

ЕТИКА ПОВЕДІНКИ

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. Етика поведінки державних службовців як об'єкт наукового дослідження вітчизняних і зарубіжних учених.....	5
РОЗДІЛ 2. Зарубіжний досвід розбудови етичної системи державної служби.....	9
РОЗДІЛ 3. Правове регулювання етики поведінки державних службовців в Україні.....	15
ВИСНОВКИ.....	18
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	20

ВСТУП

Актуальність роботи. Історія розвитку людства та етична наука підтвердили думку, що найбільш суттєві зміни в суспільному розвитку зумовлюються моральним станом влади та вкоріненням етичних засад в її професійну діяльність. Тому не випадково із середини минулого сторіччя в країнах розвиненої демократії активно стала розвиватися етика державних службовців, яка відіграє важливу роль у підвищенні ефективності управлінської діяльності, рівня довіри народу до влади і розвитку моральності суспільства. [1]

У сучасних умовах надзвичайно важливим питанням залишається реформування державного управління і наближення державної служби України до світових стандартів. Однією з важливих складових професійності державних службовців є професійна етика. Перелік стандартних заборон та обмежень для державних службовців стосовно професійної етики закріплений у законах всіх розвинених держав. Ці заходи є досить ефективними, а їх чітке виконання безпосередньо впливає на рівень професіоналізму службовців та рівень довіри населення до влади.

Отже, на даний час важливим є досліджування досвіду зарубіжних країн з питань реформування державного управління та шукати шляхи адаптації вітчизняної системи до світових критеріїв та стандартів.

Метою конкурсної роботи є дослідження зарубіжного досвіду правового забезпечення етики поведінки державних службовців та можливості його адаптації в вітчизняну практику державних службовців.

Відповідно до поставленої мети були визначені та вирішені наступні **завдання:**

- здійснити аналіз законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері етики поведінки державних службовців;
- визначити та проаналізувати фактори та передумови, які необхідно враховувати при підготовці та реалізації правового забезпечення етики державних службовців (із зарубіжного досвіду).

Об'єктом дослідження є зарубіжний досвід правового забезпечення етики поведінки державних службовців.

Предметом дослідження є сукупність теоретичних та практичних засад розвитку етичної системи зарубіжних країн.

Методи дослідження. Теоретичною і методичною основою дослідження є фундаментальні положення економічної теорії, права, законодавчі та нормативні акти України, а також наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених з питань етики поведінки державних службовців.

Під час роботи застосовувалась система взаємодоповнюючих загальнонаукових, теоретичних, експериментальних методів, зокрема: монографічний (при висвітленні поглядів вчених на досліджувані в роботі проблеми), емпіричні (спостереження, порівняння, узагальнення результатів дослідження при формуванні висновків та пропозицій).

Інформаційною базою роботи є Конституція України, укази Президента України, закони України, постанови Верховної Ради України, розпорядження та постанови Кабінету Міністрів України, статті, наукові праці вітчизняних та зарубіжних авторів.

Структура та характеристика роботи. Наукова робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаної літератури. Основний зміст роботи викладено на 20 сторінках. Список використаних джерел нараховує 17 найменувань.

РОЗДІЛ 1. Етика поведінки державних службовців як об'єкт наукового дослідження вітчизняних і зарубіжних учених

В радянський період нашої історії проблеми етики державної служби досліджували лише фахівці теорії держави і права, що зумовило визнання ними домінуючої ролі правових засобів у регулюванні службової поведінки й діяльності посадових осіб (Д.Гавриленко, Б.Жерліцин, В.Попков, Ф.Селюков, Ю.Тихомиров, Т.Торб'як та ін.). Найбільш повне уявлення про сприйняття і вирішення проблем етики державного службовця в радянську добу дає монографія В.Д.Попкова “Этика советской государственной службы” [12], яка є єдиною фундаментальною працею з досліджуваної теми в радянському суспільствознавстві. Етику державних службовців В.Попков розглядає як критерій службової діяльності і як моральний стимул особистісного розвитку [12, с.42].

З кінця 70-х рр. питання етики державних службовців досліджуються в контексті теорії наукового управління суспільством (В.Афанасьєв, З.Бербешкіна, В.Ганжин, С.Невмержицький, В.Шепель та ін.), соціальної філософії та етики (В.Бакштановський, В.Блюмкін, Н.Зотов, В.Мерлін, І.Надольний, В.Сагатовський, Ю.Согомонов, Є.Сулімов та ін.). Перші наукові публікації з проблем етики державної служби в суверенній Україні з'явилися у середині 90-х рр. До них належать праці В.Авер'янова, О.Воронько, В.Копейчикова, Н.Нижник, В.Плішкіна, В.Поваляєва, Г.Сагач, В.Цветкова та ін. Науковці прагнули використати потенціал зв'язку етики й права в державному управлінні, виявити і розкрити співвідношення об'єктивних і суб'єктивних умов етичної поведінки державних службовців, роль керівника в утвердженні етики державного управління тощо [15, с.25].

У другій половині 90-х рр. коло авторів і літературних джерел розширилося. У фахових журналах із теорії державного управління та періодичних виданнях з інших наук з'явилися статті юристів, філософів, політологів, педагогів, психологів та інших фахівців, присвячені проблемам

етики державного управління. Одному з науковців, В.Коваленко, належить один із розділів колективної монографії “Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку”, в якому проаналізовано проект Кодексу основних правил поведінки державного службовця.

В навчальних посібниках із державної служби, державного управління (С.Дубенко, Т.Желюк, В.Малиновський, Ю.Оболенський) представлена етика поведінки державного службовця. О.Оболенський, як автор навчального посібника „Державна служба (Київ, 2003)”, розглядає етику державних службовців і її формування в контексті державної служби як культурного інституту суспільства [9, с.283].

Наприкінці 90-х рр. - на початку ХХІ ст. починається активізація наукових досліджень з проблем етики державних службовців, яка пов'язана із пошуком нової моделі державного управління і державного службовця. У період незалежної України захищені дисертації з проблем депутатської етики (Н.Грушанська, 1998), моральної культури державних службовців (М.Нинюк, 2000), соціально-етичного потенціалу державної служби (В.Колтун, 2002). Дисертаційне дослідження М.Нинюк на тему “Моральна культура державних службовців: сутність, стан та особливості формування”, проведене на базі Волинської області, є першою самостійною науковою працею з проблеми етики державних службовців України. Дисертація дає загальне уявлення про моральний аспект службової діяльності українських державних службовців”.

В осмисленні етики державного службовця важливу роль відіграють дослідження практичних працівників державного управління. В дисертаційній роботі П.Павленчика “Організаційно-правові засади просування по державній службі” підкреслена інтегративна роль службової етики в діяльності владних органів. У кінці 90-х рр. минулого - на початку нового століття спостерігається активізація дослідження проблем етики державного управління та етики державного службовця. Зросла кількість публікацій у фахових виданнях з державного управління, до даної теми звертаються автори, які досліджують проблеми державного управління. Щороку збільшується і кількість

повідомлень на науково-практичних конференціях в НАДУ при Президентіві України, в регіональних інститутах державного управління, дослідження яких присвячені проблемам етики державного управління [10].

Психолог В.Саламатов досліджує вимоги до державних службовців (розуміння ними суті ефективності діяльності, компетентність, наявність рис лідера тощо) з погляду психології стресу і організаційної психології. Проблема формування професійної етики висвітлена в науковій літературі фрагментарно. Активне звертання зарубіжних науковців до проблем етики державного управління припадає на другу половину ХХ ст. Їх досліджують представники різних галузей науки (філософи, соціологи, політологи, юристи, соціальні психологи, педагоги, економісти та ін.) і управлінської практики (Р.Едлем, Е.Кемпбелл, М.Міджлі - Великобританія; Р.Петерсон, П.Саварин - Канада; Р.Агарвала-Роджерс, Ч.Бернард, А.Бейкер, Д.Брейбрук, Д.Галліган, Н.Генрі, К.Льюїс, Р.Клірі, Р.Робертс, Е.Роджерс, А.Розенбаум, Г.Райт, Е.Стівенс, Д.Томпсон, Д.Хеллоуел - США; Р.Еррера, Б.Гурне, М.Крозьє, М.Мело – Франція та ін.).

Як відомо, основу теорії „адміністративно-державного управління” заклала праця майбутнього президента США, професора Вудро Вільсона „Дослідження адміністрування” (1887). На основі методів організації і управління в бізнесі, які виявили свою раціональність і дієвість, Вільсон розробив модель „адміністративної ефективності”. На базі цієї моделі спільно з політологом Ф.Гуднау була розроблена модель бюрократії, яка „працювала б” у рамках демократичного суспільства. Як ціннісні орієнтири професійної державної служби стали розглядатися ідеали демократії, закріплені Конституцією США. Інша важлива етична ідея даної моделі стосувалася вирішення проблеми співвідношення політичної і адміністративної складових державного управління: провідне місце в теорії адміністративно-державного управління зайняли питання наукового управління або менеджменту, що не залежав від політичної ідеології. Питання етики державних службовців не ставились. На другому етапі розвитку теорії адміністративно-державного

управління (1920-1950 рр.) послідовники школи наукового управління уже усвідомлюють необхідність потреби в етиці державних службовців.

З кінця 60-х рр. утверджується теоретичний напрям, відомий як «нове державне управління» - менеджералізм (managerialism), який принципи раціональної бюрократії поєднує з морально-етичними чинниками службової діяльності. Його гаслами Джонатан Бостон називає такі: “Нехай управляють управлінці” і “Управління, орієнтоване на результат”. Державних службовців розглядають як осіб, що залучилися громадською довірою для виконання найвищого в суспільстві рівня професійної діяльності - державної служби.

Проблеми взаємодії державних службовців і громадян у контексті реалізації принципів відкритості та прозорості уряду досліджує Т. Рентроп. Він зосереджує увагу на етиці і організації ділового спілкування із громадянським суспільством на етапі його становлення. Підхід до державного управління, у центрі якого перебуває людина, розкриває Г. Райт. Якість відносин, на думку Райта, визначається рівнем морального розвитку особистості, організації і суспільства, а також рівнем довіри (інституційної і міжособистісної), який визначається відповідністю проголошених цінностей (чесність, справедливість, рівність перед законом тощо) практичним діям. Сучасні процеси адміністративного реформування викликали до життя “широкий підхід” до етики державного управління (Д. Галліган) . На відміну від „вузького підходу, який визначає моральну функцію держави як забезпечення етичної поведінки державної служби, „широкий” підхід, з одного боку, забезпечує взаємозв’язок внутрішніх заходів держави, спрямованих на утвердження етичної поведінки державних службовців і загальнолюдських цінностей у суспільстві. З другого боку, він відображає загальну сучасну тенденцію щодо утвердження в суспільстві етичних принципів шляхом поєднання етичного і юридичного способів регулювання індивідуальної та інституційної поведінки.

Окрема група досліджень зарубіжних авторів стосується проблеми етики і боротьби із корупцією. У книзі „Системы общегосударственной этики поведения” (Берлін, 1996), підготовленій міжнародною організацією

Transparenci International, зазначається: „війна з корупцією не кінцева мета, це не сліпий хрестовий похід за відновлення справедливості в світі. Швидше, боротьба проти посадових злочинів є частина більшої мети створення ефективного, чесного і дієвого уряду”. Ця праця є першою спробою аналізу системи „державної порядності” з часу „зняття заборони” на обговорення питання про корупцію (1994 р.) вищими керівниками американських країн і прийняття Плану Дій урядів по боротьбі з корупцією. Основну причину корупції науковці пов’язують із браком гласності і підзвітності в системі загальнодержавної етики поведінки.

РОЗДІЛ 2. Зарубіжний досвід розбудови етичної системи державної служби

Проголошений Україною курс до європейської системи цінностей зобов’язує запровадити якісно нові стандарти державного управління, спираючись на досвід розвинених країн. Особливо цінним є досвід тих країн, яким вдалося потрапити до двадцятки найменш корумпованих країн і домогтися певних успіхів в управлінні сферою моральних відносин у державній службі своїх країн. 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 обгрунтованими, але часто порушуються.

Піонером у цьому виступили США. Перший кодекс етики в цій країні був розроблений Міжнародною асоціацією адміністраторів міст (нині Міжнародна асоціація управління міст / округів) ще в 1924 році. Через тридцять з гаком років в 1958 році був прийнятий Кодекс етики урядової служби в формі резолюції Конгресу США, підкріплений в 1965 році

законодавчим нормативним актом "Стандарти поведінки посадових осіб" [15].

Але, розвиток етичної системи державної служби США, яка має законодавчу основу, почався не з Кодексу етики, а триває вже понад два сторіччя. Основні засади етики врядування були частиною Конституції США. Це - свобода, справедливість, рівність - базові цінності держави як норми демократичного співжиття громадян, що утвердилися в боротьбі за незалежність. Становлення сучасної американської державної служби дослідники пов'язують із "Пендлтон актом" (1883 р.). Таку назву дістав „Закон про цивільну службу”, який започаткував законодавче оформлення сучасного інституту державної служби США. Система етики державного управління в США сформувалася у другій половині ХХ ст. Вона базується на ідеї впорядкованого зустрічного руху - партнерського діалогу громадянського суспільства й державної служби, що враховує суспільні потреби, спрямованого на утвердження в суспільстві засад свободи й справедливості. Ідеологічним підґрунтям системи стала ідея незалежності й неупередженості діяльності уряду, державних установ і чиновників у загальнонародних інтересах. Активне політико-правове впровадження норм етики в роботу владних органів розпочав президент Трумен, який вважав, що ефективним засобом досягнення етичних норм урядом може стати затвердження єдиного етичного кодексу. У 1958 р. Конгрес прийняв резолюцію про ухвалення етичного кодексу для всіх співробітників федеральних служб. Він містив такі основні пункти: лояльність службовців до уряду й країни; дотримання Конституції; вимога пошуку службовцями ефективних і економних шляхів виконання дорученої справи та інші.

Розвиток етики державних службовців США тісно пов'язаний з іменем президента Дж.Кеннеді. Особливістю програми Кеннеді була «увага до приведення законів про заборону на зловживання службовим становищем у відповідність із вимогами американського кримінального права». Ще одним важливим заходом президента було створення при Білому домі спеціальної служби для розробки законодавства з урядової етики. Президент Кеннеді

також брав участь у розробці і впровадженні низки інших документів: записки в Конгрес "Етична поведінка уряду" (1961 р.); законодавчої інструкції, що забезпечувала контроль за дотриманням етичних стандартів поведінки чиновників урядових служб; меморандумі "Мінімальні стандарти поведінки державних службовців"(1961 р.). Вжиті заходи мали значний успіх, однак вбивство президента призупинило практичне втілення програми, розробленої його адміністрацією. Світовий досвід показує, що при певних історично сформованих умовах, закріплення моральних цінностей цивільної служби в правових актах обумовлюється успіхом втілення їх в життя. Тут США знову опинилися на крок по переді інших, прийнявши в 1978 році в рамках реформування цивільної служби Закон про урядову етику. З кінця 80х років етичні вимоги в держслужбі стають об'єктом найсуворішого, як соціального так і правового контролю навіть на законодавчому рівні. В листопаді 1989 року був прийнятий Закон про реформу етичних норм, який поширив положення Закону про етику на всі гілки влади законодавчу, виконавчу і судову. Указом президента США були затверджені "Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держапарату". Проаналізувавши зміст основних положень "Принципів етики", можна зробити висновок, що основною вимогою до державних службовців США є належне виконання службових обов'язків, чесність та відповідальність перед державою та суспільством. Однак у документі відсутні принципи, що стосуються професіоналізму державних службовців.

Одночасно з затвердженням "Принципів" були створені спеціальні відомства, покликані здійснювати контроль за дотриманням етичних норм. У 1989 р. конгрес США заснував управління державної етики як окрему установу в системі виконавчої влади. Управління державної етики забезпечує керування етичною програмою у виконавчій владі. Сучасна етична система у Сполучених Штатах Америки охоплює суспільство і всі гілки державної влади, тобто в США рух за моральну владу і моральне суспільство справа не лише державної влади, а й кожного громадянина. Варто зазначити, що в

стандартах етичної поведінки державного службовця США повноцінно реалізуються принципи свободи й справедливості, це принципова поведінка, спрямована на утвердження суспільних цінностей. "Етична поведінка державних службовців базується на комплексі правил, морально окресленій загально визнаній реальності, яка постійно нагадує нам, хто ми є, ким ми були, ким ми станемо, ким можемо стати".

За США пішли й інші країни. В 1985 році в Канаді був прийнятий Ціннісний етичний кодекс державних Службовців. Канада створила єдиний документ, який дає вказівки всім працівникам щодо їхніх обов'язків та очікуваної поведінки стосовно цінностей та етики на робочому місці. Дотримання цього Кодексу є умовою працевлаштування. Етичний кодекс та закони Канади висувають високі етичні та професійні вимоги до кожного державного службовця та депутата. Під час підготовки в Канадській школі державної служби майбутнім державним службовцям не тільки надають необхідні сучасні знання та навички для професійного виконання службових обов'язків, а й прищеплюють базові цінності державної служби Канади. Кар'єрний розвиток державного службовця залежить від його професійного рівня, що визначається через кваліфікаційні іспити, які проводить Канадська школа державної служби, та оцінці фактичних результатів його діяльності. Завдяки наявності такої чіткої системи канадський державний службовець має стимул для успішного професійного розвитку.

"Висока компетентна, безпристрасна і репрезентативна державна служба, яка спроможна надавати послуги двома державними мовами, у якій призначення на посаду базується на принципах чесності, доступності, репрезентативності і прозорості" - такий стратегічний продукт є метою Комісії з питань державної служби Канади. Своім прикладом Канада показує, як за допомогою механізмів контролю та стимулювання можна сформувати високоетичну та професійну державну службу, а продумані та узгоджені з громадянами реформи є запорукою успішного розвитку країни.

Центральна ідея етичного врядування в Європі цілком відповідає

підходу, який реалізується у США. Однак це не означає, що способи її реалізації ідентичні. Британську державну службу дослідники характеризують як таку, що відрізняється високою корпоративною етикою і суворою відповідністю кодексу адміністративної моралі. Вважається, що високий рівень моралі державних службовців завжди був предметом особливої гордості британського суспільства. У світі відома британська "традиція" державної служби, що регламентується моральним кодексом і підзвітна парламентському комітету з бюджетного контролю. Британського бюрократа характеризують висока самодисципліна, чесність, моральність, турбота про "суспільний гаманець", професійна честь, прагнення завжди знайти найкраще рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава і благо громадянина. В англійському праві чиновник розглядається як цивільний "слуга корони", на відміну від її "військових слуг". Громадянська служба вважається "почесним обов'язком шляхетних людей", знаком довіри до них з боку корони і суспільства. Поведінка "слуг корони" регламентується етичним Кодексом державного службовий, аналогу якому немає у світовій практиці. [10].

На початку 60-х рр. ХХ ст. державна служба Великобританії стала піддаватися дедалі більшій критиці за неефективність і марнотратство. Це привело до радикальних реформ 80-х рр. - трансформування системи державного управління на засадах філософії "вільного ринку».

Активне реформування державної служби Великобританії пов'язують з іменем Маргарет Тетчер. Уряд Тетчер розробив програму "Наступні кроки", яка, по суті, діє і сьогодні. Тетчер поставила за мету сформувати новий тип державного службовця, схожого за своїми діловими якостями на бізнесмена.

Реалізація Програми розпочалася в 1988 р., і її основною метою було впровадження "нового менеджеризму", тобто ринкових механізмів і стимулів у практику державної служби, перетворення чиновників на управлінців-менеджерів і трансформація культури державної служби в культуру підприємництва. Служіння суспільству визнано основним обов'язком

державних службовців. Усвідомлення цієї визначальної для моральної адміністративної культури ідеї привело у 1982 р. “до початкового введення етики як окремої дисципліни, або тематичної сфери, до навчального плану підвищення кваліфікації керівних кадрів. Принципи відкритості та відповідальності «нової» державної служби Великобританії з 1991 р. стали утверджуватися через десятирічну державну програму “Громадянська хартія”. Кожна країна має свої механізми контролю за дотриманням необхідного рівня етичності поведінки державних службовців. У Великобританії ще в 1855 році була створена відповідно до Королівського указу — Комісія по державній службі, яка працює до цих пір.

У Франції етика державного службовця означає, насамперед, повагу до закону. Вона формується в площині управління кадрами, яке розглядають передусім в юридичному та дисциплінарному аспектах. “У французькій адміністрації управляти персоналом означає застосовувати статuti, тобто організувати конкурси, готувати накази про призначення на посади, ухвалювати рішення про службові переміщення та про виведення за штат, скасовувати ставки й оклад тощо”.

Саме такий підхід до регулювання поведінки державних службовців найбільш повно відповідає закритій моделі державної служби. У 70-х рр. у Франції реалізовувалася технократична модель модернізації (проект "RCB"), суть якої полягала в спрощенні прийняття бюджетних рішень на основі раціонального критерію “ефективності і продуктивності”. Усвідомлення очевидного взаємозв’язку між досягненнями, довірою і етикою зумовило потребу у професійній етиці як одному з основних засобів управління людськими ресурсами державної служби Франції. У роки правління Президента Франції Жіскара д’Естена модернізація зосереджується на спрощенні адміністративної діяльності і захисті прав споживачів державних послуг. Діяльність влади збагачується трьома новими цінностями, які покликані забезпечити її відкритість і трансформацію «у будинок зі скла: прозорість, ефективність, зобов’язання щодо ефективного управління». Слідом

за Великобританією, у французьке бюрократичне середовище також проникли ідеї рентабельності і ефективності. Вищі чиновники стали почувати себе менеджерами, покликаними поліпшити функціонування державної служби.

Сучасну програму модернізації державної служби Франції пов'язують із декретом прем'єр-міністра "Про оновлення системи державного управління" (1989 р.), який визначив чотири принципи модернізації: відновлення соціального діалогу, насамперед із профспілками; - підвищення відповідальності та посилення підзвітності державних службовців; - запровадження оцінювання менеджменту; - забезпечення відкритості державної служби для громадян і покращання відносин із споживачами (якість послуг, зменшення черг у державних установах, підвищення рівня інформування населення тощо).

Однак, відсутність термінів реалізації положень циркуляра зумовило його невисоку ефективність.

Важливим напрямом адміністративної реформи у Франції є також підготовка державних службовців з менеджменту. Він пов'язує утвердження нового підходу до їх професійної етики з формуванням "нової управлінської культури". Структура основних етичних правил державних службовців Франції типова для демократичних країн. Вона включає: обов'язок дотримуватися законів та інструкцій; безсторонність (неупередженість); обов'язок конфіденційності; пасивності у суспільному політичному прояві; заборону інших професійних занять; лояльність; чесність. Перелічені правила є основою етики державних службовців, але вона не обмежується ними.

РОЗДІЛ 3. Правове регулювання етики поведінки державних службовців в Україні

В Україні, джерелами професійної етики державних службовців є, в першу чергу, ціннісно-нормативні засади української держави, визначені Конституцією України (1996). Також, етичні стандарти професійної діяльності закріплені в Законі України "Про державну службу" (1993), "Загальних

правилах поведінки державного службовця” (2000), указах Президента України. Разом всі ці документи визначають основні моральні цінності нашого суспільства та етичні вимоги до діяльності державного службовця. В інших законах і нормативно-правових актах закріплено окремі аспекти професійної етики, актуалізація яких зумовлена певними суспільними потребами. До цих документів належать щорічні послання Президента України до Верховної Ради України, укази Президента України, спрямовані на вдосконалення моральної сфери суспільного життя, а також нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, інструктивні матеріали Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України. Формування етичної поведінки державних службовців пов’язується з розбудовою української держави. І свідченням цього є Закон України “Про державну службу” (1993). Аналіз цього Закону показує, що в ньому подано саме таке - нове ціннісно-функціональне розуміння професії державного службовця. Законом закріплено місце цієї професії в суспільному поділі праці, визначено базові принципи державної служби, провідну роль серед яких відіграє служіння народу України. Проте поняття професійної етики в ньому зведено, по суті, до культури спілкування. Закон не встановив відповідальності державних службовців, які обіймають керівні посади, за ефективність діяльності підлеглих і колективів, за стан моральнопсихологічного клімату та за дотримання норм етики у власній поведінці. Суттєвим недоліком закону є нечіткість положень щодо добору кадрів на державну службу. Невирішеним залишається питання контролю за виконанням етичних норм закону.

Сучасні етичні норми державної служби впливають із конституційних засад Української держави. У ст.1 Конституції України як суспільна цінність закріплена демократія: „Україна є...демократична, соціальна, правова держава”. Відповідно найвищою цінністю української держави проголошено Людину, яка є джерелом влади, її носієм і творцем. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави”. Етичними цінностями визнано також свободу, рівність, соціальну справедливість, законослухняність

тощо. Згадані цінності служать критеріями оцінювання міри гуманітаризації держави, а отже, й діяльності державних службовців. Їх реалізація спрямована на формування суспільно-державної єдності на засадах взаємовідповідальності людини-громадянина і держави.

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. Однак проект Кодексу основних правил поведінки державних службовців не було винесено на парламентське обговорення. Натомість весною 2000р., 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” більш відомі під назвою “Кодекс поведінки державного службовця”. Його позитивне значення у формуванні професійної етики полягає в тому, що він перевів проблему службової етики у практичну площину. Але, його прийняття, на жаль, не стало фактором перебудови діяльності державної служби на морально-етичних засадах. Намагаючись представити Загальні правила поведінки державних службовців як Кодекс етики поведінки, його автори не реалізували сутнісних характеристик саме такого типу документів. Його характер є суто юридичним.

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. В нашій країні також є досвід укладення кодексів 2-го рівня.

Таким чином, актуалізації проблеми професійної етики державних службовців України і активізації її нормативно-правового забезпечення сприяв вибір європейського напрямку розвитку. Проведений аналіз нормативно-правової бази діяльності державних службовців, а також державних Програм

розвитку державної служби засвідчив про прагнення до утвердження європейських цінностей і принципів у професійній діяльності державних службовців. Проте зміст документів фрагментарно описує професійну етику та підходи до її нормативно-правового забезпечення. Документи формулюють завдання етизації поведінки державних службовців на рівні бажаного, до того ж у загальній і часто непослідовній формі. Це, на нашу думку, зумовлено браком концептуальних засад професійної етики. Відсутність організаційної структури, яка б опікувалася її вирішенням, а також цілого ряду інших об'єктивних чинників, які становлять цілісну державну інфраструктуру, за прикладом європейських країн, перетворюють названі спроби впровадження професійної етики на чергову декларацію намірів.

ВИСНОВКИ

В умовах українських реалій важко спрогнозувати, які з моделей, імplementованих у практику державного управління західних країн, будуть ефективними та такими, що повністю відповідатимуть проблемам та потребам вітчизняного державотворення. Тому спроба реалізації однієї із західних концепцій державного управління не буде достатньо дієвою в Україні з огляду на специфіку теорії та практики державного управління України. Використовуючи найкращий досвід західних країн, Україна має будувати свій власний шлях розвитку.

Розробляючи концепції та стратегії розвитку України, держава має залучати представників всіх верств суспільства, враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін та працювати на засадах співробітництва, партнерства та компромісу, які стали основою сучасного політичного та економічного діалогу у внутрішніх та зовнішніх відносинах розвинених країн.

Але, наданий вище аналіз свідчить, що, безумовно, є потреба для створення окремого законодавчого документа в Україні, який регулював би

етичну поведінку державних службовців та став основою для створення відповідного етичного організаційного середовища.

Як, приклад можна використати досвід таких країн, які показують, як за допомогою ефективного контролю покращити рівень етичного ставлення до громадян.

Важливим кроком має стати розробка стратегії інформування про впровадження такого документа, де були б гармонійно враховані специфіки організацій, владних структур та громадськості, а система інформування про розробку і впровадження цього документа не замикалась тільки на адміністративному рівні. Вважаємо, що до процесу розробки окремого законодавчого документа з питань етики необхідно залучати урядовців, науковців а також представників громадських організацій.

Важливу роль має встановлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно- етичних вимог та умов. Метою такої структури має бути контроль, який міг би стримувати державних службовців від вчинення дій, що могли б свідчити про їх недобросовісність при виконанні покладених на них завдань, при спілкуванні з громадянами чи при прийнятті рішень. Вимоги до державних службовців, що стосуються їх відносин з громадянами, мають стати стандартами їхньої поведінки, що підлягатимуть публічній оцінці та будуть основою визначення ефективності управлінської діяльності [1].

Стосовно контролю за дотриманням етики в сфері державної служби: необхідно створити алгоритм розгляду пропозицій і скарг громадян, процедури моніторингу робочого клімату в колективі, визначити структуру, яка могла б здійснювати контроль за виконанням положень кодексу, розробити санкції за неналежну службову поведінку та механізм вирішення конфліктних ситуацій та проходження службових викриттів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади: моногр. / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
2. Василевська Т.В. Особистісні виміри етики державного службовця: моногр. / Т.В. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.
3. Василевська Т.Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів: навч. метод. матеріал. / Т.Е. Василевська. – К. НАДУ, 2013. – 57-58 с.
4. Васильєв Д.В. Административная этика как средство противодействия коррупции / Д.В. Васильев, П.Ю. Дробышев, А.В. Конов // «Рабочие материалы» Московского Центра Карнеги. – 2003. – № 4. – 46 с.
5. Де Джордж Ричард Т. Деловая этика / пер. с англ. Р.И. Столпера. – М.: ИД „РИПОЛ КЛАССИК”, 2003. – 736 с.
6. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Ін-Юре, 1999. – 244 с.
7. Коваленко В.Л. Правове регулювання поведінки державних службовців: нові тенденції // Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – с. 155-181.
8. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. [Електронний ресурс]: – К., 2011. – 416 с. – Режим доступу : [http : // www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).
9. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.
10. Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 376 с.
11. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / А. Вишневецький (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред.