

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ім. Ю.М. Потебні
МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА УПРАВЛІННЯ ПРОЄКТАМИ

(повна назва кафедри)

Кваліфікаційна робота (проєкт)

магістр

(рівень вищої освіти)

НА ТЕМУ: Удосконалення етики публічного службовця як засіб
запобігання та протидії корупції в сучасних умовах

Виконала: студентка другого курсу,
групи 8.2810-3з

Спеціальності 281 Публічне управління
та адміністрування

(код і назва спеціальності)

освітньої програми Публічне управління
та адміністрування

(назва освітньої програми)

Д.О. Потоцька

(ініціали та прізвище)

Керівник: професор, доктор наук з державного
управління, Ажажа М.А.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент: доцент, кандидат наук з державного
управління, Фурсін О.О.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя

2021

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ім. Ю.М. Потебні

Інженерний навчально-науковий інститут
Кафедра менеджменту організацій та управління проєктами
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність **281 Публічне управління та адміністрування**
(код та назва)
Освітня програма Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри д.філос.н.,
проф.Воронкова В.Г. _____
«__» _____ 2021 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ (ПРОЄКТ) СТУДЕНТОВІ (СТУДЕНТЦІ)

Потоцької Діани Олегівни

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи (проєкту) Удосконалення етики публічного службовця як засіб
запобігання та протидії корупції в сучасних
умовах

керівник роботи Ажажа М.А., проф.,д.н.держ.упр.

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «30» 06. 2021 року № 975-С

2.Строк подання студентом роботи 01 грудня 2021 р.

3. Вихідні дані до роботи: Формування плану. Формування гіпотези дослідження. Аналіз літературних джерел за останні п'ять років

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) .
Методологія дослідження. Аналіз теоретико-методологічних засад етики та корупції публічного службовця. Аналітико-дослідницькі виміри удосконалення етичних норм, які призводять до запобігання корупції. Напрями удосконалення морально-етичних норм співробітників задля запобігання та протидії корупції . Наведення пропозицій стосовно поліпшення та підтримання рівня етично-моральних цінностей публічних службовців та управлінців з метою запобігання та протидії корупції. Висловлення пропозицій, щодо запровадження в роботу підрозділу мотиваційно-етичних тренінгів, які спрямовані на підвищення мотивації та запобігання корупції.

5. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Професор кафедри менеджменту організацій та управління проектами, д.н. з держ., упр., Ажажа М.А.	15.09.21	
Розділ 2	Професор кафедри менеджменту організацій та управління проектами, д.н. з держ., упр., Ажажа М.А.	15.10.21	
Розділ 3	Професор кафедри менеджменту організацій та управління проектами, д.н. з держ., упр., Ажажа М.А.	15.11.21	
Нормоконтроль	Венгер О.М., к.п.н., доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами		

6. Дата видачі завдання 25 травня 2021 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Теоретико-методичні основи формування етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції	20.09.21	
2	Понятійно-категоріальний апарат етики публічного службовця	30.09.21	
3	Зарубіжний досвід етики публічного службовця	15.10.21	
4	Основні принципи та норми професійної етики в органах місцевого самоврядування	25.10.21	
5	Загальні правила етичної поведінки посадових осіб	01.11.21	
6	Діагностика проблем професійної етики посадових осіб в контексті запобігання та протидії корупції	15.11.21	
7	Вплив прогалин в роботі публічного службовця на етику в аспекті запобігання та протидії корупції	25.11.20	
8	Обґрунтування проведення етично-мотиваційних тренінгів задля усунення прогалин в роботі публічних службовців	5.12.21	
9	Практичні рекомендації щодо реалізації заходів удосконалення етики посадових осіб в контексті запобігання та протидії корупції	12.12.21	

Студент: _____
(ініціали та прізвище)

Д.О. Потоцька
(підпис)

Керівник роботи (проекту): _____
(підпис)

М.А. Ажажа
(ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер: _____
(підпис)

О.М. Венгер
(ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Потоцька Д.О. Удосконалення етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції в сучасних умовах. Кваліфікаційна робота для здобуття ступеня вищої освіти магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування, науковий керівник М.А. Ажажа. Запорізький національний університет. Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю.М. Потебні. Кафедра менеджменту організацій та управління проектами, 2021.

В кваліфікаційній роботі розглянуто теоретико-методологічні засади етики публічних службовців та її співвідношення до рівня корупції. Розглянуто особливості вираження етики в процесі роботи суб'єктів, на яких покладені управлінські повноваження. Проведено аналіз застосування норм етики в вітчизняній публічній службі та в інших країнах. Запропоновані методи удосконалення етики публічних службовців.

Ключові слова: ЕТИКА, ПУБЛІЧНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ, КОРУПЦІЯ, ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА, ПРОТИДІЯ, ЗАПОБІГАННЯ, ТРЕНІНГ.

ABSTRACT

Potocka D.O. Improving the ethics of public servants as a means of preventing and combating corruption in modern conditions. Qualification work for obtaining a master's degree in the specialty 281 Public management and administration, supervisor M.A. Azhazha. Zaporizhia National University. Engineering Educational and Scientific Institute of the Y.M. Potebni. Department of Organizational Management and Project Management, 2021.

The theoretical and methodological principles ethics of public servants and its relation to the level of corruption are considered in the qualification work. Peculiarities of expression of ethics in the process of work of subjects on which managerial powers are assigned are considered. An analysis of the application of

ethics in the domestic civil service and in other countries. Deficiencies and gaps in the work of the Department of Financial and Budget Policy were identified and methods for their solution were proposed.

Keywords: ETHICS, CIVIL SERVANTS, CIVIL SERVANTS, CORRUPTION, PROFESSIONAL ETHICS, COUNTERFEITING, PREVENTION, TRAINING.

АННОТАЦИЯ

Потоцкая Д.О. Совершенствование этики публичного служащего как средство предотвращения и противодействия коррупции в современных условиях. Квалификационная работа по получению степени высшего образования магистра по специальности 281 Публичное управление и администрирование, научный руководитель М.А. Ажажа. Запорожский Национальный университет. Инженерный учебно-научный институт им. Ю.М. Потебні. Кафедра менеджмента организаций и управления проектами, 2021.

В квалификационной работе рассмотрены теоретико-методологические основы этики публичных служащих и ее соотношение с уровнем коррупции. Рассмотрены особенности выражения этики в процессе работы субъектов, на которых возложены управленческие полномочия. Проведен анализ применения норм этики в отечественной публичной службе и других странах. Предложены методы усовершенствования этики публичных служащих.

Ключевые слова: ЭТИКА, ПУБЛИЧНЫЙ СЛУЖАЩИЙ, КОРУПЦИЯ, ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЭТИКА, ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ, ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ, ТРЕНИНГ.

ЗМІСТ

Вступ.....	8
Розділ I ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ.....	13
1.1 Теоретико-методичні основи формування етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції	13
1.2 Понятійно-категоріальний апарат етики публічного службовці.....	21
1.3 Зарубіжний досвід етики публічного службовця.....	41
Висновки до розділу I.....	47
Розділ II АНАЛІТИКО-ДОСЛІДНИЦЬКІ ВИМІРИ ФОРМУВАННЯ ОСНОВ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ	50
2.1 Основні принципи та норми професійної етики в органах місцевого самоврядування.....	50
2.2 Загальні правила етичної поведінки посадових осіб.....	58
2.3 Діагностика проблем професійної етики посадових осіб в контексті запобігання та протидії корупції	64
Висновки до розділу II.....	73
Розділ III НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ.....	75
3.1 Вплив прогалин в роботі публічного службовця на етику в аспекті запобігання та протидії корупції.....	75
3.2 Обґрунтування проведення етично-мотиваційних тренінгів задля усунення прогалин в роботі публічних службовців.....	80

3.3 Практичні рекомендації щодо реалізації заходів удосконалення етики посадових осіб в контексті запобігання та протидії корупції	89
Висновки до розділу III.....	96
Висновки.....	98
Список використаної літератури.....	103

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлюється необхідністю розкриття проблематики етики публічного службовця задля поліпшення її рівня та вдосконалення, адже високий рівень етичності є одним із засобів протидії корупції. Підвищення рівня етики в політико-ділових відносинах є важливим елементом, який дозволяє боротися з такою розповсюдженою проблемою як корупція. Враховуючи те, що етика публічного службовця може бути визначена як взаємозв'язок між цілями та ресурсами публічного службовця та конкретно людськими цілями, ми маємо розібратися, що саме має лежати в основі прагнень суб'єкта наділеного державними повноваженнями. Складовою поступового суспільного розвитку та результативного державного управління є становлення професійних, високоефективних, стабільних та авторитетних владних інститутів, діяльність яких базується на чітких моральних та професійно - етичних принципах і нормах.

Процеси модернізації системи державного та муніципального управління, активізовані в Україні у відповідь на внутрішні та зовнішні виклики, передбачають удосконалення етики публічного службовця в органах влади, що сприяє гармонізації відносин між публічною адміністрацією та людиною і є запорукою формування громадянського суспільства. Відтак, комплексний аналіз питань етики публічного службовця та пошук шляхів її вдосконалення викликає підвищений науковий та практичний інтерес як у науковців, так і в українському суспільстві.

Проблеми взаємодії публічних службовців і громадян у контексті реалізації етичних норм досліджує Т. Рентроп. Він зосереджує увагу на етиці і організації ділового спілкування із громадянським суспільством на етапі його становлення. Дослідженням моральних аспектів влади займались: Д.Заточник, С.Оріховський, П.Могила, Т.Прокопович, П.Орлик, М.Драгоманов, В.Липинський та багато інших мислителів.

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.).

Також треба зазначити, що мною вже проводились дослідження по даній темі, розглядалось питання етики публічного службовця та запобігання корупції в умовах сьогодення. Тема «Удосконалення етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції в сучасних умовах» розкрита мною в форматі тез. Саме тоді я почала зазначати важливість введення етичних кодексів в сферу державного управління нашої країни[20]. Написання дипломної роботи надало можливість висвітлити не розкриті питання та поглиблено дослідити обрану тематику.

Мета кваліфікаційної роботи полягає в обґрунтуванні теоретико-методичних основ формування етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції в сучасних умовах і розробці практичних рекомендацій щодо реалізації заходів удосконалення етики посадових осіб в контексті запобігання та протидії корупції.

Об'єкт дослідження – удосконалення етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції в сучасних умовах.

Предмет дослідження – етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції та її удосконалення в сучасних умовах, взаємозв'язок між поведінкою суб'єкта та рівнем корупції.

Формування цілей дослідження:

- з'ясувати теоретико-методичні основи формування етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції;

- розкрити понятійно-категоріальний апарат етики публічного службовця;
- дослідити зарубіжний досвід етики публічного службовця;
- розкрити основні принципи та норми професійної етики в органах місцевого самоврядування;
- визначити загальні правила етичної поведінки посадових осіб Запорізької міської ради;
- виявити вплив прогалін в роботі публічного службовця на етику в аспекті запобігання та протидії корупції;
- розробити практичні рекомендації щодо реалізації заходів удосконалення етики посадових осіб в контексті запобігання та протидії корупції в Запорізькій міській раді.

Методологічною основою кваліфікаційної роботи є сукупність комплексу взаємопов'язаних методів наукового пізнання, системи 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). Також, були застосовані наступні методи:

1. Метод аналізу та синтезу,
2. Системний метод,
3. Метод класифікації,
4. Структурно-логічного та порівняльно-правового методів,
5. Компаративний (порівняльний) метод використано для порівняння, з одного боку, морально-етичні засади державного апарату України, з іншого – США, ЄС, та інших країн.

Нормативну базу дослідження становлять Конституція України, Закони України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інші підзаконні нормативно-правові акти України, що визначають засади та методи покращення етики публічних

службовців в органах місцевого самоврядування. Інформаційною базою роботи є наукові публікації вітчизняних та зарубіжних дослідників і провідних фахівців за темою дослідження, періодичні наукові фахові видання, статистичні та соціологічні дані, ресурси мережі Інтернет, аналітичні розробки автора тощо.

Наукова новизна одержаних результатів. Відповідно до мети кваліфікаційної роботи магістра, наукові результати, що одержані автором і складають предмет захисту, полягають в наступному:

Удосконалено: шляхи покращення етики публічних службовців за допомогою тренінгів у діяльності органів місцевого самоврядування в сучасних умовах.

Отримало подальший розвиток: узагальнення зарубіжного та вітчизняного досвіду удосконалення етики публічних службовців в органах місцевого самоврядування в сучасних умовах, що дало змогу виявити концепції та підходи, які можуть бути імплементовані в українське законодавство та реалізовані.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені на основі наукових спостережень, теоретичних узагальнень, аналізу нормативно-правових актів, зарубіжного та вітчизняного досвіду практичні рекомендації щодо покращення етики заради мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування можуть бути запроваджені відповідними органами влади у своїй діяльності.

Особистий внесок здобувача. Усі наукові результати, що викладені в магістерському дослідженні і винесені на захист, отримані автором одноосібно. Наукові праці, опубліковані автором, є результатом особистих досліджень автора та в співавторстві.

Апробація результатів кваліфікаційної роботи пройшла науково-практичних конференціях та результатами яких є опубліковані роботи:

1. Потоцька Д.О. Розвиток обліку, аналізу, оподаткування та аудиту: Формування сучасних концепцій менеджменту організацій та

адміністрування в умовах цифровізації: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 25-річчю створення кафедри менеджменту організацій та управління проектами. Запоріжжя, 2021. С. 394

2. Потоцька Д.О. Удосконалення етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції в сучасних умовах: Актуальні питання сталого науково-технічного та соціально-економічного розвитку регіонів України: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти, аспірантів та молодих вчених. Запоріжжя, 2021. С.265-266

Структура роботи. Дипломний проект складається зі вступу, трьох розділів, кожен з яких містить 3 підрозділи, висновків та списку використаних джерел (77 найменувань) та 2 додатки, розташовані на 1 сторінці. Повний обсяг праці становить 111 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

1.1 Теоретико - методичні основи формування етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції

Кожного дня ми зустрічаємо та комунікуємо з сотнями людей та кожне таке спілкування відрізняється один від одного. Перш за все, відрізняється сфера нашої взаємодії, адже спілкування з робочих питань та дружні теревені – зовсім різні речі. Однак, спільним для всіх напрямів нашої діяльності є те, що в основі життєдіяльності людини лежать етичні засади.

Етика – це наука, що вивчає мораль, норми поведінки, сукупність моральних правил певної суспільної чи професійної групи.

Завданнями етики є: відображення, опис моралі, пояснення моралі, що сприяння критичному її осмисленню, утвердженню, пропозиція власної моделі моральності.

Р.Т. Джордж визначав етику 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 риси характеру людей, які їм корисно в собі розвивати»[58].

Результатом вивчення, осмислення варіантів поведінки та умовний розподіл на «етичне» та «не етичне» є розширення світогляду людини, пошук особистих моральних орієнтирів. Також, в ході вивчення та застосування етичних правил відбувається розвиток культури населення, їх цивілізації та стимуляції на пошук власного морального компасу життя людини.

Цивілізація, суспільство, соціальний інститут, право – компоненти з яких складається держава. «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» [68].

Однак, перш ніж виникли соціальні інститути, які координують наше життя в суспільстві, виникла мораль. Вона з'явилась з появою суспільства та виступає маркером людської поведінки. Тобто, мораль це представник люди з середини, який виражає її погляди, мотиви, наміри та робить це через призму попереднього досвіду. Так можна сказати, чим довше живеш, чим більше пізнаєш нового, тим більше досвіду, який допомагає налаштувати моральний компас, маєш. Норми моралі з'являються у нас ще в дитинстві та протягом життя постійно розвиваються, змінюються та віддзеркалюють наші потреби. Враховуючи те, що мораль невід'ємна частина людини вона зустрічається також і в роботі.

Професійна мораль покликана відображати особливості моральної свідомості, взаємовідносин, поведінки людей, які були обумовлені специфікою професійної діяльності. З часом та розвитком професій виникає необхідність в чіткому вираженні та оформленні професійної моралі. Так і з'являється професійна етика.

«Професійна етика є багатозначним поняттям. По-перше, це визначені кодекси поведінки людей при виконанні ними своєї професійної діяльності. По-друге, це теорія даних кодексів, способи їхнього обґрунтування. Актуальною є проблема співвідношення професійної етики і загальнолюдської моралі. У цілому, дане співвідношення з'являється різновидом діалектичного відношення частини і цілого. Не можна

підмінювати загальнолюдську мораль професійної. Існує тільки одна мораль, що і з'являється загальнолюдською, а всі інші специфічні моральні системи є лише її різновидом.

Тому коли виникають у свідомості суб'єктів протиріччя між вимогами загальнолюдської моралі і вимогами професійної етики, то перевага варто віддавати загальнолюдським моральним принципам.

Професійна етика різноманітна. Найбільш значимі професійні етики – це етика лікаря (деонтологічна етика), етика юриста, етика бізнесу, етика публічних службовців, етика вченого, педагогічна етика та інші»[77].

Варто додати, що в професійній етиці зафіксовані не стихійно обрані моральні норми, а свідомо сформовані інститути професійно-етичного застосування. Зміна форми вираження людської поведінки, що керується інтуїтивними поняттями моралі, на інституційний характер професійної етики вказує на припинення спонтанних дій та зміну їх на змодельовану, очікувану, та врегульовану поведінку.

Різниця між професійною етикою та мораллю полягає в тому, що професійна етика являє собою ретельну розробку професійних етичних норм. Вано будується на системі взаємозалежних цінностей, принципів, норм та установок. Також, існують люди, які відповідають за розробку, підтримку та спостереження за дотриманням цих норм. В кожній сфері діяльності норми моралі, які переростають в професійну етику конкретизуються та встановлюються з урахуванням особливостей та специфіки роботи. Таким чином, їх обґрунтування полягає в: своєрідному місці проведення професійної діяльності та в специфічному професійному колективі, специфіці особистих відносин в професійній діяльності, підвищенні моральних вимог, особливій напруженості, складності реалізації етичних норм у певних професіях.

Також, наведені умови грають велику роль і для професійної діяльності публічних службовців. Адже при виконанні своїх обов'язків публічні службовці посідають специфічне місце у суспільстві, на них покладений

обов'язок реалізувати державну управлінську діяльність та наділені вони державно-владними повноваженнями, в ході професійної діяльності суб'єкти державно-владних повноважень вступають в особливі відносини. Такими відносинами виступають взаємозв'язки між публічними службовцями і громадянами, що будуються на засадах служіння державного апарату народові, його інтересам, базуються відносини професійної діяльності за принципом ієрархії;

Таким чином, до публічних службовців висуваються високі моральні вимоги, які мають бути застосовані при виконанні покладених на них обов'язків. Обумовлено це наступним: публічні службовці на своїх посадах розпоряджаються великими матеріальними цінностями та людськими ресурсами, можуть безпосередньо впливати на життя людей, існує ризик, непередбаченості у діяльності, сполучення формально-процедурних регламентацій діяльності з можливістю прийняття вольових суб'єктивних рішень, а також, імовірний творчий характер праці.

Названі фактори і призвели до необхідності виникнення та втілення особливих етичних норм до професійного життя публічних службовців. Адже можуть виникати проблеми з дотримання державної таємниці, протидії корупційним діянням, збереження конфіденційної інформації громадян, політичної неупередженості, обмеження частини політичних, природних їх прав тощо. Це вказує на те, що етика публічного службовця являє собою специфічні вимоги до моральних компасів осіб, посідають професію публічного службовця та мають бути враховані особливості професії.

Професійна етика публічних службовців є ознакою моральної, соціальної та культурної свідомості людей, що зумовлена діяльністю публічної служби.

Етика публічних службовців – це вид управлінської етики, в якому на основі вивчення професійної моралі публічних службовців, цінностей, норм, моральних аспектів поведінки підтримуються відносини між людьми в процесі державного управління, даються практичні рекомендації, спрямовані

на це. діяльність. Щоб точніше відобразити етику професії та організацію самовідданої роботи з етики публічної служби, розрізняють: етика публічної служби, яка представляє інституційну, організаційну етику, а етику публічного службовця, представляє професійну та етичну етику. цінності та норми на індивідуальному рівні.

Професійна етика – це інституційна етика, яка впливає з місії та філософії публічної служби та представляє її цінності, професійні та етичні принципи, норми та механізми їх підтримки.

Етика службовця – це система професійно - етичних цінностей, принципів і норм, заснованих на усвідомленні професійної мети, які відображаються у свідомості публічних службовців, спрямовують і регулюють їхні відносини, покликані регулювати взаємовідносини між суб'єктами, які працюють на державній службі.

Етику публічного службовця також можна визначити, як взаємозв'язок між цілями та ресурсами публічного службовця та конкретно людськими цілями. Це визначення несе значне смислове навантаження і дозволяє переосмислити тему цієї професійної етики, яка базується на шкалі «специфічно людських цілей», і порівняти з цією шкалою засоби для досягнення будь-якої мети, відносин, дії. Етика публічного службовця конкретизує загальні моральні настанови. Проте будь-яка відносно самостійна моральна підсистема (у тому числі й професійна етика) несе в собі небезпеку самоізоляції, виникнення професійного егоїзму, домінування корпоративних інтересів над загальнолюдськими.

Професійна автономія (професійний егоїзм) - прагнення захистити діяльність своєї професійної групи від публічної критики, захистити свої минулі матеріальні переваги, престиж та інші привілеї, узаконити зниження потреб всередині групи («потреба в захисті професійної приватності»), Втручання у професійні справи неприпустимо, обмеження в висловленні сторонньої думки з приводу професійної справи) тощо).

У разі конфлікту між загальнолюдськими та професійними настановами, загальнолюдському моральному виміру має бути надано пріоритет.

Лише усвідомлення загальнолюдської, загальнокультурної значущості професійних цілей робить професійну діяльність морально осмисленою.

Досягнення гармонізації загальної та професійної моралі публічних службовців можливе через форми та методи незалежного громадського контролю діяльності окремих експертів та професійної групи в цілому, через прозорість, зняття зайвих заборон та обмежень, публічний діалог, свободу обговорення. всі зрозумілі аспекти професійного функціонування.

Звернувшись до праці Денищик О.І. «Професійно-кваліфікаційні характеристики публічних службовців», ми можемо виділити особливі професійно-етичні настанови, в яких загальнолюдські принципи моралі, він зазначав, що такі принципи «конкретизуються відносно тієї чи іншої спеціалізованої діяльності, зумовлено низкою факторів: своєрідністю місця та діяльності представників професії, сфери діяльності в суспільстві, специфікою відносин, що складаються в процесі цієї діяльності, підвищеними моральними вимогами, особливою напруженістю, складністю реалізації етичних норм у певних професіях, сферах діяльності. Названі умови мають визначальне значення і для діяльності державних управлінців.

Публічні управлінці займають специфічне місце в суспільстві, вони реалізують державну управлінську діяльність і державно-владні повноваження, у професійній діяльності державних управлінців складаються особливі відносини: – відносини між державними управлінцями та громадянами в умовах демократії вибудовуються на засадах служіння представників державного апарату народів, інтересам громадян; – для побудови відносин усередині професійної групи публічних службовців кардинальне значення має принцип ієрархії, підвищені моральні вимоги в державному управлінні зумовлені: розпорядженням, значними матеріальними цінностями, людськими ресурсами; безпосереднім впливом на

життя конкретних людей; існуванням ризику, непередбаченості в діяльності, поєднанням формально-процедурних регламентацій діяльності з можливістю прийняття вольових суб'єктивних рішень, імовірним творчим характером праці» [60 с. 248-275.].

Названі вище чинники можуть призводити до виникнення особливих етичних проблем при здійсненні професійної діяльності та відносин державних управлінців (дотримання державної таємниці, протидії корупційним діям, збереження конфіденційної інформації громадян, політичної неупередженості публічних службовців, обмеження частини політичних, природних прав державних управлінців тощо).

«Для оцінювання рівня організаційної культури в державній установі науковцями використовуються такі показники як: рівень ототожнення співробітників з організацією, характеристика груповій діяльності, врахування публічними службовцями у своїх рішеннях впливу їх результатів на співробітників, заохочення підрозділів до скоординованої або взаємозалежної діяльності, використання правил, регулятивних норм і прямого нагляду для контролю поведінки співробітників, заохочення службовців до креативності та схильності до ризику, розподіл винагород на основі результативності діяльності службовців, а не на основі її непродуктивних чинників, заохочування службовців до відвертого висловлювання незгоди або критичних зауважень, контроль організації за змінами у зовнішньому середовищі та реакція на них. Загалом, формування організаційної культури формується як на базі існуючих нормативно-правових документів, так і в процесі колективного накопичення і оцінювання досвіду членами колективу. Організаційна культура реалізується у повсякденній діяльності, тому для її підтримки використовуються інструктаж, стажування та наставництво молодих службовців, спрямоване на посилення у них почуття співпричетності до великих і важливих подій в організації та своєчасне реагування на складні службові ситуації. Крім того, організація може мати ритуали, обряди і традиції»[49].

Згідно з дослідженнями, розвиток професійної етики на державній службі залежить від зовнішніх факторів – економічної, соціальної, політичної ситуації, культурно-етнічних особливостей, загальної політичної та соціальної культури та внутрішніх справ – професійного досвіду, кваліфікації керівників, особистісних та психологічних особливостей. Такі поняття, як «гідність працівника», «почуття професійного обов'язку», «професійна єдність» багато в чому повинні регулювати спосіб діяльності. Професійна мобілізація публічних службовців у сфері державного управління та управління потребує правильного виконання управлінських функцій та відповідних операційних обов'язків, які визначаються такими критеріями: поведінка публічних службовців у демократичних процесах в Україні; рівень співпраці представників влади та громадян; здатність державного управління прогнозувати та реалізовувати стратегічні надії на розвиток українського суспільства.

Це означає, що адміністративно-державна система управління має стежити за процесами, пов'язаними з мотивацією, цілеспрямованістю, спілкування, навчання персоналу і навпаки.

Розглядаючи роботу органів публічного управління, публічну службу ми розглядаємо як засіб досягнення цілей і завдань влади, що забезпечує інтеграцію влади та громадян. Це необхідно для підвищення ефективності публічної служби шляхом впровадження нових наукових досягнень, прогресивних способів вирішення управлінських проблем. Системи управління та адміністрування мають бути комплексними та внутрішньо інтегрованими, тому повинні широко застосовуватися, науково, з урахуванням правового статусу конкретного державного органу та характеру його мети. Саме цілісний підхід до цього питання підвищить ефективність усієї системи управління та місцевого самоврядування. Очікуваним результатом діяльності адміністрації та управління є створення нової дієвої, дієвої та стабільної системи державного управління на центральному, регіональному та районному рівнях, що сприяє зміцненню існування

держави, розподілу функцій. і повноваження між публічними службовцями, суспільні інтереси. Подальше вдосконалення державного управління буде зосереджено на досягненні конкретних результатів завдяки перевагам стратегічного управління, адміністративного оновлення, маркетингу тощо.

Таким чином, етика публічного управління встановлює конкретні вимоги до поведінки публічних службовців, які стосуються особливостей цього процесу.

1.2. Понятійно - категоріальний апарат етики публічного службовці

Базисом побудови професійної етики є усвідомлення призначення професії в суспільстві, соціальних функцій, які мають бути виконані професіоналами. Тобто варто усвідомлювати місію професії та дотримуватися її сумлінного виконання. Визначення та чітке формулювання місії публічної служби є основою для побудови всієї системи професійної етики публічних службовців та чинником розвитку моральних відносин між владою та громадянами.

Професійна мета полягає в усвідомленні місця професійної групи в суспільстві, вона є стрижнем для побудови основ професії та відповідних вимог до фахівців, шкали оцінки їх діяльності. Принцип служіння людям є тим змістовим базисом, на якому має будуватися система професійних ціннісних орієнтацій публічних службовців.

Щодо суспільного призначення публічної служби воно полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української держави за допомогою сумлінного виконання публічними службовцями покладених на них службових обов'язків.

Так, публічний службовець має забезпечити довіру суспільства, покладати свою роботу не лише на виконання професійних зобов'язань, а й дбати про думку суспільства та захищати права народу.

Лояльність до демократично обраної, легітимної влади є невід'ємною частиною феномену чиновників, які служать людям. Нині існують різні державні стратегії, різне розуміння професійної місії публічних службовців, особливо «традиційна», орієнтована на служіння людям та «сучасна», яка має на меті надання послуг громадянам.

За для детального розкриття суті місії публічної служби можемо звернутися до наведених Т. Е. Василевською принципів. «Місія публічного службовця має базуватися на таких принципах:

- громадянськість
- рівність
- представництво
- відповідальність
- нейтральність
- орієнтація на користувача
- ефективність
- змагальність
- менеджеризм
- гнучкість
- ініціативність
- партнерство переваги
- орієнтація на справедливість
- усталені стандарти професійної етики
- націленість на рівне ставлення до всіх громадян
- чітко сформульовані вимоги до публічних службовців

Це наведені домінуючі принципи, на яких будується публічна служба. Саме на них має рівнятися публічний службовець при виконанні своїх професійних обов'язків.

Ідея служіння людям повинна бути пов'язана з принципом верховенства прав і свобод людини і громадянина. Служіння народу має

враховувати необхідність відповідати інтересам меншин у суспільстві, потребам кожного громадянина.

Між правами і свободами громадянина і правами і свободами «колективного громадянина» (суспільства, держави) існує узгоджений, а не підпорядкований зв'язок; ці права не менш важливі для існування суспільства. Т. Е. Василевська, в своїй роботі присвяченій розкриттю етики публічних службовців та запобіганню конфліктів, зазначала: «Відданість ідеї служіння суспільству виявляється й у діяльності держави в цілому, й в діях окремих працівників. Професійна поведінка публічних 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 публічних службовців. Неповажливе, грубе або байдуже ставлення представників влади до громадян, незнання справжніх потреб громадян є свідченням відірваності публічних службовців від народу та відсутності у них мотивації на служіння суспільному благу. Якщо служіння не є значимим для публічних службовців, воно не може стати для них мотивом праці, предметом вольових зусиль. Мотивувати діяльність публічних 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» [71, с.336].

На мікрорівні етика публічного службовця, орієнтована на службу, відображається в культурі спілкування з громадянами, у реалізації основних етичних принципів спілкування. Вся професійно-етична система публічної служби базується на місії професії. Цінностями демократично орієнтованої публічної служби є солідарність, справедливість, людське життя та гідність, повага до неї тощо.

Принципи діяльності публічного службовця закріплені в загальних правилах поведінки публічного службовця, а саме : «Пріоритет суспільного блага, верховенство права, чесність, повага, цінування загально визнаних норм моралі, безпристрасність та неупередженість, відповідальність, відкритість, прозорість, ефективність, результативність тощо. Публічна 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»[60, с.248-275.].

Основні якості, якими мають бути наділені публічні службовці є: патріотизм, громадянськість, законотрухняність, людяність, повага до честі та гідності інших, відданість справі, професіоналізм, чесність, відповідальність, порядність, послідовність, порядність, дисциплінованість, морально-фінансова порядність тощо. Норми, стандарти поведінки публічних службовців є конкретним орієнтиром щодо того, як повинні діяти публічні службовці, щоб їх поведінка відповідала їхньому соціально-правовому статусу.

При виконанні публічної служби, мають бути закріплені стандарти для поведінки в конкретних умовах. Наприклад, такі як: поведінка взаємодії та спілкування з громадянами, представниками релігійних та громадських організацій, ЗМІ (служіння інтересам громадян, правоохоронних органів, чесність, повага, доброзичливість, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, дисциплінованість, акуратність тощо), погляд на професійні обов'язки (професіоналізм, відповідальність, дисциплінованість, сумлінність, ефективність, прозорість, розумне використання ресурсів державними органами, оптимальне використання потенціалу, знань, підвищення професійного рівня, дії суспільних інтересів і в залежності від ситуації тощо),

внутрішня службова поведінка - поведінка спілкування з керівниками, друзями, підлеглими (повага, співчуття, ввічливість, контроль, неупередженість, визнання помилок, надання допомоги, визначення інших посад тощо), участь в організаціях та політиці чи іншій нейтральності.

В Законі України «Про правила етичної поведінки» фіксуються правила поведінки представників органів місцевого самоврядування щодо «законності, пріоритету інтересів, політичної неупередженості, толерантності, об'єктивності, компетентності і ефективності, формування довіри до влади, конфіденційності, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру).

При визначенні рівня професіоналізму публічного службовця мають обов'язково оцінюватися його особисті професійно необхідні моральні якості та дотримання ним професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки»[74, с. 155-181].

Розгляд відносин між публічними службовцями та громадянами потребує виділення та аналізу моральних засад взаємодії професіоналів та осіб, на яких спрямоване державне управління. Суспільство очікує від держави як організаційної структури діяти на благо всіх людей. Нижче наведено, через які саме прояви виявляється демократичність держави. Вона проявляється в 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.

Звернувшись до методичних матеріалів про норми та стандарти поведінки публічних службовців ми можемо навести специфічні риси відкритого суспільства, а саме: « 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[67].

Для реалізації правильної етичної політики держава має забезпечити належні та реалістичні можливості для представників груп громадянського суспільства для ефективної участі у державних справах, впровадження демократичних стратегій, впровадження процесу діалогу для вирішення вузьких проблем.

Фундаментальні політичні принципи повинні застосовуватися безпосередньо до діяльності та поведінки кожного цивільного працівника, включаючи цінності поваги, патріотизму, неупередженості та справедливого ставлення до соціальної та групової різноманітності поза урядом. Принципи гуманізму та пріоритет прав і свобод людини і громадянина- пріоритетні принципи державного управління, засновані на визнанні людини як найвищої соціальної цінності суспільства, визнають гідність особистості та необхідність її поваги. Управління соціальними процесами диктує звернення до світу особистості, де зміст соціальних процесів розкривається в їх особистісному значенні.

У цьому випадку основними функціями держави є:

Соціальна згуртованість - між урядом, ринком та індивідом, встановлювати відносини з державою з правових і моральних міркувань (а не силових), гарантія існування і вільного розвитку безпечної людини, її матеріального благополуччя, підвищення якості життя.

Влада має дивитися на проблеми кожного. Права людини визначають свободу, яку, перш за все, має поважати, захищати та захищати держава. У той же час права людини обмежують владу державних інституцій і перешкоджають невідбирковому втручанню уряду в приватне життя. Очікується, що публічні службовці, які приймають та виконують рішення, стверджують два «типи» прав людини: позитивний (надання людині конкретних позитивних переваг і можливостей) та негативний (захисту особи від втручання в приватне життя інших людей або державних інстанцій)

Сьогодні пріоритет прав і свобод громадян – це не лише принцип, який мають визнавати публічні службовці, а й цінність, захистом якої керується громадянське суспільство. Проте поняття професійної діяльності та принцип пріоритету та свободи прав людини і громадянина не завжди знаходять гідну відповідь у роботі державних інституцій. 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[57].

Сьогодні часто вказується на необхідність створення «спроможності до розуміння», яка зосереджена на досягненні співіснування, розуміння та інтеграції громадян та державних інституцій. Характеристиками такої влади є пріоритет інтересу народу, забезпечення соціальної стабільності, прозорість (яка є основою для розуміння реакції влади на громадськість) та відкритість, відповідальність за прийняття рішення тощо.

Темами «сили розуміння» є як урядовці, так і громадяни. Тому для досягнення плідної та чесної інтеграції необхідно чітко визначити суспільні інтереси, інтереси державних інституцій, підвищити ефективність процесу співпраці між ними. Визначення інтересів людей передбачає розуміння потреб, очікувань і пріоритетів кожного агента. Ефективне використання комунікаційних ресурсів є великим поштовхом для розвитку взаємодій між державами і людьми: забезпечення соціальної стабільності, прозорість (яка є фундаментом зрозумілості для народу дій влади) та гласність, відповідальність за прийняті рішення тощо.

Суб'єктами «розуміючої влади», зазначає Балаєв А. Ш, «є як представники державного управління, так і громадяни. Тому для продуктивних та морально 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» [9, с. 140–146.].

Етика публічного управління часто виражається в практиці спілкування з публічними службовцями та громадянами, а також реалізації основних принципів комунікаційної етики. Спілкування — це взаємодія між людьми,

життєвим станом і способом їх об'єднання, в якому взаємозв'язок свідомості і моралі, світогляду людей і розуміння моральних принципів і способів реалізації. Спілкування стає повноцінним, якщо реалізуються 3 основні його функції: обмін інформацією, передача емоційного ставлення, взаємодія.

Культура спілкування включає етичні та психологічні аспекти, відповідні знання, необхідні для взаємодії, уміння застосовувати до конкретних ситуацій. Однією з культур спілкування є скромна культура спілкування. Етична поведінка в спілкуванні - пропорція людської свідомості, поведінки, співвідношення моральних цінностей, поведінки, правил, принципів.

Будь-які стосунки між публічними службовцями та громадянами мають розвивати основу комунікації, інтеграції, яка спрямована на продуктивний діалог. Керівники державного управління виступають як представники організації в комунікаціях, зв'язках з громадськістю, узгодженні інтересів і прагнень. Роль агентів у їх роботі займає більше половини робочого часу.

Тому управлінець потребує поєднання політичних та керівних навичок, з високим рівнем культури спілкування. Соціальна згуртованість, сила комунікації, стає важливим професійним стандартом для публічних службовців. Найважливішими принципами спілкування публічних службовців з громадянами є відкритість, гнучкість, повага, толерантність, турбота. Відкритість спілкування - здатність до передачі інформації та прийняття інших, прийняття їх поглядів та унікальності. У відносинах між публічними службовцями та громадянами відкритість підсумовується у демократичних відносинах до людей, доступності, здатності створити середовище дружби, чесності, правдивості, неупередженості, прозорості, контролю влади. Закриття, відсутність прозорих процедур та відсутність достатньої інформації про діяльність державних органів, закулісне вирішення справ, відсутність залучення громадян, професійної зацікавленості чиновників, закулісних процедур найму та просування по службі не

допускається. Важлива взаємодія між державними органами та громадськістю.

Комунікаційні бар'єри – це здатність виявляти проблеми інших, захищаючи їх. У стосунках між публічними службовцями та громадянами пластики виявилися гнучкими (здатними врахувати ситуацію та знання психологічної ситуації співрозмовника, вміти застосовувати різноманітні існуючі стратегічні методи та технічні засоби комунікації), ефективними (швидкісний) зворотний зв'язок), творчий підхід (з використанням інноваційних та незвичних методів вирішення проблем).

Турбота – співчуття, піклування про когось. В державному управлінні на думку Бондаренко І. «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»[41]. 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 публічних службовців з громадянами, як і в практиці людського спілкування загалом, існує чимало бар'єрів, що утруднюють цей процес.

Бар'єри спілкування При маніпулюванні публічний службовець розглядає громадянина як об'єкт особливого роду, як засіб чи перешкоду стосовно проекту своєї діяльності. Явище, що кардинально протилежне маніпулюванню – актуалізація. G Маніпулятор – людина, яка свідомо або несвідомо вдається до хитрощів, щоб контролювати ситуацію та досягти своєї мети.

Актуалізатор – людина, в основу обов'язків якої, покладено необхідність яка має прислуховуватись до інших та врахування їх інтересів.

Необхідність подолання комунікаційних бар'єрів вимагає розвитку певних публічних службовців з певними комунікативними навичками та навичками: встановлення стосунків, створення позитивного, впевненого середовища спілкування, знайти правильний спосіб спілкування, враховуючи інтелектуальні, особистісні особливості медіатора, рівень його емоційності, організувати бесіди, використовувати різноманітні збалансовані методи спілкування залежно від особливостей медіатора та конкретних обставин, самовладання, правильно викладати свою позицію, знаходити вихід із ворожої ситуації, вміти чути тощо.

В управлінській діяльності на нашу думку, важливо вміти слухати, адже, це важливий інструмент для виділення орієнтирів напрямку діяльності, що покликана реалізовувати інтереси суспільства. Бар'єри в спілкуванні можуть виникати через інтелектуальний чи емоційний стан співрозмовника (хвилювання, збудженість). Варто звертати увагу на потреби, інтереси та цінності співрозмовника, для уникнення конфліктних ситуацій.

Як зазначила Н.В. Іванчук: «в державно-управлінській діяльності активне слухання сприяє : 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» [77].

Бар'єри у спілкуванні з громадськістю можуть бути спричинені не лише відсутністю знань та практики публічних службовців у налагодженні діалогу, а й небажанням до такого спілкування. Такі дії представників держадміністрації є прямим порушенням не лише професійної етики, а часто й закону.

Довіра громадян до держави є основою і головною проблемою владних відносин, необхідною умовою життя демократичного суспільства. Громадяни, які доручають державі певні повноваження, залежать від діяльності цього політичного інституту, від дій окремих публічних службовців. Тому в характері довіри існують певні ризики – ризик

зловживання делегованими повноваженнями. Це спонукає людство пред'являти високі вимоги до професіоналізму та моральних якостей публічних службовців та накладає на публічних службовців моральні зобов'язання щодо виконання своїх обов'язків. Тому довіра до уряду має сильний етичний вимір.

«Довіра – ставлення до іншої особи та до її дій, яке ґрунтується на впевненості у її правоті, вірності, добросовісності, чесності. Аксиоматичним є визначення довіри як морально-психологічної установки, що не належить до сфери права»[13, с.190]. 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.

Залежно від ролі кожної зі сторін у відносинах розрізняють види довіри: надійність зобов'язань, передбачуваність, точність, ефективність зобов'язань. Довіра може виникати між пасивним об'єктом (людиною, групою людей, людьми), більш вразливим і беззахисним і активним суб'єктом (лідером, елітою, наддержавою);

Розглянемо такий вид довіри, що зветься «довіра між активними суб'єктами». При цьому виді 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. Як вказував Банчук О.: «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. Довіра має “зустрічно” активний характер: обидві сторони розраховують на взаємну віддачу, передбачуваність, чесність, вірність. Саме взаємна довіра лежить в основі побудови суспільства на принципі егалітарності, на основі партнерських відносин між державою, бізнесом та громадянським суспільством.

Факторами, що визначають рівень довіри громадян до влади є: цілі, які ставить перед собою держава, їх відповідність інтересам і очікуванням громадян, його окремих соціальних і соціально-демографічних груп.

При цьому цілі можна поділяти залежно від ступеню їх відповідності загальним (у тому числі - моральним) нормам, успішність досягнення цілей, тобто ефективність державного управління - наявність конкретних, відчутних і зрозумілих пересічному громадянину результатів владної діяльності».

Процес встановлення довірливих відносин має свою динаміку. Державним органам України необхідно пройти всі етапи формування партнерських відносин з громадою, аби поновити довіру громадян до влади.

Р.Акофф виділяє 3 етапи формування довіри – «фази розрахунку, інформаційно- довідну та тотожності. В державному управлінні проходження цих етапів буде пов'язане із специфічними задачами»[26, с.88].

На етапі розрахунків держава повинна відповідати очікуванням громадян; громадяни повинні відчувати, що їм краще довіряти державним установам, незважаючи на певний ризик. На цьому етапі громада має переконатися, що держава виконує те, що обіцяє, виконує свої обіцянки та зобов'язання. Саме тут починає формуватися позитивний імідж державного управління.

На інформаційно-довідковому етапі на основі інформації та досвіду реалізації державної політики створюється стійкий імідж державних інституцій як тих, яким можна (або не можна) довіряти. Саме на цьому етапі публічні службовці повинні мати можливість переходити від декларацій до справ, реалізовувати політику соціального партнерства, бути відкритими до діалогу з суспільством та бути під контролем громадськості. Результатом проходження цього етапу довіри є створення ефекту передбачуваності та надійності влади.

На фазі ідентичності формується віра громадян у здатність державних інституцій відображати та репрезентувати соціальні цінності, впевненість у стабільності соціально-економічного розвитку держави та її здатності

знаходити ефективні ресурси для розвитку країни. Цей етап є найважливішим, але водночас і найскладнішим етапом формування довіри, який полягає в демонстрації здатності держави ефективно реалізовувати цілі, що відповідають інтересам та очікуванням громадян, окремих її соціальних груп, тобто ефективності. Процес формування довіри є відносно складним і тривалим.

Однак зруйнувати довіру дуже легко – необдуманими, необережними заявами чи діями, недостатньо поважним підходом, сумнівом у чесності тощо. Соціологічні дані останніх років свідчать про недовіру до урядовців. Недовіра визначається як сумнів у вірності спільній справі, у готовності дотримуватися спільних інтересів або умов взаємної згоди, у щирості мотивів людських вчинків. Основними причинами недовіри до влади є: цілі, які офіційно проголошені в інтересах народу та країни в цілому, суттєво відрізняються від реальних, а проголошені цілі не досягаються.

Орієнтація владних структур України не на служіння народу, а на служіння державі, а часто – і приватним інтересам, призвела до відриву державних інституцій від розуміння потреб суспільства, його різних соціальних верств, частково. - відсутність ефективних механізмів управління. Корпоративність, кругова гарантія, низький професіоналізм, корупція в уряді були важливими 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 дій 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»[30, с. 137.].

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»[22].

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»[22].

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, що 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 влади – нагальна проблема сьогодення. Стійка довготривала недовіра здатна призвести до феномену, який деякі дослідники називають “ірраціональною нелюбов’ю основної маси населення до чиновництва”, і який в силу його закріплення в “ментальних” прошарках свідомості надто складно подолати. Створення атмосфери довіри у сфері публічного управління є процесом багатовекторним. Складові довіри між публічними управлінцями та громадянами взаємодовіра складається з довіри:

З боку громадян до публічних 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 авторитетом органів публічного управління, напрацюваннями його інституцій, їх репутацією у суспільній свідомості управлінці знаходяться в ореолі ставлення до організації. Наприклад, від негативного ставлення громадян до чиновництва незаслужено потерпають сумлінні працівники публічної служби.

Тому високий соціальний статус публічного службовця у суспільстві забезпечується не лише матеріальним та соціальним його захистом, але й значним авторитетом публічної 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 публічної 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. 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 органу місцевого самоврядування повинен 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.

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

Високий рівень довіри посилює механізм співпраці між державними органами та громадянами; низька довіра призводить до його послаблення. Недовіра громадян до влади спонукає державу до реформування. Проте з іншого боку недовіра може бути обумовлена й швидким перебігом реформування.

Кризи довіри до державних інститутів можуть виступати, за висновком М.Крозьє - «зовнішніми проявами стрімкої трансформації сучасних суспільств, система державного управління яких вимушена реагувати на нові виклики на перебудовуватися. При цьому реформування державного управління може мати значні наслідки етичного характеру, що руйнуватимуть не лише довіру громадян до влади, але й довіру публічних службовців до держави як інституту. Саме до таких наслідків призводить впровадження в державне управління управлінських прийомів бізнесу, налаштованих на отримання прибутків, перехід публічної служби на надання послуг громадян, так званий “новий менеджеризм” в державному управлінні.

Зсув етичних акцентів публічної служби в бік прийнятих у бізнесі принципів йде врозріз із традиційними для цієї області ідентичністю, легітимністю і мораллю. Громадяни можуть утратити довіру до інституту публічної 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 публічної служби.

Кризи довіри спонукають державу до ревізії етичних встановлень, що прийняті в державних організаціях. Удосконалення довірливих відносин між громадянами та державними управлінцями неможливе без переосмислення духовно-моральних підвалин державного управління, тобто: змістовної зміни моральних цінностей представників 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» [74].

Для досягнення цієї мети, крім виявлення та формування високої етичної культури публічних службовців, необхідно підвищувати їх психологічну культуру, поширювати знання про етикет, правила поведінки. Порядність, коректність, повага, стриманість, висока культура спілкування мають стати нормою у контакті посадових осіб із громадянами.

Навіть у ситуації, коли публічний службовець не в змозі вирішити проблему людини, громадянин повинен відчувати, що йому хочуть допомогти, ним не знехтували, його почули, його зрозуміли, його позицію врахували. Тому публічних службовців потрібно навчити, як поводитися і поводитися, щоб не підірвати довіру громадян до своєї організації та влади загалом.

Маючи високий ступінь довіри до влади, публічні службовці (як представники владної еліти) мають високий авторитет, вони є референтною групою для громадян, тобто творцями моделей соціальної поведінки, якими

керують неелітарні групи. У демократичному суспільстві громадяни повинні довіряти державним інституціям.

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. Пов'язаність довіри з елітарністю державних управлінців Міжнародний кодекс поведінки публічних 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»[54].

В рекомендованому Комітетом міністрів Ради Європи Модельному кодексі поведінки публічних службовців йдеться про те, що «публічний службовець завжди має поводитися себе таким чином, щоб суспільна довіра та віра у чесність, неупередженість та ефективність публічної служби зберігалися та підсилювалися»[71,с.336]. Однак довіра до влади не гарантується законами, постановами та кодексами. Довіру треба завоювати. Для його створення потрібна «довга та позитивна історія співпраці та домовленості» між владою та громадою. Для цього необхідно використовувати етичні важелі. Завоювання та підтримка довіри людей до державних організацій та до влади загалом може стати аксіологічним середовищем для професійної та етичної освіти, навчання та підвищення кваліфікації.

Високий ступень довіри до влади Державні управлінці це:

- Авторитетна, елітна, референтна група для громадян
- Творці взірців соціальної поведінки, на які орієнтуються не-елітні групи.

Необхідно терміново розробити механізми перевірки моральних якостей та дотримання професійно - етичних стандартів поведінки. Довіра громадян до владних структур стимулюватиме роботу публічних службовців, оскільки дасть їм відчуття важливості своєї діяльності, що призведе до

зміцнення професійної гідності, підвищення самооцінки. Це, в свою чергу, сприятиме розвитку та засвоєнню у працівників внутрішніх моральних механізмів запобігання використанню влади в корисливих цілях.

1.3. Зарубіжний досвід етики публічного службовця

Публічна служба носить в собі вираження певної довіри від держави до суспільства та навпаки. На неї покладені великі вимоги до етично-моральних цінностей публічних службовців.. Для більшої ефективності, публічна служба повинна ґрунтуватися на міцному духовно-моральному фундаменті. Цілі публічної служби, її основні принципи, стандарти, професійні вимоги до працівників – все має моральний аспект, що вирішально визначає її спрямованість, її основні домінанти. Моральна атмосфера в уряді, недбалість відповідальної посадової особи може серйозно дискредитувати будь-які добрі наміри влади. У суспільній думці авторитет публічних службовців справедливо асоціюється насамперед з їх порядністю, справедливістю.

В процесі практичної діяльності публічні службовці повинні мати високий рівень професіоналізму, щоб ефективно виконувати необхідні обов'язки. На думку О. Тоффлера, «в умовах інформаційного суспільства влада високої якості повинна бути ефективною і досягати мети з мінімальними джерелами влади, об'єднуючи знання, багатство і примус.

При цьому знання, маючи такі ознаки як гнучкість, нескінченність, широкий діапазон застосування, є найбільш демократичним джерелом влади, оскільки прямо не залежить від доходу або належності до певної соціальної групи» [73, с.579-611.]. Х.Рейні вказує, що «державні менеджери, особливо на високих рівнях, повинні вміло будувати свої відносини з зовнішніми інстанціями та політичними силами, ефективно діючи навіть в умовах втручання і обмеження з боку цих сил.

Вкрай негативно, коли крайнощами стають, з одного боку, соціальна демагогія і популізм, з іншого боку, «глухота» інститутів влади до потреб, інтересів і думок громадян Як довів Р. Патнам, сильна держава існує завдяки сильному суспільству, тому цілком справедливо Х. Рейні, аналізуючи управління в державних установах США, звертає увагу на значення громадської думки про якість і професіоналізм публічних службовців. Зокрема, це залежить від того як громадськість сприймає клієнтуру установи, наскільки поважає професійні гідності працівників установи та керівника, яким є рівень підтримки місії та цілей організації. Саме ці фактори при удосконаленні державного менеджменту, введеного в свій час в США, зумовили переосмислення змісту діяльності державних установ у відношенні інших організацій» [77, с.402].

Нині багато країн світу на законодавчому рівні закріпили механізм, що регулює відносини публічних службовців в питанні запобігання конфлікту інтересів. Приклади наводить Гилевская М. А : «у деяких європейських державах ухвалено спеціальні закони про конфлікт інтересів. Серед таких країн – Сербія (Закон про конфлікт інтересів), Чехія (Закон про конфлікт інтересів), Хорватія (Закон про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень), Латвія (Закон про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб), Литва (Закон про публічні та приватні інтереси у публічній службі). У деяких країнах проблема конфлікту інтересів врегульовується законом про публічну службу, зокрема у Польщі (Закон про обмеження участі у підприємницькій діяльності осіб, що виконують публічні функції та Закон про публічну службу), Австрії та Греції (Кодекс публічної служби), Ісландії (Закон про публічну адміністрацію)»[35]. У той же час, у деяких європейських державах, відповідно до рекомендацій Ради Європи, передбачено врегулювання проблеми конфлікту інтересів кодексами поведінки публічних службовців.

Так, у Додатку до Рекомендації №R (2000) 10 Ради Європи – Модельний кодекс поведінки публічних службовців – зазначається, що

«публічний службовець не повинен допускати, щоб його особисті інтереси були у конфлікті з його державною посадою. Експертний висновок щодо конфлікту інтересів обраних осіб та корупції: національне законодавство, європейська практика, пропозиції. обов'язком. Публічний службовець не повинен зловживати своєю посадою на користь своїх особистих інтересів»[70].

Окрім того, відповідно до приписів ч. 2 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції «кожна держава-учасниця прагне застосовувати у рамках своїх інституційних та правових систем кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного і належного виконання державних функцій»[54]. «Проведене Міністерством фінансів Фінляндії Всебічне дослідження етики публічної служби у країнах-членах ЄС засвідчило, що у всіх країнах ЄС станом на 2007 р. існували нормативно-правові документи з етики або такі документи перебували на стадії розробки.

Серед таких документів були Декларації цінностей, Кодекси етики, Кодекси поведінки, Настанови щодо належної адміністративної поведінки»[58]. Як правило, кодекси поведінки є доповненням до існуючих нормативно-правових актів та заходів впливу. Юридичний характер кодексів, їх предмет та ступінь деталізації у різних країнах різняться. Зазвичай кодекси поведінки публічних службовців країн-членів ЄС охоплюють такі питання, як подарунок та винагорода, заборонені види оплачуваної діяльності та роботи за сумісництвом, звітність про доходи, участь у політичній діяльності, доступ до конфіденційної інформації та зловживання службовим становищем.

Окрім того, Рада Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), беручи до уваги зростаюче занепокоєння громадськості та посиляючись на свою Рекомендацію «Удосконалення етики поведінки на державній службі» (зокрема, на 7 принцип – «повинні бути розроблені чіткі керівні принципи для взаємодії між державним і приватним секторами»), у 2003 р. розробила для країн-членів ОЕСР Рекомендації Організації

економічного співробітництва та розвитку щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі.

Вперше Рекомендації ОЕСР запропонували спільні міжнародні стандарти, щоб допомогти урядам переглянути та модернізувати свою політику щодо вирішення конфліктів інтересів у державному секторі відповідно до найкращої практики країн-членів ОЕСР.

Настанови базуються на практичному підході, який вважає, що не можна позбутися всіх конфліктів інтересів, тому приватні інтереси посадових осіб мають бути належним чином визначені та враховані. Рада Європи рекомендує урядам держав-членів, відповідно до національного законодавства та принципів державного управління, підтримувати прийняття національних кодексів поведінки публічних службовців на основі Типового кодексу поведінки публічних службовців. Крім того, у Рекомендації наголошується, що кодекси поведінки публічних службовців мають: чітко визначити стандарти доброчесності та поведінки, яких повинні дотримуватися публічні службовці, допомагати їм у дотриманні цих правил, інформувати широку громадськість про поведінку, якої можна очікувати від публічних службовців.

Слід зазначити, що питання етики на державній службі набувають все більшої актуальності в різних країнах світу. Питання розвитку та впровадження етичних принципів у роботу органів влади традиційно є одним із важливих предметів дослідження, як і у світі. так і дому наук. Тому необхідно критично поставитися до цього досвіду і врахувати всі успіхи та помилки. використовувати його у процесі створення етичного клімату на державній службі в Україні.

Найбільш послідовно ця проблема вирішується в Сполучених Штатах. «Існує розгалужена система специфічного «етичного» законодавства, за яким і на основі якого створено і діє окреме. «Етична» структура влади. який призначений для регулювання, розслідування та судового переслідування неправомірної поведінки публічних службовців. Встановлено або

розробляються спеціальні процедури для вирішення «етичних» випадків та механізми примусового застосування етичних стандартів» [35].

Американці надають великого значення професійній етиці публічних службовців. Етичний кодекс урядової служби вперше з'явився у Сполучених Штатах у 1958 році у формі резолюції Конгресу.

Його загальною частиною був перелік вимог до осіб, які перебувають на державній службі. Оскільки кодифікація моральних норм ще не є підставою для надання їм юридичної сили, Кодексу надано статус рекомендаційного. законодавці. після ухвалення в обох палатах резолюції про схвалення документа вони рекомендували їм та їхнім співробітникам продовжувати дотримуватися стандартів поведінки, викладених у ньому. Це не дуже чітко визначений код. Вони стали відправною точкою для подальших дій у тому ж напрямку.

У Сполучених Штатах існує багато законів, кодексів та етичних норм для працівників. крім того, кожна гілка влади має власний кодекс поведінки та власні, спеціально створені органи для контролю, збору інформації та, у разі порушення, власні правоохоронні служби. Крім того, більшість місцевих органів влади мають власні кодекси поведінки публічних службовців, які перебувають під їхньою юрисдикцією.

Американська модель створення кодексів поведінки «Стандарти етичної поведінки працівників виконавчої влади» значно обмежує свавілля органів публічної влади у створенні стандартів поведінки, допускає він. зокрема. створити ефективний набір правил за короткий час.

Однак американська модель має ряд недоліків: суворі стандарти поведінки обмежують ініціативу публічних службовців і привчають їх покладатися на правила, що може призвести до неадекватної поведінки співробітників у нестандартних ситуаціях: прийняття детального етичного кодексу вимагає добре розроблена система навчання та консультування працівників. оскільки такий детальний набір правил надзвичайно важко зрозуміти: у цьому контексті Сполучені Штати щороку витрачають значні

фінансові ресурси на розробку спеціальних посібників, навчання та порад для посадових осіб з питань етики;

Відповідно до закону американського законодавства в Ірландії був прийнятий Закон про публічну етику (1995 р.), а в Японії — Закон про національну етику публічної служби (2000 р.) Етичні закони Ірландії та Японії були змінені відповідно до американського зразка. порядок декларування доходів і майна публічними службовцями.

Крім того, Закон про державний сектор створив комісію державного сектору в Ірландії, а Закон про національну етику публічної служби створив Національний відділ публічної служби в Японії для розробки етичних стандартів для публічних службовців. Етичні правила публічного службовця містять детальне визначення поняття «зацікавлена сторона» та детальний перелік неетичної поведінки, що виключає довільне тлумачення закону. Це означає, що Сполучені Штати є прикладом етики публічної служби для багатьох країн світу.

Основним етичним інститутом в адміністрації США є Комітет Урядової етики. Він виконує декілька основних функцій: забезпечує підтримку високих етичних стандартів у службовому середовищі, запобігання конфліктам інтересів і їх вирішення, підвищення суспільної довіри до виконавчої влади, надання етичної освіти службовцям (за даними Комітету, таку освіту щороку здобувають понад 600 тис. або 50 96, публічних службовців). Комітет має також право видавати «коригувальні розпорядження стосовно окремих установ і службовців.

Що стосується країн європейського союзу то, професійна етика публічних службовців у країнах ЄС розглядається як практичний інструментарій морально-правового регулювання службової діяльності, спрямованої на ефективне виконання професійної ролі на благо громадян і суспільства. Її базовими принципами є служіння, законність і відповідальність, політична нейтральність і лояльність, чесність, прозорість і відкритість, наведені в модельному Кодексі поведінки публічних службовців,

рекомендованому Комітетом Ради Європи. Виконання вимог кодексу забезпечує комплексна етична система.

Комітет міністрів, будучи переконаний, що метою Ради Європи є забезпечення більшої єдності між його членами та нагадуючи, що залучення уваги громадськості і просування етичних цінностей є важливими засобами щодо попередження корупції, рекомендує урядам під час дотримання національного законодавства і принципів, які регулюють діяльність державної адміністрації сприяти прийняттю національних кодексів поведінки для публічних службовців, керуючись модельним Кодексом поведінки для публічних службовців.

У цьому кодексі визначено, що публічний службовець зобов'язаний виконувати свій службовий обов'язок політично нейтрально, не намагаючись протидіяти проведенню політики, рішенням чи законним заходам, що приймаються публічними органами. Він зобов'язаний бути чесним, неупередженим і виконувати свої обов'язки в міру своїх здібностей.

Після перегляду Кодексів поведінки публічних службовців країн Європи можна підсумувати, що більшість із них використовують саме модельний Кодекс поведінки публічних службовців, рекомендований Комітетом Ради Європи як базовий для кодексів поведінки публічних службовців своїх країн. Це говорить про те, що в цьому кодексі фіксуються критерії та стандарти поведінки для публічних службовців, які є актуальними для більшості європейських країн.

Висновки до розділу I

Етика – це наука, що вивчає мораль, норми поведінки, сукупність моральних правил певної суспільної чи професійної групи.

Р.Т. Де Джордж визначав етику 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 риси характеру людей, які їм корисно в собі розвивати»[75, С. 171–174].

В професійній етиці зафіксовані вже не стихійно сформовані моральні норми, а свідомо сформовані інститути професійно-етичного застосування. Зміна форми вираження людської поведінки, що керується інтуїтивними поняттями моралі, на інституційний характер професійної етики вказує на припинення спонтанних дій та зміну їх на передбачувану, очікувану, модельовану та регульовану поведінку.

Різниця між професійною етикою та мораллю полягає в тому, що професійна етика являє собою ретельну розробку професійних етичних норм. Вано будується на системі взаємозалежних цінностей, принципів, норм та установок. Також, існують люди, які відповідають за розробку, підтримку та спостереження за дотриманням цих норм. В кожній сфері діяльності норми моралі, які переростають в професійну етику конкретизуються та встановлюються з урахуванням особливостей та специфіки роботи.

Базисом побудови професійної етики є усвідомлення призначення професії в суспільстві, соціальних функцій, які мають бути виконані професіоналами. Тобто варто усвідомлювати місію професії та дотримуватися її сумлінного виконання. Визначення та чітке формулювання місії публічної служби є основою для побудови всієї системи професійної етики публічних службовців та чинником розвитку моральних відносин між владою та громадянами.

В Законі України «Про правила етичної поведінки» фіксуються правила поведінки представників місцевого самоврядування щодо «законності, пріоритету інтересів, політичної неупередженості, толерантності, об'єктивності, компетентності і ефективності, формування довіри до влади, конфіденційності, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру). При визначенні рівня професіоналізму публічного службовця мають обов'язково оцінюватися його особисті професійно необхідні моральні якості та

дотримання ним професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки» [68].

Звернувшись до зарубіжного досвіду з питань прогресивності етики публічних службовців ми можемо бачити, що американці надають дуже великого значення питанням професійної етики публічних службовців. Уперше в США Кодекс етики урядової служби з'явився в 1958 р. у формі резолюції конгресу.

Американська модель створення кодексів поведінки «Норми етичної поведінки службовців виконавчої гілки влади» суттєво обмежує свавілля державних органів під час розробки стандартів поведінки, це дозволяє, зокрема, у короткий термін створити дійовий збір правил.

За прикладом американських законів були прийняті закон «Про етику в публічній сфері» (1995 р.) в Ірландії і закон «Про етику національної публічної служби» (2000 р.) у Японії Ірландський і японський закони про етику регламентували, за американським зразком, процедуру декларування доходів і майна публічними службовцями.

Крім того, відповідно до закону «Про етику в публічній сфері» в Ірландії була створена Комісія з публічної сфери, у Японії за законом «Про етику національної публічної служби» засновано відділ Національної публічної служби, якому була доручена розробка етичних стандартів публічних службовців. В етичних правилах публічного службовця даються розгорнуте визначення «зацікавленої особи» і докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог закону. Тобто США є взірцем у питаннях етики на публічній службі для багатьох країн світу.

РОЗДІЛ II

АНАЛІТИКО-ДОСЛІДНИЦЬКІ ВИМІРИ ФОРМУВАННЯ ОСНОВ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

2.1 Основні принципи та норми професійної етики в органах місцевого самоврядування

Служба в органах місцевого самоврядування - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності
- гуманізму і соціальної справедливості;
- гласності;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;

- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Сучасний етап розвитку етичної поведінки пов'язаний з проблемами, характер яких значною мірою залежить від положення людини у світі.

Професійна етика - це система конкретних моральних норм з супутніми практичними правилами, які «обслуговують» конкретну сферу людської діяльності.

Професійна етика представників органів місцевого самоврядування – це сукупність моральних правил поведінки, за якими можна оцінювати їхню діяльність з точки зору таких цінностей, як справедливість, порядність, чесність, гідність, лояльність, чуйність, толерантність, відповідальність, професіоналізм і більше.

Загальні правила є узагальненням норм етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, яких вони зобов'язані дотримуватися при виконанні своїх службових обов'язків. Основною місією представників місцевого самоврядування є служіння територіальній громаді, захист і заохочення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Поведінка посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечити довіру суспільства до служби в місцевих та регіональних органах влади. Службовці повинні сумлінно, компетентно, якісно та відповідально

виконувати свої обов'язки, проявляти ініціативу, уникати прийняття рішень та нести відповідальність за свої дії та рішення.

Вони також повинні суворо дотримуватися загальноприйнятих етичних стандартів поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватися високої культури спілкування (уникати використання нецензурної лексики, високої інтонації), поважати права, свободи та законні інтереси людини та громадянина, громадських об'єднань, інших юридичних осіб, не виявляти свавілля чи байдужості до їхніх юридичних дій та вимог, не допускати конфліктів у відносинах з громадянами, керівниками, співробітниками та підлеглими, виконувати свої обов'язки чесно та неупереджено, незалежно від особистих ідеологічних, релігійних чи інших думок, не надавати жодних пільг і не виявляти зобов'язань перед окремими фізичними чи юридичними особами, громадськими та релігійними організаціями.

Етична поведінка представників місцевого самоврядування ґрунтується на принципах служби місцевого самоврядування, які визначені законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також загальні вимоги до їх проведення. особи України. корупція»[64].

Етикет публічного службовця — це загальноприйняті (або декларативно встановлені) правила соціальної поведінки у професійному спілкуванні в певній організації. Це система стандартів і атрибутів ділового етикету, характерних для конкретної організації: вимоги до естетизації внутрішнього середовища організації, стилю спілкування; стандарти спілкування, бізнесу з суб'єктами зовнішнього середовища організації; частка заходів у формуванні іміджу організації.

З одного боку, діловий етикет повинен забезпечувати нормативне регулювання процесу спілкування нерівних за соціальним статусом партнерів шляхом зрівняння їх позицій, але не соціально, а лише комунікативно. З іншого боку, підтримувати і підтримувати певну «нерівність» партнерів з різними посадовими особами для забезпечення належної субординації та дисципліни.

Керівники провідних організацій звертають особливу увагу на питання ділового спілкування. Як казав відомий американський підприємець Дж. Рокфеллер, добре розуміючи значення спілкування для ділової діяльності, «Вміння спілкуватися з людьми – такий же товар, як цукор або кава. Але воно є таким важливим, що я готовий платити за це вміння більше, ніж за будь-яких інший товар у цьому світі».[77, с.205]

Однією з функцій ділового етикету є зближення людей різного соціального походження, покращення їхнього взаєморозуміння та взаємоповаги.

Існує кілька принципів ділового етикету, які надзвичайно важливі:

1. Гуманізм, людяність, яка безпосередньо закладена в моральні вимоги культури взаємин: ввічливість, тактовність, скромність, акуратність.

2. Ефективність процедури - все в спілкуванні має бути досить простим. Якщо ми не можемо поводитися в нестандартній для нас ситуації, слід керуватися принципом оперативності та зручності. Треба усвідомлювати, що це має бути зручно не тільки нам, а й людям, з якими ми спілкуємося.

3. Естетична привабливість поведінки. Дружні стосунки з людьми мають бути оформлені естетично, тому що кожен вишуканий і благородний вчинок може виглядати непривабливо і безглуздо за формою або втратити своє благородне моральне значення. Найбільш яскраво це проявляється в поведінці, жестах, міміці.

4. Глибока повага до інтересів та почуттів інших працівників, усіх громадян, які не лише перевищують поріг державної установи місцевого самоврядування, а й встановлюють контакт у неформальній обстановці.

Важливою умовою демократичного місцевого самоврядування, яке було б поважним у суспільстві, є неупереджені службовці, які мають сучасний досвід та діють у межах закону.

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування передбачає гідну поведінку, чесність, почуття честі та обов'язку, оскільки службовцю

довіряють велику суспільну довіру. При цьому влада створює певні можливості для зловживання та використання службового становища в корисливих цілях. Тому, вступаючи на службу в органах місцевого самоврядування, людина повинна свідомо приймати рішення та погоджуватися на жорсткі обмеження у державній та приватній діяльності, дотримання професійної етики та професійного етикету, оскільки це зміцнює авторитет громади, підвищує довіру населення до органів місцевого самоврядування.

Етика представників місцевого самоврядування — це система стандартів поведінки, порядку і правил, відносин і принципів у службових відносинах, які є сукупністю найбільш доцільних, глибоко усвідомлених і конкретизованих, що належать даному суспільству і є стандартами загальнолюдської моралі.

Етика представників місцевого самоврядування тісно пов'язана і чітко визначена соціальною структурою конкретного суспільства. Зазвичай це відображає традиційні уявлення суспільства про статус свого суспільства в цілому, перевагу своєї цивілізації тощо. Етика публічної служби також є поєднанням універсальних правил, які діють у всьому цивілізованому світі.

Якщо ці моральні норми відсутні у взаєминах, то можна говорити про невідповідності етики суспільства або його норми замінюються ідеологією.

Основними ознаками професійної етики є: професійна честь, професійна гідність, професійне правосуддя, професійний такт, професійний обов'язок.

Професійна дисципліна — це стан суспільних відносин, який характеризується тим, що представники місцевого самоврядування дотримуються вимог законодавства та належним чином виконує свої службові обов'язки.

Проблема професійної етики публічного службовця пов'язана з тим, що його діяльність має відповідати не лише положенням конституції та чинного законодавства, а й моральним принципам і нормам. Водночас Кодекс етики,

якого мають дотримуватися публічні службовці, не лише ґрунтується на загальноприйнятій моралі, а й конкретизує його вимоги відповідно до специфіки службової діяльності, особливих обов'язків та покладених на них повноважень.

Моральні норми є універсальними нормами в регулюванні суспільних відносин, тому, безумовно, публічна служба нерозривно пов'язана з мораллю, етикою, моральним характером публічного службовця.

Професіоналізм та результативність публічного службовця є показником його морального духу, вірності професійній професії та службовим обов'язкам. Саме поєднання високої професійної компетентності та морального духу публічних службовців створює передумови для найбільш ефективного впливу публічної служби на реальне життя громадян.

Етика суспільних відносин у ширшому розумінні — це практично-виховний і регламентований ефект. За допомогою критичного аналізу моральної свідомості учасників цих відносин, яка реально діє, виявляється ступінь відповідності існуючих правових і моральних відносин.

Основні етичні вимоги до представників місцевого самоврядування:

- поважати принципи служби в органах місцевого самоврядування;
- чесно служити і бути відданим громаді;
- дотримуватися вищих моральних засад;
- ставити державні інтереси вище індивідуальних цілей політичних партій та інших громадських організацій;
- постійно боротися з корупцією в органах представників місцевого самоврядування;
- при здійсненні своїх службових повноважень ніколи не отримувати жодних переваг або переваг для себе та членів своєї сім'ї;
- не використовувати офіційний статус в корисних цілях;
- не використовувати конфіденційну інформацію під час виконання своїх обов'язків як засіб особистої вигоди;

- не допускати елементів дискримінації у відносинах з колегами, громадянами;
- дотримуватись загальноприйнятих правил поведінки при спілкуванні з громадянами при здійсненні своїх повноважень та у позашкільних відносинах.

Правопорушенням публічного службовця є дія (бездіяльність), що принижує честь і гідність публічного службовця, несумісна з високим званням публічного службовця та перешкоджає йому виконувати подальші обов'язки (умисне порушення закону, порушення присяги). , нечесність, яка мала негативні наслідки, грубе порушення загальноприйнятих стандартів і кодексів поведінки).

Залежно від виду публічної служби до загальноприйнятих моральних норм поведінки публічного службовця додаються спеціальні норми честі, такі як: етичні вимоги до суддів, військовослужбовців, дипломатів, порушення яких можуть призвести до дисциплінарної відповідальності. : догана, звільнення, приниження тощо.

Етичні вимоги до публічних службовців є дуже важливими, оскільки є невід'ємною частиною програми соціального управління, тому врахування морально-психічного рівня розвитку підприємства впливає на реалізацію управлінських рішень, тобто на ефективність роботи публічної служби.

Функціонування сучасного державного апарату неможливо уявити без раціонально розроблених, закріплених і обов'язкових формальних правил, без суворої професіоналізації механізму управління. Інструментом і водночас результатом такої професіоналізації були переважно публічні службовці, діяльність яких базується на принципах професійної компетентності, ієрархії та спеціалізації функцій. У цьому контексті, звісно, виникає питання про співвідношення професіоналізму та моралі.

Звичайно, публічний службовець несе персональну відповідальність за свої дії. Така відповідальність передбачає наявність у суб'єкта такої відповідальності власні морально-етичні установки та переконання. З цієї

точки зору професіоналізм та результативність публічного службовця є показником його морального духу, вірності професійній професії та обов'язкам.[74]

Дуже важливо, щоб морально-етичні аспекти управління відповідали юридичній стороні. У цьому випадку дуже важко запобігти перегинанню в одну сторону: професіоналізм за рахунок моралі і, навпаки, моральні основи за рахунок правових принципів.

Підпорядкування закону моралі в розумінні верховенства права означало б бажання примусити справедливість і добро і могло б призвести до всевладдя держави (наприклад, досвід тоталітаризму, де політика була повністю підпорядкована ідеології, яка стверджувала вимушене щастя). для всіх людей).

У своїй роботі публічний службовець стикається з проблемою співвідношення справедливості та ефективності, свободи та рівності.

Весь світовий досвід дає достатньо прикладів, що для ефективного функціонування будь-якої сфери життя необхідна конкуренція. У той же час жодна соціально-політична система, будь-який режим не може існувати в довгостроковій перспективі без легітимності, яка, у свою чергу, не може існувати принаймні без видимого дотримання основних стандартів справедливості.

У багатьох громадах з метою підвищення рівня довіри населення міста до міської влади, підвищення персональної відповідальності за неналежне виконання професійних обов'язків працівниками міської ради, забезпечення відкритості в роботі міської ради, а також попередження випадків порушення ділової та професійної етики впроваджується кодекс етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування. Дотримання посадовими особами місцевого самоврядування вимог даного Кодексу враховується під час проведення щорічного оцінювання їх службової діяльності.

Керівники органів місцевого самоврядування чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання повідомлення про порушення

даного Кодексу в межах своєї компетенції відповідно до законодавства зобов'язані вжити заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також поінформувати спеціально уповноважених суб'єктів у сфері запобігання корупції.

Факти порушення посадовими особами вимог даного Кодексу розглядаються комісією з етики.

За порушення норм поведінки, передбачених даним Кодексом, посадові особи органів місцевого самоврядування несуть дисциплінарну відповідальність у порядку, передбаченому Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Кодексом законів про працю України.

Недотримання вимог даного Кодексу вважається порушенням Присяги посадової особи місцевого самоврядування.

Повертаючись до питання того, що особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків повинні дотримуватися взаємоповаги, виявляти принциповість і витримку треба зазначити, що це повинно стосуватись не тільки відносно до відвідувачів, але і відносно один одного.

2.2. Загальні правила етичної поведінки посадових осіб

Одним із головних чинників суспільного розвитку є довіра громадян до влади, здатність публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування ефективно та етично виконувати свої обов'язки.

Етика - це наука про мораль. Це твердження одне з небагатьох, у якому збігаються теорія і практика, історичний досвід морального розвитку в цілому та його конкретні періоди.

Професійна етика публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування – сукупність моральних правил поведінки, за допомогою яких можна оцінити їх діяльність з точки зору таких цінностей, як справедливість, добросесність, сумлінність, гідність, лояльність, чуйність, толерантність, відповідальність, професіоналізм тощо.

Загальними правилами виступають узагальнені, зібрані професійно-етичні вимоги стосовно правил поведінки публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на служіння народу України і територіальній громаді шляхом забезпечення охорони та сприяння у реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Загальні правила ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про публічну службу, службу в органах місцевого самоврядування, у сфері запобігання корупції, запобігання та протидії дискримінації, забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків[56].

Метою цих загальних правил є зміцнення авторитету публічної служби та місцевого самоврядування, створення позитивної репутації публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також інформування громадян про етичну поведінку публічних службовців та представників місцевого самоврядування в муніципалітетах та ставлення до них.

Оновлені правила передбачають, що публічні службовці та посадові особи місцевого самоврядування неохоче виконують свої обов'язки у разі критики чи образ з боку громадян, звертають увагу на неприпустимість такої поведінки та необхідність дотримання правил ввічливого спілкування.

Їм також слід утримуватися від поширення інформації навіть у неробочий час, зокрема від публікації коментарів на веб-сайтах та у соціальних мережах, що може зашкодити репутації органів державного управління та самоврядування. Крім того, публічні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані запобігати: використанню нецензурної лексики, високої інтонації, принизливі коментарі щодо

зовнішності, одягу, віку, статі, сімейного стану чи віросповідання, поширення чуток, обговорення особистого чи сімейного життя колег, членів їх сімей та інших близьких, вплив приватних, сімейних, громадських чи інших відносин чи інтересів на його поведінку та прийняття рішень під час виконання своїх службових обов'язків, прояв будь-якої форми дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного чи майнового стану, місця проживання, а також мови, відп. інші причини, дії сексуального характеру, виражені усно (погрози, залякування, нецензурні висловлювання) або фізично (дотики, ляпаси), що принижують гідність чи образливі особи, які перебувають у службовому, службовому, матеріальному чи іншій формі підпорядкування.

Правила етичної поведінки посадових осіб:

1. Посадові особи повинні дотримуватись вимог етичної поведінки.
2. Посадові особи у своїй роботі повинні дотримуватись принципів професійності, принциповості та доброзичливості, дбати про свою професійну честь і гідність.
3. Посадові особи повинні уникати нецензурної лексики, не допускати підвищеної інтонації під час спілкування. Неприпустимими є прояви зверхності, зневажливого ставлення до колег та громадян.
4. Посадові особи під час виконання своїх посадових обов'язків повинні дотримуватися взаємоповаги, ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку[52].

Ми дійсно можемо побачити, що всі згадані правила відповідають принципам етики публічного службовця, та є дуже важливими на кшталт: посадова особа місцевого самоврядування використовує службове становище виключно для виконання покладених на неї обов'язків та доручень керівному складу на підставі, в межах повноважень та в порядку, визначених законами України.

Місцевим органам влади забороняється будь-яким чином використовувати своє службове становище в політичних цілях, включаючи залучення органів місцевої влади, працівників бюджетної сфери та інших осіб у кампаніях, зборах та заходах, організованих політичними партіями.

Посадовим особам місцевого самоврядування забороняється використовувати свої повноваження чи службове становище в особистих (приватних) інтересах чи в невиправданих особистих інтересах інших осіб, у тому числі використовувати своє становище та відомості про місце роботи для отримання неправомірної вигоди для себе, або інші.

Але як ми бачимо, то до загальних правил етичної поведінки відносять не дуже широке коло аспектів. Набагато більше пунктів можна знайти в розділі п'ятому який стосується перебування держслужбовців на робочому місці після закінчення робочого часу або що стосується його часу відпочинку. Але на мою думку, етика займає одну з перших ланок в праці держслужбовця, особливо в наш нелегкий час який повний викликів.

Наприклад в підпункті другому вищезазначених правил не вистачає розкриття важливості дбання професійної гідності задля унеможливлення корупційних ризиків.

Питання етики публічної служби регулярно стають предметом вивчення в рамках підвищення кваліфікації державних та муніципальних службовців.

Так, у Запорізькому регіональному центрі підвищення кваліфікації в рамках підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування Запорізької міської ради проводяться навчання «Професійна етика та етикет публічного службовця», «Сучасний діловий протокол та етикет». Активна співпраця Центру впродовж календарного року з територіальними громадами дозволяє відслідковувати проблемні питання, що виникають у територіальних громад.

На одному із таких навчань пощастило побувати і мені. На них ще раз зазначались основні етичні засади щодо окремих соціальних груп.

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 можливостей 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 публічного службовця й реалізуються у чеснотах поваги, патріотизму, неупередженості, толерантного ставлення до соціально-групового розмаїття держави. Відносини представників влади і громадян мають базуватися на принципах гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

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 втручанню держави в приватне життя особи. Від публічних 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 публічними службовцями, але й цінністю, дотримання якої контролюється з боку громадянського суспільства.

Також розглядалось питання «розуміючої адміністрації», зараз буде наведено, що саме проголошувалось на цьому навчанні:

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.

Будь-яке спілкування між публічними 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. Комунікабельність, вміння спілкуватися, стає суттєвим виміром професійності публічного службовця. Основними принципами спілкування публічних службовців з громадянами є відкритість, пластичність, повага, толерантність, турбота.

У спілкуванні між публічними 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.

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

2.3. Діагностика проблем професійної етики посадових осіб в контексті запобігання та протидії корупції

Як відомо, адміністративна етика - це адаптована до практичних потреб державної та муніципальної служби інформація про основні етичні поняття, закономірності та тенденції службових відносин, моральні цінності, моральні вимоги до форм, методів і стилю обслуговування [8,с.21-23] і водночас – поведінка посадових осіб відповідно до цих вимог.

При цьому, необхідно підкреслити і той факт, що у вітчизняній історії спостерігалися різкі зміни в суспільному відношенні до державного апарату, у витлумаченні його функцій і принципів прийняття рішень, взаємин з політичним керівництвом і з громадянами. Тобто на рівні суспільної рефлексії (комплексу оцінок державного апарату з боку суспільства) кілька разів відбувалася «переоцінка цінностей», яка заважала формуванню системи практичних заходів щодо вдосконалення публічної служби.

На початку 1990-х виникла нагальна потреба радикально реформувати «старий апарат», успадкований від радянської історії. Суспільство того часу було схильне до різкої нищівної критики державного апарату [77].

Тому суспільство не зупинилося від традиційної покори патерналістській владі до конструктивної критики її інститутів і звичаїв, суспільство швидко перейшло до тотальної, загальної критики будь-яких авторитарних дій держави. У 1990-х роках у моду увійшла демонстративна неповага до влади, особливо до центральної влади.

Багато хто й досі вважає, що однією з першопричин проблем України є те, що у нас завжди була дуже сильна держава і надто слабке суспільство. Загалом таке ставлення зберігається й донині, чи то громадська думка всередині країни чи за її межами. Часто саме етичні якості публічних службовців викликають найкритичніші оцінки. Такі оцінки поширені, особливо в бюрократичній корупції.

Тому така увага до Кодексу етики (ці збірники стандартів, що визначають стандарти поведінки, можуть мати різні назви) у всіх західних державних установах. В Україні ж, враховуючи трагічні особливості її історії, такий процес принаймні затягується. Це зумовлено як сучасними, так і історичними обставинами.

Але було б непогано прописати всі деталі того самого розкриття як засіб сигналізації про можливі корупційні ризики та інші вже вказані моменти до етичного кодексу публічного службовця, але, на жаль, кодекс етики публічного службовця знайти на практиці не вдалося, хоча ідея цих кодексів вже багато років лобіюється Європою.

Робоча група GMS (Багато-дисциплінарна група з питань корупції) з адміністративного та конституційного права зустрічалася 6 разів у період з 1997 по 1999 рік, щоб розглянути та завершити проект кодексу поведінки. GMS оцінив текст на своїй 18-й сесії, схвалив його у другому читанні на 19-й сесії та передав на розгляд Європейської комісії з правового співробітництва (CDCJ). GMS взяв до відома думку CDCJ та прийняв проект рекомендацій на

своєму 20-му пленарному засіданні. Комітет міністрів Ради Європи прийняв рекомендацію на своєму засіданні (Страсбург) і вирішив опублікувати пояснювальну записку.

Успішна стратегія боротьби з корупцією має бути глобальною і підтримуватися всіма зацікавленими сторонами, особливо тими, хто має найбільшу відповідальність. Вона має базуватися на профілактиці, освіті та правоохоронній діяльності. Кожен з цих елементів є істотним, однаково важливим і доповнює інші. У цьому контексті кодекси поведінки є важливими для всіх трьох елементів стратегії. Їхній основний внесок – підвищення рівня правової освіти та запобігання злочинності, але вони також мають правоохоронні аспекти. Вони можуть бути ефективними для зміни етичного клімату як у державному, так і в приватних секторах.

Через велику кількість завдань, які виконує сучасна державна адміністрація, персонал якої неоднорідний за походженням та соціальним складом, потреба у кодифікації кодексу поведінки є більшою, ніж у минулому, коли подібні функції виконували більш однорідні працівники та мали подібні функції та цінності

При обговоренні кодексів поведінки слід враховувати конкретні статuti публічної служби, особливо якщо кодекси повинні використовуватися, зокрема, як засіб боротьби з корупцією. Публічна служба вимагає від державних службовців чесності. Вони не тільки перебувають на службі в управлінні у вузькому розумінні цього слова, але й повинні виконувати свої обов'язки як служіння суспільству в цілому. Тому вимоги до публічного службовця певною мірою відрізняються від вимог до службовця приватного сектора.

Особливу увагу слід приділяти вищим посадовим особам публічної служби та членам керівних органів, які можуть бути або не бути обраними представниками. Ці категорії можуть вимагати спеціальних правил щодо їх цілісності та інших аспектів. Проте слід зазначити, що Кодекс поведінки не може замінити юридичний закон у питаннях статусу публічного службовця.

Кодекси поведінки повинні чітко і коротко вказувати, якої поведінки організація очікує від своїх членів і яких ідеалів вона прагне досягти.

Кодекс поведінки публічних службовців має три цілі: охарактеризувати етичний клімат, що панує на державній службі, сформулювати, які стандарти етичної поведінки очікуються від публічних службовців, пояснити громадськості, якої поведінки слід очікувати від публічних службовців і як поводитися з ними.

Це державний документ і виклик для кожного публічного службовця. Не можна вважати, що публічний службовець знає, яких стандартів поведінки від нього очікують, якщо йому ніколи не повідомляли, які вони. Покладатися на якийсь неписаний процес засвоєння стандартів в офісному середовищі є випадковим і недостатнім. Якщо публічний службовець має повідомити про свою поведінку, важливо, щоб він був поінформований про те, що від нього очікують або чим його поведінка відрізняється від очікуваної. Основною вимогою є чітке, стисло й доступне викладення стандартів, яких публічний службовець повинен дотримуватися у своїй діяльності.

Типовий кодекс має бути придатним для прийняття, із змінами чи без них, для більшості публічних службовців, положення повинні визначати керівні принципи, водночас давати достатньо конкретні поради, щоб бути застосовними у будь-якій ситуації, яка може виникнути. Як зразок для загального використання, він може не містити детальних рекомендацій, необхідних для певних категорій посадових осіб чи службовців, чії обов'язки чи професії вимагають спеціальних заходів.

Кодекси поведінки не повинні обмежуватися питаннями боротьби з корупцією. Вони повинні піти далі і пропагувати високі стандарти етичної поведінки. Вони повинні декларувати загальні принципи щодо законності, старанності, ефективності та економії, прозорості, конфіденційності та вміння поводитися з секретною інформацією, особистої відповідальності та

незалежності суджень, чесності та послідовності у співпраці та професійному розвитку.

Їхні вказівки можуть бути широко розділені на ті, що стосуються особистої доброчесності та відповідальності керівників за підтримання доброчесності публічної служби чи місця де працює публічний службовець, та ті, що стосуються розробки та впровадження відповідних наглядових систем, які забезпечують дотримання підлеглими кодифікованих правил етики, системи нагляду та звітності та відповідні процедури відбору, покращення кодексу поведінки та поваги до дисципліни.

Самі кодекси, якщо не підкріплені ефективними механізмами забезпечення відповідності стандартам, які вони містять, пануючим загальним духом (назвемо це моральним кліматом), а також особистим прикладом, особливо керівників, проблему не вирішують і в багато речей – це лише слова на папері. Ми багато чого вчимося правильно не з написаних абстрактних правил, а з поведінки реальних людей і по відношенню до держслужбовців, здебільшого йдеться про наслідування моделей поведінки колег і начальства.

Якщо існує принаймні фундаментальна відповідність між цими двома «векторами», які керують поведінкою, іншими словами, якщо стандарти не вкорінені в культурі, то ніякі постанови та правила не будуть по-справжньому ефективними. Кодекси, по суті, є чимось на кшталт «морального договору» між адміністрацією та працівниками. Однак, як уже зазначалося, порушення кодексів поведінки тягнуть за собою не лише моральні, а й правові, зокрема дисциплінарні, санкції [57].

Щоб кодекс етики був ефективним, він не повинен обмежуватися простим переліком загальних положень і правил. Їх слід уточнити. Одним із можливих способів є надання в коментарях чи додатку конкретних прикладів проблемних ситуацій та можливостей їх правильного та неправильного вирішення.

Деякі з його стандартів також слід адаптувати до специфічної природи організації або типу організації, оскільки кожен сектор має свої специфічні «спокуси», які викликають корупцію та інші моральні дилеми. Також корисно вводити санкції за порушення, не замінюючи, звичайно, санкції суто юридичного характеру. Такі «санкції» включають порушення публічності, вплив правопорушень на просування по службі та загрозу адміністративного покарання або судового переслідування, коли це необхідно.

На сьогодні Україна підтвердила свою участь у низці антикорупційних програм, які здійснюються на міжнародному рівні:

- у вересні 2003 р. приєдналася до Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією. Ним, зокрема, передбачається посилення участі громадськості у запобіганні корупції та закріплення за державою обов'язку інформувати населення щодо антикорупційної політики;
- у 2006 р. приєдналася до Групи держав Ради Європи проти корупції.

З - поміж іншого, п. 1 рекомендацій GRECO нам запропоновано створити антикорупційний орган, куди мають увійти представники від влади та громадянського суспільства. До функцій такого органу віднесено реалізацію національної антикорупційної стратегії та моніторинг її виконання, дофінансування антикорупційних заходів у рамках програми американської державної корпорації “Виклики тисячоліття”, основною метою якої є реформа судової системи, вдосконалення застосування етичних стандартів та залучення до боротьби з корупцією вітчизняних структур громадянського суспільства.

Україною ратифіковані:

- у березні 2005 р. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією;
- у жовтні 2006 р. конвенції: Організації Об'єднаних Націй проти корупції; Ради Європи про корупцію в контексті кримінального права та додатковий протокол до неї.

Задля того, щоб провести діагностику професійної етики посадових осіб в розрізі протидії корупції треба спочатку поглибитись в питання, а що ж таке корупція?

Поняття “корупція” – складне, багаторівневе, системно організоване соціальне явище, яке поєднує в собі різні складові, зокрема: управлінську, політичну, економічну, юридичну, соціальну, морально-етичну.

Корупція – це негативне суспільне явище, яке постійно й активно впливає на свідомість громадян та їхні особисті погляди, формує корисливі аморальні цінності, визначає корупційну субкультуру в суспільстві, руйнує суспільні відносини, зменшує ресурси та підриває довіру до держави; – корупція охоплює вищий (елітарний), середній та низовий рівні державного управління, проникаючи в усі сфери і підсистеми суспільного життя, порушує права, зачіпає інтереси всіх соціальних груп і прошарків суспільства, вражає політику, економіку, соціальну сферу, культуру;

Корупція може бути політичною, економічною, адміністративною та побутовою, виникати організовано чи стихійно; – корупція створила корупційну етику, що стала альтернативою морально-етичним нормам в Україні.

Коментуючи останній пункт слід зазначити, що морально-ідеологічний аспект є важливим напрямом запобігання корупції на державній службі.

Для цього Е. С. Молдован пропонує: «Прийняти Концепцію реалізації морально-ідеологічних антикорупційних заходів, що створило би передумови для повноцінного формування морально-ідеологічного механізму протидії корупції, визначило інструментарій цієї діяльності шляхом зміцнення морального стану українського суспільства в цілому та його окремих структур, визначення національної ідеї та загальнодержавної ідеології, духовного відродження та культурного збагачення народу, самоусвідомлення й консолідації нації. Очікуваним результатом цього напрямку є моральне відродження та ідеологічне становлення українського народу»[70].

У сучасному українському суспільстві складаються соціальні цінності перехідного періоду, які проникають і в середовище публічних службовців. За результатами опитування, проведеного фахівцями кафедри публічної служби та кадрової політики в грудні 2018 р., «серед цих цінностей респонденти на перше місце поставили «заробляння» (66,2 % відповідей), друге – володіння владними повноваженнями (58,5 %), третє – служіння керівним особам (50,7 %), четверте – служіння державі і суспільству (43,1 %). Це ставить під сумнів визначення публічної служби як діяльності «щодо забезпечення повноважень державних органів».

Більше половини експертів стикалися з випадками, коли зайнявши вищу посаду, службовці не змогли освоїти цінності і культуру нової соціальної групи, або команди [54].

В противагу вищезазначеним тезисам, важливим є те, що більшу частину складу працівників публічної служби займають свідомі Українці, які в першу чергу, працюють не задля грошей, а для покращення міста, та держави в цілому. Заробітна плата публічних службовців у нашій країні дещо відрізняється від оплати праці аналогічних посад в Європі, а тому треба зробити ремарку, що не всі корупційні ризики пов'язані із ментальним кодом суспільства, та недостатньої етичної підготовки службовці міської ради.

Але, абсолютно справедливим та таким, що залишається актуальним і сьогодні є вислів автора книги «Корупція. Етика і влада у Флоренції в 1600–1770 рр.» ЖанКлода Ваке, який писав, що у розглянутий період дискурс про корупцію був дискурсом не про державу, а про людську природу.

Слід визнати, що саме питання моралі є першочерговою проблемою в аспекті подолання корупційних залишків, що в свою чергу формує соціальну кризу державного управління, адже маючи можливість до зловживань, особа, яка не дуже опікується принципами моралі та службової етики обов'язково скористається своїм становищем, попри існуючі заборони та обмеження.

В будь-якому колективі нашої країни залишаються винятки, сильна влада на верхах дійсно може покращити стан морального та етичного розвитку підлеглих, але викоренення корупції це системна праця, які займає не одну декаду працівників-управлінців.

Отже, перш за все слід почати саме з «реанімації» морального здоров'я нації, підняти загальний рівень культури громадян, створити стан суспільної нетерплячості та осуду корупційних дій, що в свою чергу дасть людині чітке усвідомлення, що вчинення корупційних дій є абсолютно неприйнятним саме по собі, через їх ганебність, осуд та сором перед оточуючими.

Варто запровадити система показників ефективності співробітників, яка повинна відповідати наступним принципам: забезпечувати взаємодію показників ефективності, визначати рівень ефективності всіх ресурсів і затрат, що необхідні для створення нової послуги, забезпечувати вимірювання ефективності на різних рівнях управління.

Таким чином, для підвищення ефективності роботи варто піднімати ефективність кожного працівника та залучати нові методи мотивації персоналу. Враховуючи те, що мотивація до роботи пов'язана з етичним рівнем ми можемо шляхом підвищення мотивації підняти рівень етичності.

Тим самим, звертаю вашу увагу на те, що питання проблематики етики публічних службовців прямо залежить від фінансування установи та рівень прогресивності технологій, що запроваджені в роботі.

Не менш важливим є винайдення шляхів підвищення ефективності та вмотивованості робітників. Оптимізація процесу роботи суттєво полегшила б виконання покладених на працівників обов'язків. Варто встановити взаємозв'язку між досягнутими результатами та використаним обсягом ресурсів та, якщо буде виявлена невідповідність між ними, варто звернути на це увагу та вирішити як оптимізувати процес.

Виявлення чинників, що перешкоджають виконанню та досягненню запланованих результативних показників, їх усунення та мінімізація впливу є

важливим елементом роботи кожної структури, а отже варто проводити моніторинг виконаної роботи та визначати прогресію дій.

Варто розробити заходи з підвищення ефективності та результативності роботи працівників, а також мотивація та стимуляція їх до роботи.

Прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності та результативності використання ресурсів підвищить якість досягнутих результатів. Одним з таких рішень, на мою думку, має бути запровадження етично-мотиваційних тренінгів для співробітників.

Висновки до розділу II

Загальні правила є узагальненням норм етичної поведінки публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, яких вони зобов'язані дотримуватися при виконанні своїх службових обов'язків.

Основною місією публічних службовців та представників місцевого самоврядування є служіння народу України та територіальній громаді, захист і заохочення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Поведінка публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечити довіру суспільства до публічної служби та служби в місцевих та регіональних органах влади. Такі норми ґрунтуються на Конституції України, законах України та покликані регулювати поведінку суб'єктів у конкретних умовах.

Треба визнати, що питання моралі є пріоритетним у плані подолання корупції в Запорізькій міськраді, що в свою чергу породжує соціальну кризу державного управління, бо має можливість зловживати людиною, яка не надто піклується моралі. І етика використовуватиме свою позицію, незважаючи на існуючі заборони та обмеження.

Моральні норми є універсальними нормами в регулюванні суспільних відносин, тому, безумовно, публічна служба нерозривно пов'язана з мораллю, етикою, моральним характером публічного службовця.

Професіоналізм та результативність публічного службовця є показником його морального духу, вірності професійній професії та службовим обов'язкам. Саме поєднання високої професійної компетентності та морального духу публічних службовців створює передумови для найбільш ефективного впливу публічної служби на реальне життя громадян.

Загальними правилами етичної поведінки посадових осіб є:

1. Посадові особи повинні дотримуватись вимог етичної поведінки.
2. Посадові особи у своїй роботі повинні дотримуватись принципів професійності, принциповості та доброзичливості, дбати про свою професійну честь і гідність.
3. Посадові особи повинні уникати нецензурної лексики, не допускати підвищеної інтонації під час спілкування. Неприпустимими є прояви зверхності, зневажливого ставлення до колег та громадян.
4. Посадові особи під час виконання своїх посадових обов'язків повинні дотримуватися взаємоповаги, ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку»[52].

Не менш важливим є винайдення шляхів підвищення ефективності та вмотивованості робітників. Оптимізація процесу роботи суттєво полегшила б виконання покладених на працівників обов'язків. Варто встановити взаємозв'язку між досягнутими результатами та використаним обсягом ресурсів та, якщо буде виявлена невідповідність між ними, варто звернути на це увагу та вирішити як оптимізувати процес.

Виявлення чинників, що перешкоджають виконанню та досягненню запланованих результативних показників, їх усунення та мінімізація впливу є важливим елементом роботи кожної структури, а отже варто проводити моніторинг виконаної роботи та визначати прогресію дій ;

Варто розробити заходи з підвищення ефективності та результативності роботи працівників, а також мотивація та стимуляція їх до роботи;

Розділ III

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

3.1. Вплив прогалин в роботі публічного службовця на етику в аспекті запобігання та протидії корупції

У всіх країнах є публічне управління та публічні службовці. І скрізь платники податків вважають, що платять занадто багато, а публічні службовці — роблять занадто мало. Органи влади, у свою чергу, скаржаться на низькі бюджети та зарплати. Тому має бути дискусія про справедливу заробітну плату на державній службі, бо це частина демократії.

Можна виділити такі елементи організації публічної служби, які впливають на її етичні питання.

По-перше, функціонування публічної служби в усіх державах і в усі часи фінансується з державного бюджету, тому публічна служба завжди існує в умовах обмеженості ресурсів. Внаслідок такого фінансування оплата праці публічних службовців завжди нижча за оплату праці професіоналів рівного статусу в інших сферах діяльності.

Якщо ми подивимося на різні дослідження в різних європейських країнах, які порівнювали зарплати публічних службовців і людей, які працюють в інших структурах. Встановлено, що найкращі публічні службовці отримують стільки ж, скільки гірші в інших організаціях.

Фактична заробітна плата часто є суб'єктивним рішенням керівника установи. Це має змінитися в першу чергу.

Багато країн використовують спеціальні методології для порівняння посад публічної служби з посадами в приватному секторі, щоб отримати

більш об'єктивне уявлення про реальну заробітну плату на тлі приватного сектора.

В Україні це все ще потрібно запроваджувати.

Наприклад, у багатьох розвинутих країнах посади публічної служби класифікуються в каталозі посад публічної служби. І кожна посада оцінюється відповідно до методології, яка використовується також у приватному секторі.

Потім посади об'єднуються у зарплатні групи та запроваджується рівень зарплати для кожної групи. Ці зарплатні групи легко порівнюються із зарплатами в приватному секторі і можуть бути відповідно скориговані.

Які висновки ми можемо зробити? Система оплати праці публічних службовців має бути економічно конкурентоспроможною, прозорою та пов'язаною з досягненням результатів. Іншими словами, у державному секторі працівники мають отримувати справедливу винагороду, але суспільство як роботодавець має знати, скільки йому коштує кожен публічний службовець.

Це значно знижує ризик корупції. Особливо це актуально в той час, коли економіка переживає кризу, а надходження до бюджету зменшуються.

Моральне невдоволення рівнем матеріальної винагороди призводить до кількох наслідків: кращі, найталановитіші, більш конкурентоспроможні на ринку праці переходять в інші сфери діяльності. Внаслідок цього знижується якість людських ресурсів та зменшується розрив між найкращими та найгіршими чиновниками. Значна кількість публічних службовців прагне використати свої повноваження та адміністративні повноваження для досягнення рівня оплати праці до рівня стандартного статусу.

Це масовий процес, особливо виконання процесу у вигляді послуг, а не матеріальних, це може бути використання службового статусу по відношенню до замовників, а також використання внутрішніх ресурсів публічної служби, деякі держслужбовці йдуть на посаду, шукаючи особистої вигоди, незважаючи на низьку зарплату. Частка таких людей постійно

зростає, керівники в системі державного управління позбавлені можливості використовувати фактор матеріального стимулювання для регулювання кадрових ресурсів.

Публічна служба строго заснована на вертикалях діяльності. У цих вертикалях працюють люди з різним попереднім соціальним досвідом, виховані в різних системах професійних моральних стандартів. Діяльність у цих вертикалях істотно різняться за специфікою та характером роботи, цілями діяльності. Особливістю об'єкта по вертикалі є те, що підпорядкування тут може бути навіть важливішим для працівників, ніж належність до певного територіального органу. Співробітники краще виконують завдання, які приходять згори або піднімаються вгору.

У повсякденному житті це означає, що вони вважають за краще займатися новинами тощо, ніж, наприклад, приділяти увагу озелененню, жорсткість вертикальної субординації дуже ускладнює встановлення горизонтальних зв'язків між працівниками різних вертикалей на середніх рівнях.

Проходження будь-якого документа на державній службі відбувається приблизно в 1,5-2 рази повільніше, ніж в інших сферах, на суто психологічному рівні можуть виникати ворожі стосунки та конфлікти, зазвичай приховані, тривалий час між працівниками різних вертикалей в межах одного територіального органу. Найчастіше вони проявляються у заохоченні, нагородженні, просуванні людей у вигляді взаємних образ. Один із заходів полягає в тому, що керівник повинен бути уважнішим до співробітників, і якщо конфлікт вже спалахнув, його краще вирішувати на загальних зборах (правопорушників і правопорушників), ніж кожен відділ окремо [28].

За всі роки незалежності Україна стикалася з значними проблемами у забезпеченні здорового морально-орієнтованого державного управління. Під час відбору та просування на публічну службу мали місце серйозні

порушення моральних засад державного устрою (клановість, приналежність, родинність, протекціонізм тощо).

Менеджери часто оцінювали співробітників за їх особисту та політичну прихильність, а не за професійні якості. Порушено принцип кар'єрного зростання (за заслуги), що демотивувало професійних працівників з лідерськими якостями. Розквітала психологія тимчасового персоналу, безжальності, діловодства, кругової застави та професійного егоїзму.

Відсутній належний контроль якості послуг, що надаються громадянам, коректності та ввічливості органів виконавчої влади. Згідно з опитуваннями, громадяни визначили надзвичайно серйозні проблеми – корупцію у владі, неконтрольовані дії органів влади, надмірну бюрократію.

У державно - управлінському середовищі були поширені інертність і байдужість до суспільних проблем, використання службового становища у власних цілях, хабарництво, підкупи, непрофесіоналізм. Дослідники констатували формування в Україні неноменклатурного чиновництва, існування патримоніальної системи влади.

Для нових працівників це може бути деяким «маркером» про можливі корупційні ризики, а також погіршує взаємодію між керівником і підлеглим. Взагалі саме розгляд цього питання потрібно лобювати, бо установлення більш коректної взаємодії між керівництвом і підлеглими, налагодження чітких комунікативних, інформаційних потоків, управлінської взаємодії є однією із суттєвих проблем державно-управлінського менеджменту в Україні.

Побудова відносин з керівництвом залишається гострим етичним питанням у публічній службі. Байдужий доступ до співробітників і свавільні дії керівників, відсутність дієвих, морально перевірених механізмів впливу на них викликають несприятливі умови праці, викликають мовчазний протест, апатію, адаптацію з боку підлеглих. Просування по службі багато в чому визначається не заслугами підлеглих, а позицією начальства, що веде до благополуччя конформізмом, лестощами, інтригами.

Підлеглі можуть бути незадоволені керівником з причин, пов'язаних із реальними об'єктивними проблемами управління, наприклад, невміння чітко визначити цілі, спланувати й організувати роботу, правильно підбирати й мотивувати співробітників, з прогалинами в координації та контролі.

Часто самі ролі керівника (керівництво, контроль, критика тощо) можуть викликати непропорційні протести з боку підлеглих. Загальними етичними принципами взаємодії керівника з підлеглими є: повага до особистості підлеглого, тактовність, суворий самоконтроль, уважне ставлення до особистих якостей, справедливість для підлеглих, обґрунтованість судочинства з точки зору вищих моральних стандартів, підтримання духу співпраці та атмосфери довіри. Загальний етичний принцип спілкування між керівником і його підлеглими сформульований так: «Стався до своїх підлеглих так, як би хотів, щоб ставився до вас керівник.» У діловому спілкуванні існують етичні правила взаємодії керівника з підлеглими.

Керівник має повноваження оцінювати дії підлеглих і застосовувати санкції, які необхідно застосувати для виключення суб'єктивності в оцінці, згідно з принципом розподільної справедливості - чим вище заслуга/вина, тим більше винагорода/покарання. Щоб уникнути звинувачень у захисті, заохочення має залежати від усіх відомих критеріїв. Почуття міри має бути дотримано в похвалі - при невеликих успіхах, похвала приватно, при значних успіхах, практика публічної похвали в святковій атмосфері. Застосування покарань також має ґрунтуватися на відповідних етичних стандартах. У разі критичних зауважень необхідно зберігати почуття міри, оскільки надмірне підкреслення недоліків може мати протилежний ефект.

Перевищення повноважень керівника може призвести до більш швидкого вигорання та гіперкомпенсації у вигляді матеріальних благ.

Тому етична складова є не лише важливим виміром організаційної культури органів влади, а й діє як фактор запобігання корупції.

3.2. Обґрунтування проведення етично-мотиваційних тренінгів задля усунення прогалин в роботі публічних службовців

Більшість проблем зазначених у попередньому пункті можна вирішувати систематичними тренінгами. Одразу треба зазначити, що це не панацея від усіх проблем, а лише один із напрямів діяльності задля усунення етичних прогалин, які можуть призвести до можливої корупції з боку публічного службовця.

Тренінг - особливий режим тренування з повторенням певних процедур, які служать для швидкого набуття навичок і вмінь будь-якої діяльності. Навчання відрізняється від інших форм навчання більшою спрямованістю не так на сам процес навчання, а на формування, розвиток, закріплення необхідних умінь і навичок.

Освіта принципово не є новим інструментом для навчання публічних службовців.

Найближчим родичем тренінга я є спортивні тренування. Ускладнення професійної діяльності, зростаючі вимоги до інтелектуальних і соціально-психологічних якостей працівника зумовили широке використання деяких принципів і технологій тренувальної діяльності крім спортивної до різних видів підготовки, особливо військовослужбовців і керівників. Саме у сфері підготовки професійних менеджерів навчальні заходи перетворилися на тренінги.

Ідеологічні основи застосування освіти в управлінні М. Вебер сформулював у своїй концепції раціональної бюрократії, яка забезпечувала ретельне виховання публічних службовців. Нині значно зростає роль освіти в освіті публічних службовців та представників місцевого самоврядування.

Це пояснюється: складністю, технологією і навіть алгоритмізацією професійної діяльності, коли вперше без помилок виконати певні види дій практично неможливо;

Стимулюють застосування освітніх інноваційних процесів з їх зростаючою динамікою, що призводить до появи у посадових осіб різноманітних видів інновацій: стандартів, норм, законів, положень тощо, які потребують засвоєння;

Висока ціна зловживань, а також нерозвиненість у молодих чиновників таких якостей, таких як відповідальність, воля, гуманізм, захист суспільних інтересів та імунітет від корупції, змушують широко використовувати навчання.

Акцент на освіті зріс, особливо сьогодні, коли демократизація державного управління та публічної служби робить їх доступнішими майже для всіх.

Вибірча система теж робить свою справу. Це створює такі соціальні підйомники, в яких люди, які не підготовлені професійно чи морально, часто потрапляють на вищі рівні публічної служби. Тому потреба у навчанні в сучасній демократії стає дуже гострою. З точки зору філософії освіти, навчання є ефективною технологією активного навчання.

«Він забезпечує швидке відновлення професійних якостей працівника, його адаптацію до нового середовища діяльності, міжособистісної комунікації, вимог громадянського суспільства і держави. Він робить працівника конкурентоспроможним, самодостатнім, відкриває перспективи кар'єрного просування, ефективного виконання професійних обов'язків, досягнення особистої самореалізації, гармонії з оточуючими. Його основними характеристиками виступають інтенсивність і швидкість отримання працівником професійного потенціалу» [44].

Навчання є складним поліструктурним явищем. Її можна поділити на організаційну, методичну, тимчасову, технологічну, навчальну та управлінську структури. Організаційна структура включає цілі та завдання тренінгу, їх організацію, тренерів, учасників тренінгу, сформованих у групи, графік роботи, використовувані ресурси. Методична структура включає методи та засоби навчання, які створюються відповідно до цілей навчання,

рівня групи, кваліфікації тренера. З точки зору цієї структури тренінг – це процес «інтеграції» та впровадження тренером методів, відповідних ситуації. Структура часу включає розподіл часу навчання за основними його фазами:

1. підготовка до навчання;
2. вступна частина;
3. основна частина або власне навчання;
4. резюме.

Навчання включає чітке планування, тайм-менеджмент.

Технологічна структура являє собою модель оперативного навчання, в якій її етапи детально описані відповідними заходами та процедурами.

Вирішальне значення має освітня структура навчання, яка включає навчальні плани з визначенням знань, умінь і навичок, що формуються в процесі навчання; відповідні методи та засоби викладання та навчання; методи моніторингу та оцінки ефективності навчання. Структура управління тренінгом включає тренера як суб'єкта управління, учасників як об'єктів управління, що переходять у самоврядування в процесі навчання, цілі та завдання управління, різні види управління: управління груповою динамікою, спілкування, час, конфлікти, особисті розвиток тощо. .п. Головний герой тренінгу – коуч, людина, яка поєднує в собі навички експерта, педагога, психолога, консультанта, менеджера з тренінгу та лідера.

Роль підготовки тренерів з державного управління є одним із ключових завдань сучасного державотворення, оскільки їх відсутність є дуже серйозною проблемою, а їх вимоги включають не лише володіння складними синтетичними навичками коучингу, а й їх відсутність. також теорія і практика публічного управління та місцевого самоврядування.

До найперспективніших напрямів освіти публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування належать: володіння антикорупційними технологіями, формування імунітету проти корупції; ментальна зміна чиновників у плані засвоєння фундаментальних цінностей соціальної реформи та модернізації держави в умовах європейської та

світової інтеграції; технологічна розробка посадовими особами чинних та прийнятих нормативно-правових актів; володіння технологіями антикризового управління, інновацій, управління проектами, стратегічного планування та програмування; впровадження технологій демократичного управління, організаційної демократії, місцевого самоврядування, громадянського контролю; формування нетерпимості до бюрократії; формування вмінь та навичок роботи в команді; розвиток довіри та відкритості у відносинах між громадянами та владою, позитивного ставлення громадян до органів та посадових осіб державного управління та місцевого самоврядування; володіння методами і технологіями аналітичної діяльності і, зокрема, системного аналізу інформації; навички електронного державного управління, електронного документообігу, комп'ютерної обробки та представлення інформації.

Використання навчання вимагатиме серйозних інституційних змін у технологіях і методах навчання публічних службовців у таких сферах, як: створення технологій та постійно діючої системи забезпечення розвитку діяльності регуляторних посадових осіб; розвиток технологій і методів освіти в цілому комплексі проблем державного управління та місцевого самоврядування; створення навчальних центрів для тренерів та навчання публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; підготовка до навчання з навчально-методичної літератури та програмного забезпечення; вивчення та адаптація зарубіжного досвіду підготовки кадрів у сфері державного управління, розвиток ринку коучингових послуг.

Важливо зазначити, що тренінг не лише корисний для нових працівників у секторі державного управління, а й навіть може бути більш кориснішим для публічних службовців старого ешелону, які хоч вже і звикли до моделі поведінки та правил гри у пострадянські часи, але ще є можливість направити у вірний напрям їх знання та опит праці у державному секторі.

Обраний нами етично-мотиваційний тренінг включає усі основні функції притаманні даному виду навчання, а саме : функції діагностики, компенсації, змін ментальності, розвитку, упередження, ефективності та адаптації.

Діагностика необхідна для виявлення рівня професійної підготовки учасників - публічних службовців. Також функціонал цього етапу допомагає у виявленні досягнень, недоліків та рівня особистісних якостей суб'єктів.

Наступним кроком є компенсація прогалів в підготовці навичок публічного службовця, або підвищення кваліфікації для досвідчених працівників публічної служби.

Протягом названих двох етапів відбувається підвищення рівня зацікавленості суб'єктів у проходженні тренінгу та починаються ціннісні зміни, що сприяють підвищенню рівня етики.

А останні функції тренінгу, а саме упередження та адаптація, допоможуть працівникам публічної служби не тільки привести у відповідність свої навички до вимог професійної діяльності, але і підготує до майбутніх змін, що впроваджуються в еру цифровізації.

Повертаючись до економічної складової впровадження тренінгів в робоче життя публічних службовців, необхідно зазначити потенціальні витрати, важливо зазначити, що саме в цій сфері мною були написані тези [83], які є науковим підґрунтям та основною розрахунків на тему впровадження запропонованої події.

Запровадження тренінгів це чудове рішення не лише задля уникнення можливої корупції, а й для підвищення працездатності публічних службовців, що в свою чергу допоможе досягти ще більших результатів.

З метою реалізації нового антикорупційного законодавства, подолання корупції на службі в органах влади та в органах місцевого самоврядування, проводиться обов'язкове підвищення кваліфікації на публічній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

Підвищення кваліфікації – набуття державними службовцями, головами

місцевих державних адміністрацій, їх першими заступниками та заступниками, посадовими особами місцевого самоврядування та депутатами місцевих рад нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань.

Як у багатьох країнах світу, так і в Україні, підвищення кваліфікації публічних службовців носить юридичний характер і є комплексним оновленням знань і вдосконаленням навичок у зв'язку з підвищеними вимогами до рівня їх кваліфікації та необхідністю освоєння ними нових способів вирішення професійних завдань. При цьому на навчання за програмами з підвищення кваліфікації є державне і регіональне замовлення.

Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 26.11.2019 № 211-19 «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування» передбачає, що з метою удосконалення системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і подальшої професіоналізації державної служби, визначаються норми та вимоги щодо організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування.

При цьому на Національне агентство України з питань державної служби покладено обов'язок здійснювати під час погодження щорічних планів-графіків підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування контроль за включенням до них навчальних семінарів за професійними програмами.

В Україні підвищення кваліфікації публічних службовців (державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування) забезпечується:

- регіональними центрами підвищення кваліфікації (20 центрів);

- Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів (м. Київ) та управліннями підвищення кваліфікації регіональних інститутів державного управління (мм. Дніпро, Львів, Одеса, Харків) НАДУ;
- Українською школою урядування (УШУ), створеною НАДС;
- кафедрами та інститутами публічного управління і адміністрування, які є в більш ніж 110 закладах вищої освіти (ЗВО);
- закладами післядипломної освіти, підпорядкованими деяким центральним органам виконавчої влади (ЦОВВ), наприклад, служби зайнятості, митної справи, служби надзвичайних ситуацій тощо.

Закон України «Про державну службу» зобов'язує кожного державного службовця один раз на 3 роки підвищувати професійну кваліфікацію та мати щорічну індивідуальну програму професійного розвитку. Крім того, згідно з відповідними наказами НАДС застосовано накопичувальну систему, яка вимагає, щоб державний службовець протягом року підвищував свою кваліфікацію за різними формами навчання обсягом не менш ніж 30 годин (1 кредит ЄКТС).

Для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців територіальних управлінь використовується державне замовлення і кошти державного бюджету. Наприклад, у 2018 — 2019 роках наказами НАДС від 21.08.2018 р. № 201-18 та від 06.06.2019 р. № 107-19 на підвищення кваліфікації (післядипломну освіту) було розподілено 55,723 і 54,628 млн грн відповідно. У 2019 році постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2019 р. № 2446 обсяг у 54,628 млн грн було розраховано на підвищення кваліфікації 26275 осіб, тобто в середньому витрати на одну особу (слухача) склали 2079 грн.

Обсяги державного замовлення на підвищення кваліфікації стосувалися тільки напрямів запобігання корупції і управління фінансами.

Сьогодні є серйозне питання щодо підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад: вони просто не мотивовані в отриманні знань у межах післядипломної освіти. Але це також може бути вирішено через

законодавчий механізм обов'язкового підвищення кваліфікації в перші два роки після обрання з певними наслідками у разі ігнорування цієї норми. Тому важливо вивчити досвід підвищення кваліфікації в інших сферах діяльності, щоб провести відповідний дискурс на національному рівні щодо питань зміни парадигми підвищення кваліфікації публічних службовців, а саме: — з метою формування системного мислення місцевих чиновників і депутатів переглянути обсяги програм підвищення кваліфікації, які мають бути такими: короткострокові — 0,5 — 0,8 ЄКТС (15 — 24 аудиторні години); середньострокові — 0,8 — 2 ЄКТС (25 — 60 аудиторних годин); довгострокові (професійні) — 2 — 4 ЄКТС (61 — 120 аудиторних годин)); — після завершення реформи децентралізації вага відповідальності буде на місцевих органах влади, а враховуючи те, що територіальні управління ЦОВВ працюють для місцевих громад, то має формуватися і відповідна єдина регіональна політика щодо післядипломної освіти місцевих чиновників і депутатів; — перебудова системи регіонального підвищення кваліфікації через створення в кожній області відповідних інститутів післядипломної освіти публічних службовців, як це існує сьогодні, наприклад для післядипломної педагогічної освіти; — в обласних інститутах післядипломної освіти публічних службовців мають бути повноцінні кафедри з науково-педагогічними посадами та навантаженням, науково-дослідні підрозділи, зокрема центри оцінювання і тестування. Серед напрямів кафедр можуть бути: державне управління і державна служба; місцеве самоврядування; техногенна та екологічна безпека, надзвичайні ситуації.

Національна академія державного управління при Президентіві України на замовлення Національного агентства України з питань державної служби розробляє типові професійні програми та програми короткотермінових семінарів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, методичні

посібники, які розглядаються та погоджуються з Національним агентством України з питань державної служби і рекомендуються навчальним закладам.

Такі методичні посібники є базовим навчальним матеріалом, який виготовляється в рамках виконання державного замовлення, а погоджені професійні програми та програми короткотермінових семінарів підвищення кваліфікації є основою розробки договорів щодо підвищення кваліфікації за державним замовленням.

Так і у м. Запоріжжя існує Запорізький регіональний центр підвищення кваліфікації, який є регіональним закладом післядипломної освіти з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій та депутатів місцевих рад. Діяльність Центру, як суб'єкта надання освітніх послуг у сфері професійного навчання, спрямована, перш за все, на задоволення потреб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, у високопрофесійних фахівцях і забезпечення умов для підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання. Публічні службовці мають змогу підвищити рівень кваліфікації та пройти навчання у режимі онлайн.

Звернемося до іншої прогалини, яка зазначено в попередньому пункті – недостатня кількість кадрів. Залучати до роботи можна було б випускників вишів, які раніше проходили практику. Так, вже з першого дня новий співробітник мав би уяву про орган влади, колектив, розпорядок та обов'язки, які на нього покладаються. Що в свою чергу підвищило б ефективність роботи відділу, адже не потрібно було б витратити час на ознайомлення, а варто лише приділити увагу адаптації нового співробітника.

Поповнення кадрами призведе до рівномірного навантаження співробітників та усунення надмірної праці. Усунувши фактори, що гальмують роботу публічні службовці та їх підлеглі зможуть повною мірою

виконувати свої обов'язки та залишатися при цьому вмотивованими та готовими до нових завдань і цілей.

3.3. Практичні рекомендації щодо реалізації заходів удосконалення етики посадових осіб в контексті запобігання та протидії корупції

Корупція – це діяльність осіб, уповноважених на виконання державних функцій, зловживати наданими їм повноваженнями для отримання товарів, послуг, пільг чи іншої вигоди.

Негативний вплив зловживань на державне управління неможливо переоцінити. Корупція загрожує верховенству права, порушує соціальну справедливість, підриває економічний розвиток та знижує конкурентоспроможність країни на міжнародних ринках. Це підриває моральні основи суспільства, загрожує стабільності демократичних інститутів. У демократичній системі, визначення якої залежить від довіри людей, поширення недоброчесної діяльності може бути фатальним, оскільки руйнує віру в інститути влади. Тому боротьба з цією проблемою є одним із пріоритетів держави, в цілому, та кожного окремого регіону.

В попередніх розділах та пунктах ми розібрали, як саме рівень етики може впливати на потенційну корупцію. Було наведено прогалини та способи їх вирішення. Ми дізналися, які методи варто застосувати, щоб підняти рівень етики, який допоможе запобігти та протистояти проявам корупції. Однак, навести визначення, досліди та просто розкрити ці питання недостатньо. Необхідно звернутися до практичних рекомендацій та розробити певну інструкцію для заходів удосконалення етики посадових осіб в контексті запобігання та протидії корупції.

Як зазначено Міністерством Юстиції України: «Окремим напрямом реалізації заходів подолання та попередження корупції є розроблення

методичних рекомендацій для публічних службовців з питань розв'язання конфліктів інтересів, дотримання етичних норм у своїй діяльності, притягнення винних до відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, з інших питань, спрямованих на боротьбу з корупцією, а також складання переліку посад публічних службовців, які працюють у сферах, де існує високий ризик прояву корупції, процедурних заходів, що запобігатимуть проявам корупції в процесі виконання ними службових обов'язків»[3].

В першу чергу необхідно представити широке поле для обговорення та впровадження в апарат етичного кодексу (кодексу поведінки) службовця. Вже зроблено деякі кроки до впровадження принципів в кодекс, однак, досі він залишається на стані розробки. Було б доцільно розробити декілька, схожих за моделлю, але різних за сферами, етичних кодексів, що включали б в себе норми поведінки з урахуванням специфіки посад та різних сфер діяльності.

Адже очевидно, що певні дії людей, в тому числі і чиновників, по своїй природі набагато ефективніше регулюються не юридичними, а неформальними (але від цього не менш дієвими) нормами групової – в даному випадку – адміністративної моралі і нормами індивідуальної моральності. А групові норми на різних рівнях і в різних областях діяльності не в усьому збігаються.

Тому видається, що кодекси повинні містити як загальну, єдину для всіх, частину, так і частину особливу, що відображає специфіку виду діяльності і регульованої сфери.

Ефективним заходом з запобігання та протидії корупції в сфері публічної служби є інститут атестації публічних службовців. Обумовлюється це тим, що є нагальна потреба в визначенні якостей, якими має бути наділена особа, що займає посаду публічного службовця.

Атестація публічних службовців у ширшому розумінні вирішує ряд завдань, таких як: забезпечення верховенства права на державній службі;

створення професійного органу публічної служби; встановлення службового листування публічного службовця з виконуваною функцією та виконуваною роботою; визначення перспектив застосування потенційних умінь і навичок публічних службовців; визначення потреби у підвищенні кваліфікації, підготовці чи перепідготовці публічних службовців; застосування заходів відповідальності та сприяння успішному виконанню службових обов'язків; запобігання злочинності та корупції на державній службі тощо.

Проте головне в атестації – це комплексна оцінка на основі системних показників та показників діяльності публічних службовців, у тому числі оцінка професіоналізму, ділових особистих якостей працівника та результатів його роботи.

При формуванні подальшої державної антикорупційної політики, в тому числі у сфері публічної служби, доцільно детально розглянути позитивний досвід з-за кордону з метою його врахування. Загальний обов'язок публічних службовців зберігати чесність та незацікавленість вимагає застосування антикорупційних заходів, які зазвичай слід розуміти як отримання публічними службовцями матеріальних благ під час виконання ними своїх обов'язків.

На практиці корупцію на публічній службі оцінюють з таких точок зору:

1. Торгівля своїм впливом. Характеризується, зокрема, прийняттям подарунків в обмін на використання їх статусу з метою здійснення певних дій.
2. Шантаж. Це відбувається, коли публічні службовці вимагають суми грошей, які вони не повинні вимагати.
3. Конфлікт інтересів. Це може бути кримінальним правопорушенням, якщо публічні службовці зазвичай мають фінансову зацікавленість у компаніях, якими вони керують, наглядають або доглядають за ними, і з якими їх міністерство має контракти або вносить фінансовий внесок у акціонерний капітал.

Transparency International — антикорупційна організація, надала рекомендації, «щодо Запровадження прозорого та підзвітного управління публічними активами та гарантувати подальший розвиток сфери закупівель

Розблокувати та підготувати об'єкти до приватизації. Зокрема ввести зміни до Закону України “Про приватизацію державного і комунального майна”, а саме скасувати норму, що забороняє проводити аукціони з продажу об'єктів на період дії карантинних обмежень.

Розкрити інформацію про об'єкти державної власності. Розробити новий Реєстр об'єктів державної власності як доступний та зручний інструмент для візуалізації та пошуку об'єктів. Змінити законодавчу базу у сфері управління об'єктами державної власності.

Вдосконалити сфери закупівель відповідно до взятих міжнародних зобов'язань. Мінімізувати ризики ухвалення законопроектів, які суперечать Закону України “Про публічні закупівлі” та/або розширюють перелік винятків з-під дії вказаного закону. Забезпечити ефективний контроль та моніторинг закупівель Держаудитслужбою»[12]. Додаток 2.

Ще одним важливим практичним напрямом є координація етичної роботи, якою можуть займатися або окремі посадові особи, або спеціальні колегіальні координуючі органи. Етичні комітети (етичні комісії) в публічному управлінні – це спеціальні органи, що відповідають за формування та застосування етичних кодексів, стандартів поведінки на практиці й консультують представників державного управління з питань етичного характеру. На координуючі органи значною мірою покладається функція управління етичною роботою, тобто планування цієї роботи, мотивації чиновництва, моніторингу етичного клімату в державних організаціях, етичного аудиту й оцінювання діяльності державних управлінців, коригування поведінки, управління конфліктами, накладання санкцій за неналежну поведінку та усунення недоліків.

Повертаючись до запропонованого нами етично-мотиваційного тренінга, який має на меті підвищення рівня етики, що в свою чергу,

допоможе в запобіганні та протидії корупції, варто навести практичні рекомендації, щодо його проведення.

В першу чергу варто приділити багато уваги вибору програми та тренера, який має займатися з посадовими особами та їх помічниками. Варто, ще на цьому етапі провести ретельний відбір та звернути увагу на те, щоб не виникало конфлікту інтересів. Також не мало важливим є те, щоб коуч не був родичом публічного службовця, адже існують певні обмеження в роботі близьких осіб.

Ще однією рекомендацією, є систематичність проведення тренінгів, що позитивно впливає на засвоєння матеріалу та застосування його на практиці.

Дуже великою перевагою, обраного нами, засобу підвищення етики в контексті протидії корупції є те, що можна його застосовувати навіть онлайн. Такий вид навчання може бути в форматі конференцій по відео зв'язку, а це означає що можна скоротити соціальні контакти. В наш час це є перевагою, адже в період пандемії ми вчимося бути більш автономними та незалежними від соціальних контактів. Вважаю, що доцільним буде віднести до рекомендацій – проведення тренінгу через цифрові ресурси.

При проведенні тренінгів також можна виявити корупційні ризики, що можуть бути наявні. Як зазначено в методичних рекомендаціях по підготовці антикорупційних програм: «Ідентифікація корупційних ризиків проводиться шляхом дослідження (аналізу) зовнішнього та внутрішнього середовища органу влади на предмет виявлення чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах і організаційно-управлінській діяльності органу влади»[9]. Тренер це може ідентифікувати шляхом проведення інтерв'ювання (соціологічного опитування), анкетування (в тому числі анонімного) працівників органу влади, а також представників громадськості, які взаємодіяли (взаємодіють) з органом влади, зокрема з використанням електронної пошти, мережі Інтернет, телефону тощо. Згодна, що з завданням по виявленню корупційних ризиків найкраще справилась би комісія з оцінки корупційних ризиків. Однак для її залучення існує конкретний протокол.

Оптимізація процесу роботи суттєво полегшила б виконання покладених на працівників обов'язків. Варто встановити взаємозв'язку між досягнутими результатами та використаним обсягом ресурсів та, якщо буде виявлена невідповідність між ними, варто звернути на це увагу та вирішити як оптимізувати процес.

В даний час загальноприйнята система показників ефективності сфери адміністрування та управління відсутня. Для вимірювання ефективності одних і тих же заходів застосовуються різні методики, які є пов'язаними між собою, але надають різні результати. В існуючих методиках відсутня необхідна співставність показників. Все це ускладнює комплексну оцінку і не дозволяє здійснювати системний аналіз різних сторін функціонування кожного підрозділу.

Необхідно розробити та вдосконалити антикорупційну програму, яка буде реалізовуватися на основі участі всіх зацікавлених сторін та максимального врахувати їхні пропозиції, що зменшить опір в реалізації програми. Має бути включено: надання інформації, офіційних консультацій персоналу (проведення всіх зборів персоналу та трудового колективу).

Звернувшись до методичних рекомендацій по підготовці та реалізації антикорупційних програм юридичних осіб, ми можемо бачити, які саме принципи мають лежати в основі: законності: юридична особа забезпечує відповідність антикорупційної програми вимогам чинного законодавства України, участі зацікавлених сторін: розробка та вдосконалення програми здійснюється на основі участі усіх зацікавлених сторін та розгляду і максимального врахування їх пропозицій, що зменшує заперечення або опір виконанню програми.

Може реалізовуватись шляхом: надання інформації, офіційних консультацій з працівниками (проведення зборів всього трудового колективу або делегатів від структурних підрозділів), запрошення ділових партнерів, в тому числі інвесторів до участі в обговоренні проекту антикорупційної

програми чи змін до неї, спільної відповідальності: антикорупційну програму слід застосовувати на всіх рівнях і напрямках діяльності юридичної особи.

Правила і принципи програми однакові для учасників (засновників), керівництва та працівників юридичної особи, доступності: інформація про антикорупційну програму та про контакти Уповноваженого, а також допоміжні матеріали легкодоступні. Програма, узагальнені результати її виконання, зміни до неї слід розміщувати на сайті юридичної особи, в інформаційному бюлетені чи інших комунікаційних засобах.

Відповідні матеріали можуть також додатково містити подачу інформації у спрощеному форматі “питання-відповідь” та/або у вигляді інфографіки, зрозумілості та чіткості: зміст антикорупційної програми має бути легко зрозумілим. Бажано уникати аббревіатур і технічних термінів.

У програмі слід зазначати реальні приклади і рекомендації, пріоритету довіри над контролем: вимоги, які містяться в антикорупційній програмі, повинні створювати сприятливі умови для чесних і етичних працівників. Заходи запобігання та заохочення перебувають у балансі із заходами контролю та примусу, визначеності сфери застосування: антикорупційна програма враховує внутрішні та зовнішні корупційні ризики, безперервності: створення антикорупційної програми являється безперервним процесом, а не як одноразовим заходом.

Програма регулярно переглядається з урахуванням змін зовнішніх та внутрішніх факторів, ефективності: антикорупційна програма використовує адекватні ресурси юридичної особи. Якщо фінансові та людські ресурси використовуються неефективно, юридична особа несе зайві витрати. Це в результаті може призвести до зниження ефективності програми загалом, ставлячи під загрозу її реалізацію» [4].

При розробці програми варто враховувати не лише загальні принципи та керуватися загальними положеннями про запобігання та протидію корупції, а й розробляти її з урахуванням індивідуального підходу.

Рекомендується користуватися положеннями типової антикорупційної програми, а при конкретних ситуаціях звертатися до особисто розробленої.

Існують також методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади, що вказують : «Варто пам'ятати, що якісна підготовка та виконання антикорупційної програми кожного органу влади - це запорука зменшення рівня корупції в Україні в цілому, та, як наслідок, збільшення рівня довіри населення до органів влади.

Саме тому антикорупційна програма не повинна бути імітацією запобігання та протидії корупції в органі влади, а має передбачати конкретні кроки для запобігання та мінімізації порушень посадовими особами норм спеціальних нормативно-правових актів, що є передумовою вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також удосконалення відповідних актів у разі відсутності або нечіткості адміністративних процедур.

У зв'язку з цим неабияка роль у процесі підготовки та виконання таких програм відведена саме суб'єкту затвердження антикорупційної програми, який повинен розуміти її мету, забезпечити надання допомоги під час здійснення аналітичної роботи і прогнозування заходів та основних цілей, які планується досягти»[5].

Розробивши таку антикорупційну програму та запровадивши всі наведені нами заходи по підвищенню рівня етичності в контексті запобігання та протидії корупції, через певний час вже можна буде відслідкувати помітний результат спільних дій.

Висновки до розділу III

Підбиваючи підсумки варто зазначити, що в Україні протягом усіх років незалежності існували помітні проблеми в забезпеченні належного морально орієнтованого державного управління.

У державно - управлінському середовищі були поширені інертність і байдужість до суспільних проблем, використання службового становища у власних цілях, хабарництво, підкупи, непрофесіоналізм. Дослідники

констатували формування в Україні неноменклатурного чиновництва, існування патримоніальної системи влади.

Для нових працівників це може бути деяким «маркером» про можливі корупційні ризики, а також погіршення взаємодії між керівником і підлеглим. Перевищення керівником своїх повноважень може призвести до скорішого вигорання співробітника та гіперкомпенсацією у вигляді матеріальних благ.

Таким чином, етичний компонент є не тільки важливим виміром організаційної культури органів влади а й виступає одним із факторів запобігання корупції.

Як один із способів підняття етично-мотиваційного рівня публічних службовців ми обрали – етично-мотиваційний тренінг. Звертаючись до економічної складової впровадження тренінгів в робоче життя публічних службовців, необхідно зазначити потенціальні витрати.

До практичних рекомендацій ми віднесли: приділення уваги вибору програми та коуча, слідкування за уникненням конфлікту інтересів та закріплення трудових відносин. Дуже великою перевагою, обраного нами, засобу підвищення етики в контексті протидії корупції є те, що можна його застосовувати навіть онлайн.

Такий вид навчання може бути в форматі конференцій по відео зв'язку, а це означає що можна скоротити соціальні контакти. В наш час це є перевагою, адже в період пандемії ми вчимося бути більш автономними та незалежними від соціальних контактів. Вважаю, що доцільним буде віднести до рекомендацій – проведення тренінгу через цифрові ресурси.

Ще однією важливою практичною рекомендацією є створення антикорупційної програми.

Розробивши таку антикорупційну програму та запровадивши всі наведені нами заходи по підвищенню рівня етичності в контексті запобігання та протидії корупції, через певний час вже можна буде відслідкувати помітний результат спільних дій.

ВИСНОВКИ

Підбиваючи підсумки по дослідженню етики публічного службовця та її впливу на запобігання і протидію корупції варто сказати, що актуальність цієї проблеми визначається потребою у вивченні етики публічного службовця як одного з найважливіших чинників, що впливають на ефективність роботи публічної служби. Узагальнюючи точки зору багатьох вчених і політичних діячів, ми дійшли висновку про те, що низький етичний рівень публічних службовців – одна з головних проблем у процесі модернізації традиційного суспільства.

Етика публічного службовця – це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що являють собою сукупність найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих, які належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі.

Етика публічної служби тісно пов'язана із соціальною структурою конкретного суспільства і чітко визначається нею. У цьому, як правило, відображаються традиційні уявлення суб'єктів того або іншого суспільства про статус свого суспільства в цілому, про перевагу своєї цивілізації тощо. Разом з тим етика публічної служби являє собою об'єднання універсальних правил, що застосовуються в усьому цивілізованому світі.

Правил етичної поведінки публічних службовців:

1. Публічні службовці повинні дотримуватись вимог етичної поведінки.
2. Публічні службовці у своїй роботі повинні дотримуватись принципів професійності, принциповості та доброзичливості, дбати про свою професійну честь і гідність.
3. Публічні службовці повинні уникати нецензурної лексики, не допускати підвищеної інтонації під час спілкування. Неприпустимими є прояви зверхності, зневажливого ставлення до колег та громадян.

4. Публічні службовці під час виконання своїх посадових обов'язків повинні дотримуватися взаємоповаги, ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку»[52].

Базисом побудови професійної етики є усвідомлення призначення професії в суспільстві, соціальних функцій, які мають бути виконані професіоналами. Тобто варто усвідомлювати місію професії та дотримуватися її сумлінного виконання. Визначення та чітке формулювання місії публічної служби є основою для побудови всієї системи професійної етики публічних службовців та чинником розвитку моральних відносин між владою та громадянами.

В ході дослідження ми звертались до зарубіжного досвіду, за для порівняння прогресивності етики публічних службовців. Та побачили, що американці надають дуже великого значення питанням професійної етики публічних службовців. Уперше в США Кодекс етики урядової служби з'явився в 1958 р. у формі резолюції конгресу. За прикладом американських законів були прийняті закон «Про етику в публічній сфері» (1995 р.) в Ірландії і закон «Про етику національної публічної служби» (2000 р.) у Японії Ірландський і японський закони про етику регламентували, за американським зразком. процедуру декларування доходів і майна публічними службовцями.

Провівши діагностику проблем, які впливають на етичний рівень, що в свою чергу впливає на потенційний рівень корупції ми виокремили такі: низький рівень вмотивованості співробітників департаменту фінансової та бюджетної політики, потреба в кадрах та технічному забезпеченні, відсутність антикорупційної програми.

Було запропоновано впровадити в роботу департаменту один раз на два тижні етично-мотиваційний тренінг, користь якого полягає в піднятті рівня етики публічних службовців, як одного з елементів протидії та запобігання корупції. Запровадження тренінгів це чудове рішення не лише задля

уникнення можливої корупції, а й для підвищення працездатності працівників, що в свою чергу допоможе досягати ще більших результатів.

Дуже великою перевагою, обраного нами, засобу підвищення етики в контексті протидії корупції є те, що можна його застосовувати навіть онлайн. Такий вид навчання може бути в форматі конференцій по відео зв'язку, а це означає що можна скоротити соціальні контакти. В наш час це є перевагою, адже в період пандемії ми вчимося бути більш автономними та незалежними від соціальних контактів. Вважаю, що доцільним буде віднести до рекомендацій – проведення тренінгу через цифрові ресурси. Також, при проведенні тренінгів також можна виявити корупційні ризики, що можуть бути наявні.

Як зазначено в методичних рекомендаціях по підготовці антикорупційних програм: «Ідентифікація корупційних ризиків проводиться шляхом дослідження (аналізу) зовнішнього та внутрішнього середовища органу влади на предмет виявлення чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах і організаційно-управлінській діяльності органу влади»[36]. Тренер це може ідентифікувати шляхом проведення інтерв'ювання (соціологічного опитування), анкетування (в тому числі анонімного) працівників органу влади, а також представників громадськості, які взаємодіяли (взаємодіють) з органом влади, зокрема з використанням електронної пошти, мережі Інтернет, телефону тощо. Згодна, що з завданням по виявленню корупційних ризиків найкраще справилась би комісія з оцінки корупційних ризиків. Однак для її залучення існує конкретний протокол.

Оптимізація процесу роботи суттєво полегшила б виконання покладених на працівників обов'язків. Варто встановити взаємозв'язку між досягнутими результатами та використаним обсягом ресурсів та, якщо буде виявлена невідповідність між ними, варто звернути на це увагу та вирішити як оптимізувати процес. В даний час загальноприйнята система показників ефективності сфери адміністрування та управління відсутня.

Для вимірювання ефективності одних і тих же заходів застосовуються різні методики, які є пов'язаними між собою, але надають різні результати. В існуючих методиках відсутня необхідна співставність показників. Все це ускладнює комплексну оцінку і не дозволяє здійснювати системний аналіз різних сторін функціонування кожного підрозділу.

Необхідно розробити та вдосконалити антикорупційну програму, яка буде реалізовуватися на основі участі всіх зацікавлених сторін та максимального враховувати їхні пропозиції, що зменшить опір в реалізації програми. Має бути включено: надання інформації, офіційних консультацій персоналу (проведення всіх зборів персоналу та трудового колективу).

До кожного з пунктів ми навели практичні рекомендації.

Так, наприклад, практичними рекомендаціями по вибору програми тренінгу стали наступні:

- приділення уваги вибору тренера, задля уникнення конфлікту інтересів;
- оформлення трудових відносин;
- проведення тренінгів онлайн, що актуально в період пандемії;
- проведення анкетування для ідентифікації проявів корупції.

При вирішенні потреби в кадрах найбільш правильним було б залучати молодих спеціалістів, що проходили практику. Так, новий співробітник вже ознайомлений з колективом, розпорядком та спектром обов'язків, які на нього будуть покладатися.

Поповнення кадрами призведе до рівномірного навантаження співробітників та усунення надмірної праці. Усунувши фактори, що гальмують роботу публічні службовці та їх підлеглі зможуть повною мірою виконувати свої обов'язки та залишатися при цьому вмотивованими та готовими до нових завдань і цілей.

При розробці антикорупційної програми, ми звертаємо увагу, що необхідно враховувати положення типової антикорупційної програми, але будувати її з урахуванням індивідуальних потреб конкретного департаменту.

Ми прийшли до висновку, що ситуацію можна лише шляхом підвищення ефективності апарату публічної служби, його фактичної перебудови лобіювання вузьких інтересів на службі у суспільства, впровадження ефективних механізмів контролю з боку громадянського суспільства за діяльністю посадових осіб.

Але все це можливо лише при докорінних змінах двох ключових, на нашу думку, напрямків: у сфері професійної соціалізації публічних службовців і в області становлення сучасної організаційної інфраструктури управління адміністративної етикою. Комплекс проблем, порушених нами, стосуються функціонування соціального управління етикою публічних службовців, не вичерпуються тими питаннями, які були проаналізовані нами.

В реальності питання вдосконалення адміністративної етики потребують постійно глибокого аналізу. Розробивши антикорупційну програму та запровадивши всі наведені нами заходи по підвищенню рівня етичності в контексті запобігання та протидії корупції, через певний час вже можна буде відслідкувати помітний результат спільних дій. Серед тих проблем, які не знайшли докладного висвітлення в представленій роботі, можна виділити, насамперед проблему загального вдосконалення кадрового потенціалу публічної служби, подальшої формалізації і регламентації діяльності державних і муніципальних служб.

Багато з даних проблем, можливо, будуть предметом подальших досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Адміністративне право України : підруч. для юрид.вузів і фак. / за ред. Битяка Ю. П. Харків : Право, 2018. 528 с.
2. Аналітично-статистичні матеріали про стан законності та протидії злочинності за 4 місяці 2016 року. Управління статистики, організації та ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань. Генеральна прокуратура України. С. 7–9.
3. Ангелко І. В. Корупція в Україні – явище закономірне. Наук. вісник НЛТУ України. Вип. 18.9. 2018. 626 с.
4. Антикорупційне законодавство України. *Центр адаптації публічної служби до стандартів Європейського Союзу*. 2019. URL: http://savran-rda.odessa.gov.ua/Web_savran-rda/Arhiv/1.pdf.
5. Ариели Д. Поведенческая экономика. Почему люди ведут себя иррационально и как заработать на этом. 2019. 502 с.
6. Аринин А. Н. Инструменты противодействия коррупции: Следователь. 2019. № 6. С. 11–20.
7. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Адміністративна реформа. Енциклопедія державного управління. Публічне врядування: Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ. : НАДУ, 2016. Т.8. С. 21–23.
8. Балаев А. Ш. Законодательное определение коррупции: общая характеристика и критический анализ .Учен. зап. Казан. ун-та. 2019. Т. 151, кн. 4. С. 140–146.
9. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування: практичний посібник. Швейц.-укр. проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. Київ : Софія-А, 2016. 88 с.
10. Безверхов А. Г. Понятие, причины и предупреждение коррупции. Гражданское общество в борьбе с коррупцией: история и современность :

матер. открытого регион.форума / под ред. С. А. Репинецкого, А. П. Аржанова. Самара, 2017. С. 49–65.

11. Бездольний М. Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції: Форум права. 2019. № 2. С. 38–43 URL: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09bmumpk.pdf>.

12. Большой юридический словарь/под ред. А. Сухарева, В. Зорькина. М. : Инфра-М, 2020. 190 с.

13. Бондаренко І. Роль контролюючих органів у здійсненні державного контролю та протидії злочинності. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією: теорія і практика: дис. канд. юр. наук: 12.00.08. Київ, 2016. 289 с.

14. Борисов В. І. Громадянське суспільство та питання подолання корупції: Вісн. Акад. прав. наук України : зб. наук. пр. 2015. № 2. С. 168–173.

15. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь : Перун, 2017. 1736 с.

16. Бутенко В. Природа і причини корупції в Україні. Незалежний культурологічний часопис “І”: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2018. 628 с.

17. Ванновская О. В. Личностные детерминанты коррупционного поведения. *Електронна бібліотека*. 2016. URL: http://lib.herzen.spb.ru/text/vannovskaya_102_323_328.pdf.

18. Варналій З. С. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення : монографія / за ред. З. С. Варналій, Д. Д. Буркальцева, О. С. Саєнко. Київ : Знання України, 2016. 299 с.

19. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики публічного службовця : монографія / Т. Е. Василевська. Київ : НАДУ, 2008. 336 с.

20. Василевська Т.Е. Етика публічних службовців і запобігання конфлікту інтересів: навч. метод. матеріал. Київ: НАДУ, 2016. 57-58 с.

21. Васильев Л. С. История Востока : в 2 т. Т. 2 : учеб. по спец. “История”. М. : Высш. шк., 2015. 495 с.

22. Верстюк С. Явище корупції: світ, перехідні економіки, Україна. Луганськ: Молода нація. 2017. С. 21–102.
23. Визначення поняття корупції та аспекти впливу на суспільство та державу. URL: <http://www.kyivobl.gov.ua/Docs/KBN-3.doc>.
24. Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі: збірник прикладів (компендіум) позитивного досвіду. Женева. К. : ДКЗС, 2017. 385 с.
25. Вороніна Р. М. Маркетинг та менеджмент інновацій. 2021. № 4. С. 169–178.
26. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. 2013. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2013-10/derhs_sluhs-06511.pdf
27. Всеукраїнська громадська організація “Комітет по боротьбі з корупцією в органах державної влади, правоохоронних органах, прокуратурі та судах” URL: <http://www.komitet-k.org.ua>.
28. Всеукраїнська молодіжна організація “Молодь проти корупції” URL: <http://zsp.org.ua>.
29. Встановлення критеріїв оцінювання, оцінювання і стратегічний менеджмент у державному секторі / пер. з англ. М. Коваль, Р. Федущинської. Л. : ЛФ УАДУ, 2020. 137 с.
30. Гайденко П. П. Проблеми бюрократії у Макса Вебера. Питання філософії. 2016. № 3. С. 36–44.
31. Гайдук А. В. Проблеми правового забезпечення боротьби з корупцією в Україні. Міжнар. право і нац. законодавство. Київ, 2016. Вип. 3. С. 73–79.
32. Гаращук В. М. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні : монографія / за ред. В. М. Гаращук, А. О. Мухатаєв ; Нац акад. прав. Наук України, Ін-т вивч. пробл. злочинності, СБУ, Ін-т дослідж. пробл. держ. безпеки. Х. : Право, 2010.

33. Гилевская М. А. Коррупция: национальные и международные средства противодействия. URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1222884&subID=100087759,100087761#text>.

34. Гладун З. С. Адміністративно-правові засоби боротьби з корупцією: лекція для магістрантів і студентів юридичного інституту Тернопільської академії народ. госп-ва. Тернопіль: юрид. інст. Терноп. ак.народ. госп-ва. 2020. 49 с.

35. Гладун З. С. Проблеми адміністративної реформи в Україні : наук.доп. URL: <http://adminpravo.com.ua/index.php/2010-04-13-13-13-25.html-task=view&id=163&catid=98.htm>.

36. Глущенко О. О. Нелегальне підприємництво та фінансова система України в умовах глобалізації : монографія. Львів : ЛНУ І. Франка, 2015. 348 с.

37. Глущенко О. О. Роль інституту фінансового моніторингу у трансформації соціально-економічних функцій сучасної банківської системи (розділ у навчальному посібнику Банківська система : навч. посіб. / за ред. д-ра екон. М. І. Крупки. Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2017. 510 с.

38. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. URL: http://www.krotov.info/libr_min/h/hobbes23.html#28.

39. Грищенко М. В. Дискусійні питання щодо визначення поняття “корупція” за чинним законодавством України. Сер.“Право”. 2019. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Pravo/2009_841/22.pdf.

40. Гуменюк Л. Й. Соціальне управління і системна корупція (спроба соціологічного аналізу). Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління : зб. наук. пр. ДонДУУ. Донецьк : ДонДУУ, 2019. 324 с.

41. Давидова Т. О. Запобігання проявам корупції органами СБ України : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.08 / Т. О. Давидова. Київ, 2020. 228 с.

42. Данчук М. Д. Психологічні особливості виникнення і подолання корупційного делікту правоохоронців : дис. канд. психол. наук 19.00.09 / М. Д. Данчук. Хмельницький, 2017. 180 с.

43. Дацюк Л. Особливості вітчизняної корупції: нечіткість законодавчих норм і терпимість суспільства сприяють її поширенню. Хрещатик. 2016. № 162. С. 7. URL: <http://www.kreschatic.kiev.ua/print/art/15228.html>.

44. Денисюк С. Ф. Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією. Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією : зб. НПБУ. Харків, 2018. С. 65–68.

45. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011№ 1240.

46. Публічна служба фінансового моніторингу України URL: <http://www.sdfm.gov.ua>.

47. Директива 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму від 26.10.2005 URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_774.

48. Доклад о положении с коррупцией в мире в 2012–2020 гг.: основные положения Transparency International. *Офіційна сторінка антикорупційної громадської організації Трансперенсі Інтернешнл Україна*. URL: <http://www.transparency.org>.

49. Е. Р. Рахімкулов, О. В. Климович, С. І. Панцир та ін. Антикорупційна політика України : навч. посіб. для чл. громад. рад. Львів. 2018. 136 с.

50. Ефективність державної політики боротьби з корупцією: регіональний аспект URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/desember08/17.htm>.

51. Індекс сприйняття корупції. *Офіційна сторінка антикорупційної громадської організації Трансперенсі Інтернешнл Україна*. 2021. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2020>
52. Коваленко В.Л. Правове регулювання поведінки публічних службовців: нові тенденції. Публічна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку : монографія. Тернопіль: Астон, 2007. 398 с.
53. Кодекс добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Підтримка належного урядування. *Проект протидії корупції в Україні. UPAC*. 2008. С.13. URL: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/344-UPAC-TP-CodeEthics_Ukr.pdf
54. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. С.16. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995>
55. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
56. Методичні рекомендації щодо підготовки та реалізації антикорупційних програм юридичних осіб. *Інформаційний ресурс НАЗК*. 2021.
57. Міжнародний кодекс поведінки публічних службовців (ООН): Міжнародний документ від 23.07. 1996. №995_788
58. Норми та стандарти поведінки публічних службовців: методичні матеріали. *Харківська обласна державна адміністрація. Сектор з питань запобігання та виявлення корупції*. 2020. URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1044/104311/Attaches/etichna_povedinka.pdf
59. Оболенський Ю.О. Державна служба: навч. посібник. Київ: КНЕУ, 2016. 344 с.
60. Потоцька Д.О. Розвиток обліку, аналізу, оподаткування та аудиту: *Формування сучасних концепцій менеджменту організацій та адміністрування в умовах цифровізації: матеріали міжнародної науково-*

практичної конференції, присвяченої 25-річчю створення кафедри менеджменту організацій та управління проектами. Запоріжжя, 2021. С. 394

61. Потоцька Д.О. Удосконалення етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції в сучасних умовах: *Актуальні питання сталого науково-технічного та соціально-економічного розвитку регіонів України: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти, аспірантів та молодих вчених*. Запоріжжя, 2021. С.265-266

62. Правила внутрішнього службового розпорядку в Запорізькій районній державній адміністрації Запорізької області. *Офіційний сайт ЗРДА Запорізької області*. 2021. URL: http://zrda.gov.ua/pravila_vnutrishnogo_sluzhbovogo_rozporiadku/

63. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

64. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

65. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

66. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. Ст. 2493.

67. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: наказ Головного управління державної служби. *Офіційний вісник України*. 2010. № 90. Ст. 211.

68. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 33. ст. 175

69. Реалізація заходів подолання та попередження корупції в органах державної влади . *Міністерство юстиції України*. 2021. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6678
70. Рейні Хел Дж. Аналіз та управління у державних організаціях: Пер. з англ. 2-е вид. М.: ІНФРА-М, 2002. 402 с.
71. Робота в органах місцевого самоврядування Запоріжжя. *Офіційний Сайт ЗМР*. 2021. URL: <https://zpr.gov.ua/uk/page/vakansii>
72. Сатаров Г. Антикорупционная политика : учеб. пособие / под ред. Г. Сатарова. М. : РА “СПАС”, 2016. 368 с.
73. Серьогін С. М. та ін. Теоретичні та практичні аспекти формування компетентності депутатів місцевих рад України: монографія / за наук. ред. І. В. Шпекторенка. Дніпро. 2021. 280 с.
74. Середня заробітна плата по Запорізькій області. *Офіційний сайт Міністерства Фінансів України*. 2020. URL: <https://index.minfin.com.ua/labour/salary/average/zaporozhskaya>
75. Тимошук В.П., Школик А.М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: навч. посібник/ за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус_Ю, 2017. 735 с.
76. Тоффлер Е. Метаморфози влади: Знання, багатство та сила на порозі ХХІ століття. Пер. з англ. В.В.Білококів та ін. М.: АСТ, 2015.669с.
77. С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах, та ін. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія. Запоріжжя : ЗДІА, 2017. 603с.

ДОДАТКИ

Додаток А

Основні етичні вимоги до представників державної влади

- Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. (ст.11 – державний службовець зобов'язаний додержуватися правил професійної етики; ст. 52 – порушення правил професійної етики є дисциплінарним проступком);
- Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17.05.2012 р. – 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;
- Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011.р. – визначає правове регулювання відносин щодо етичної поведінки

Рисунок А1 - Основні етичні вимоги до представників державної влади

Додаток Б

Рекомендації на 2021 рік, які допоможуть знизити рівень корупції

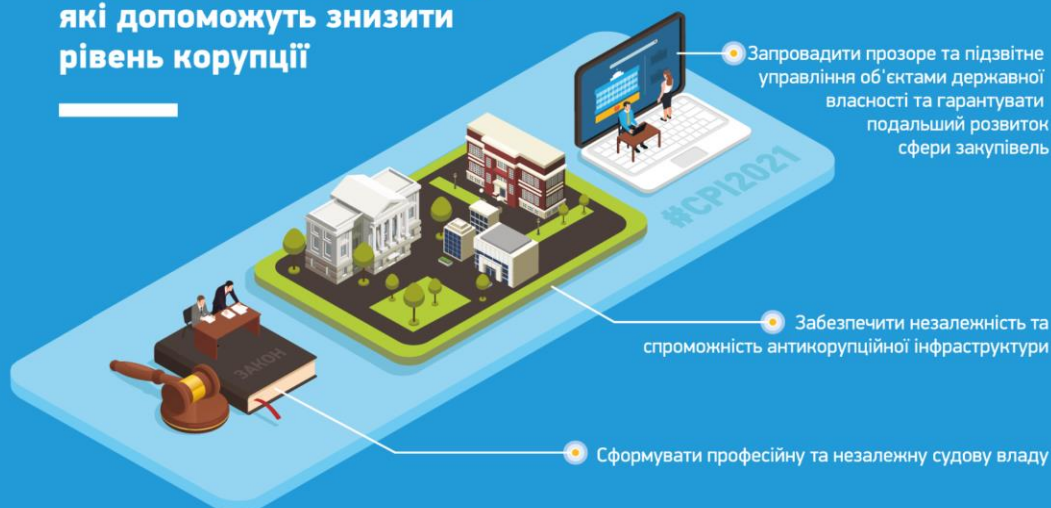


Рисунок Б1 - Рекомендації на 2021 рік, які допоможуть знизити рівень корупції