються особливості етики державної служби та етики державного службовця?
3. Що є професійним призначення державних службовців? Чому?
4. В чому виявляється професійний егоїзм державних службовців?
5. Назвіть основні принципи етики державного службовця.
6. Якими якостями має володіти державний службовець задля найкращої реалізації свого професійного призначення?
7. Якими є основні етичні стандарти поведінки державного службовця України?
8. Яким чином співвідносяться професіоналізм та моральність?
9. Розкрийте основний зміст явища професійної відповідальності.
10. Якими є основні етичні засади відносин державних службовців і громадян?
11. Опишіть основні принципи спілкування державних службовців з громадянами.
12. Назвіть фактори, що визначають рівень довіри громадян до влади.
13. Дайте визначення конфлікту інтересів на державній службі.
14. Поясніть особливості реального, потенційного та уявного конфліктів інтересів.
15. Які основні засоби врегулювання конфлікту інтересів на державній службі Ви знаєте?
16. Які функції має виконувати етичний кодекс державних службовців?
17. Які вимоги, перш за все, мають, на Вашу думку, фіксуватися в етичних кодексах організацій?
18. Які механізми контролю за виконанням етичного кодексу є, на Ваш погляд, найбільш дієвими і ефективними? Обґрунтуйте свою позицію.
19. Назвіть та опишіть елементи етичної інфраструктури державної служби.
20. Здійсніть аналіз механізмів підтримки етики на державній службі України та зарубіжних країн (за вибором).

## 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.

## ДОДАТКИ

### ЗАКОН УКРАЇНИ Про правила етичної поведінки

(Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI // Голос України від 12.06.2012. – № 106; Офіційний вісник України від 22.06.2012. – 2012 р. – № 45. – С. 82, Ст. 1739, код акту 62005/2012)

Цей Закон визначає керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм.

#### Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

##### Стаття 1. Визначення термінів

###### 1. Для цілей цього Закону:

термін "особисті інтереси" вживається в такому значенні - будь-які інтереси особи, зумовлені особистими, родинними, дружніми чи будь-якими іншими позаслужбовими стосунками з іншими особами, у тому числі особисті майнові та немайнові інтереси, а також ті, що виникають у зв'язку з членством особи або з її діяльністю, не пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, у громадських, релігійних чи інших організаціях;

терміни "конфлікт інтересів" та "неправомірна вигода" вживаються у значеннях, визначених Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції".

##### Стаття 2. Суб'єкти, на яких поширюється дія цього Закону

1. Суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі - особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування):

1) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

2) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад;



- 3) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;
- 4) військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань;
- 5) судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, Голова, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступники Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій);
- б) особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, особи начальницького складу податкової міліції;
- 7) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби;
- 8) члени Центральної виборчої комісії;
- 9) посадові та службові особи інших органів державної влади.

Стаття 3. Правове регулювання відносин щодо етичної поведінки

1. Правове регулювання відносин щодо етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, здійснюється на підставі Конституції України, міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції", цього Закону та інших нормативно-правових актів, виданих на їх основі.

Стаття 4. Дія цього Закону в часі

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані вживати всіх необхідних заходів для виконання положень цього Закону і неухильно їх дотримуватися під час виконання своїх службових повноважень.

## **Розділ II**

### **ПРАВИЛА ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ**

Стаття 5. Правила етичної поведінки

1. Правила етичної поведінки є правовою основою для кодексів чи стандартів поведінки.

Стаття 6. Законність

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно дотримуватися вимог закону та загальноновизнаних етичних норм поведінки.

Стаття 7. Пріоритет інтересів

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, представляючи інтереси держави чи територіальної громади у відносинах з іншими особами, діють виключно в їх інтересах.

Стаття 8. Політична неупередженість

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виконують свої службові повноваження політично неупереджено, уникають демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовують службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків.

2. Положення частини першої цієї статті не поширюється на осіб, які обіймають політичні або виборні посади.

#### Стаття 9. Толерантність

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, толерантно і з повагою ставляться до політичних поглядів, ідеологічних та релігійних переконань інших осіб.

#### Стаття 10. Об'єктивність

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, діють об'єктивно, зокрема у відносинах з громадськістю, незважаючи на особисті інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання.

#### Стаття 11. Компетентність і ефективність

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності.

#### Стаття 12. Формування довіри до влади

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, забезпечують позитивну репутацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, всіляко сприяють зміцненню довіри громадян до влади, утверджують чесність, неупередженість та ефективність влади.

#### Стаття 13. Конфіденційність

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну інформацію, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень, крім випадків, встановлених законом.

#### Стаття 14. Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, незважаючи на особисті інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать законодавству або становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам.

2. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом

рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень.

3. У разі отримання для виконання рішень чи доручень, які особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, вона повинна негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, в якому вона працює.

#### Стаття 15. Недопущення конфлікту інтересів

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, незважаючи на особисті інтереси, вживають вичерпних заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а також не допускають вчинення дій чи бездіяльності, що можуть спричинити виникнення конфлікту інтересів або створити враження його наявності.

2. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчиняти дії або бездіяльність на користь своїх особистих інтересів та/або інтересів третіх осіб.

Стаття 16. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви)

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), незважаючи на особисті інтереси, невідкладно вживають таких заходів:

- 1) відмовляються від пропозиції;
- 2) за можливості ідентифікують особу, яка зробила пропозицію;
- 3) залучають свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа колег по роботі;
- 4) письмово повідомляють про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або відповідний виборний чи колегіальний орган та/або одного з визначених Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

2. Забороняється приймати неправомірну вигоду або дарунок (пожертву) для використання в подальшому як доказу.

3. Якщо особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виявила у своєму службовому приміщенні чи передану в інший спосіб неправомірну вигоду або дарунок (пожертву), вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника.

4. Про виявлення неправомірної вигоди або дарунка (пожертви) складається акт, який підписується особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка виявила неправомірну вигоду або дарунок (пожертву), та його безпосереднім керівником.

У разі якщо неправомірну вигоду або дарунок (пожертву) виявляє особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка є керівником, акт про виявлення неправомірної вигоди або дарунка (пожертви) підписує ця особа та особа, яка обіймає посаду заступника керівника цього органу.

5. Предмети неправомірної вигоди, дарунки (пожертви) зберігаються в органі до їх передачі відповідним органам.

6. Положення цієї статті не поширюються на випадки одержання дарунка (пожертви) за наявності обставин, передбачених частиною другою статті 8 Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції".

Стаття 17. Декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в установленому Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" порядку щороку подають за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

### **Розділ III**

## **ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ**

Стаття 18. Відповідальність за порушення правил етичної поведінки

1. Порушення особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, правил етичної поведінки, визначених цим Законом, тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та матеріальну відповідальність з урахуванням особливостей правового статусу таких осіб, визначених Конституцією і законами України.

### **Розділ IV**

## **ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ**

1. Цей Закон набирає чинності через 30 днів з дня його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом:

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;  
забезпечити приведення у відповідність із цим Законом нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Президент України

В.ЯНУКОВИЧ

м. Київ  
17 травня 2012 року  
№ 4722-VI

## ГЛОСАРІЙ

**Актуалізатор** – людина, яка прислуховується до інших і враховує їхні інтереси, прагне до самореалізації своєї самобутності та унікальності.

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

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

**Етика** – вчення про мораль.

**Етика державної служби** – інституційна етика, яка впливає 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.

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

**Етичні комітети в системі державної служби** – це спеціальні органи, що відповідають за застосування Етичних кодексів, стандартів поведінки на практиці та консультують державних службовців з питань етичного характеру.

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

**Конфлікт інтересів** – суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

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

**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).

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

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

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

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

**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.

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

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

**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.

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

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

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

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

**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).

**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.

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

**Турбота** – співчуття, піклування про когось.

## СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

### **Основна література:**

1. *Василевська Т. Е.* Особистісні виміри етики державного службовця: Монографія. – К.: НАДУ, 2008. – 336 с.
2. *Василевська Т. Е., Саламатов В. О.* Етика державного службовця як засіб запобігання та протидії корупції: навч.-метод. Матеріали. – К. : НАДУ, 2011. – 72 с.
3. *Василевська Т. Е.* Етика в державному управлінні: Опорний конспект з дистанційного курсу. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 60 с.
4. *Рудакевич М. І.* Етика державного службовця. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – С. 32-53, 147-321.

### **Нормативно-правові акти:**

1. Загальні правила поведінки державного службовця [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10> – Назва з екрану.
2. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI // Офіційний вісник України від 22.06.2012. – 2012 р. – № 45. – С. 82, Ст. 1739.

### **Додаткова література:**

1. Административная этика / Под общ. ред. В.Л.Романова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.msses.ru/win/science/mpp/ethic.rtf>.
2. *Василевська Т. Е.* Суспільний нагляд як елемент етичної інфраструктури державної служби // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2007. – Вип. 10. – С. 352-361.
3. *Василевська Т.* Етичні аспекти реформування системи державної служби [Електронний ресурс] // Демократичне врядування : електронне наукове фахове видання. – 2011. – №7. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik7/fail/vasylevska.pdf>
4. *Василевська Т.* Особистісні зрізи служіння як місії державної служби / Т. Василевська // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2011. – № 2 (52). – березень-квітень. – С. 331–341.
5. *Васильев Д.* Кодекс поведения государственных служащих: европейский опыт и российская действительность [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pubs.carnegie.ru/briefings/2002/issue07-02.asp>.
6. *Дубенко С.Д.* Державна служба та державні службовці в Україні. – К.: Ін Юре, 1999. – С. 53-64.
7. *Захаров Н.Л.* Система регулятивов социального действия российских государственных служащих (теоретико-социологический анализ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.www.i-u.ru/biblio/arhive/systema>.



8. Конвенция ООН против коррупции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/russian/documen/ convents/ corruption.pdf>
9. Конфликты интересов. Составлено Независимой Комиссией по борьбе с коррупцией Нового Южного Уэльса, Австралия [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://transparency.org.ru/INTER/DOC/AUS/conflicts\\_interest.doc](http://transparency.org.ru/INTER/DOC/AUS/conflicts_interest.doc)
10. *Кудюкин П.М.* Конфликт интересов в системе государственной службы: сущность, пути выявления, предупреждения и разрешения // Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов. – СПб.: Норма, 2005. – 123-129.
11. *Лей Дж. С.* Обеспечение принципов добросовестной деятельности и норм служебной этики в структурах государственной власти USA [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.infohouse.us/ Sections.htm>.
12. *Луганский К.Ф., Коновченко С.В., Шувалова Н.Н.* Государственные служащие: нравственные основы деятельности и этикет// Государственная служба: теория и организация. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. – С.596-612.
13. Методичні рекомендації до вивчення навчальної дисципліни “Вступний модуль” підмодулю “Культура та етика публічного адміністрування (для слухачів спеціальності – “Публічне адміністрування” денної форми навчання) / Уклад. : В. М. Князев, Т. Е. Василевська. – К.: Вид-во НАДУ при Президентіві України, 2007. – 48 с.
14. *Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т.* Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі/ Пер. з англ. – К.: „К.І.С.”, 2004. – 328 с.
15. Наставление по этике для служащих органов исполнительной ветви власти [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.usinfo.state.gov/RUSSKI/infousa/government/standards/htm>.
16. Норми етики в управлінні: Матеріали українсько-американського симпозиуму 24-25 травня 1994 р. – К. : ІДУС, 1994. – 106 с.
17. *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия. – М.: Дело, 2002. – 168с.
18. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) / Программа государственного управления. Инфраструктура этики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.oecd.org/puma/ethics/pubs/russianeth.pdf](http://www.oecd.org/puma/ethics/pubs/russianeth.pdf)
19. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)/ Приложение V. Рекомендация Совета по совершенствованию этики поведения на государственной службе... [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.oecdmoscow.org/rusweb/rusfeder/p5.htm](http://www.oecdmoscow.org/rusweb/rusfeder/p5.htm)
20. *Пирен М.І.* Конфлікти в системі політико-управлінської діяльності. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – С. 81-124, 143-195.
21. Професійна етика державних службовців (“круглий стіл II”) // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – С.409-462.

22. Розвиток людського ресурсу – основа національної безпеки України/ М.І.Мельник (керівник авт.кол), П.М.Копка, Ю.В.Бакаєв, В.М.Вакулич, Т.Е.Василевська та ін. – К.: Політконсалтинг, 2007. – С.108-117, 139-163.

23. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи. М.І.Мельник (керівник авт. кол.), Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Васи-левська та ін. – К.: Нота-прінт, 2002. – С. С.53–62, 120-128.

24. *Сапрыкин Н.Т.* Этика и этикет государственных и муниципальных служащих [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.education.rescom.ru/1\\_2001/index\\_1\\_2001.html](http://www.education.rescom.ru/1_2001/index_1_2001.html).

25. Справочник по этике для служащих исполнительной власти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nobribes.org/Documents/USA%20Ethics%20handbook\\_ru.doc](http://www.nobribes.org/Documents/USA%20Ethics%20handbook_ru.doc)

26. Теоретичні та методологічні проблеми розробки і реалізації управлінських стратегій: монографія/ за заг. ред. В. М. Князева. – К.: НАДУ, 2008. – 240 с.

27. Традиції демократичного врядування в історії українського державо-творення : монографія / авт. кол. : В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська ; за заг. ред. В. М. Князева. – К.: НАДУ, 2010. – 220 с.

28. *Цветков В.В., Горбатенко В.П.* Демократія - Управління – Бюро-кратія: в контексті модернізації українського суспільства. – К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. – С.248-270.

29. *Якименко Ю.* Госслужба по правилам: о пользе того, как полезно учиться у других // Зеркало недели. – № 44 (572). – 2005.

## Зміст

Вступ.....	3
1. Професійна етика: специфіка, проблематика, місце в системі етичного знання .....	5
2. Місія, основні принципи та норми етики державного службовця .....	12
3. Особистість державного службовця: професійно-етичні аспекти .....	17
4. Етичні засади відносин державних службовців і громадян .....	30
5. Конфлікти інтересів на державній службі: етичні аспекти .....	44
6. Інституційні механізми підтримки етики державного службовця .....	53
Запитання та завдання для самоперевірки та контролю знань .....	62
Висновки .....	63
Додатки.....	64
Глосарій.....	69
Список рекомендованої літератури.....	72

*Навчальне видання*

**Василевська Тетяна Едуардівна**

**ЕТИКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ  
І ЗАПОБИГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ**

*Навчально-методичні матеріали*

**Укладач**

**Руденко Ольга Мстиславівна**

---

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*  
Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 10.06.2013.  
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 4,05. Ум.-друк. арк. 4,42.  
Тираж 60 пр.

Видавець Національна академія державного управління  
при Президентові України  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.  
E-mail: [vydav@academy.kiev.ua](mailto:vydav@academy.kiev.ua)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.