

Етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції

Студент групи

ПУАзмі-21

Кучера Я.

Науковий керівник:

д.е.н., проф. Білецька І.М.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕТИКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	6
1.1.Особливості професійної етики: специфіка та проблематика.....	6
1.2.Етична система публічної служби України.....	10
1.3.Особливості професійної діяльності публічного службовця: етичний вимір.....	15
Висновки до розділу 1	19
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ	21
2.1.Особливості поняття корупції.....	21
2.2.Корупція в діяльності публічних службовців.....	27
2.3.Етичні компетентності публічних службовців у контексті реформування публічного управління.....	33
2.4.Доброчесність та толерантність як необхідні морально-етичні складники діяльності публічних службовців.....	39
Висновки до розділу 2	46
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ, СПРЯМОВАНІ НА ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ	48
3.1.Етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції.....	48
3.2.Етичне навчання публічних службовців: зарубіжний досвід для України.....	56
Висновки до розділу 3	61
ВИСНОВКИ	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	67

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Проблематика етико-управлінського регулювання поведінки публічних службовців стала в останні роки однією з ключових. Як відомо, останні десятиліття публічна служба переживає період найсерйозніших змін. Ці зміни стосуються веберівської парадигми раціональної бюрократії, що довгий час безроздільно панувала, і саму логіку відносин між виконавчою владою і суспільством.

Модернізація діяльності державних служб є умовою подальшого прогресу України. Таким чином, провідну роль може зіграти пошук та впровадження більш ефективних засобів розвитку державних службовців та представників місцевого самоврядування. Одним із таких важливих інструментів є організація етичного навчання державних службовців, що є поширеним у більшості країн. Використання досвіду інших країн може прискорити розвиток етичної підготовки українських державних службовців.

Ступінь довіри до державних структур, спрямованість управління державою, що сприяє розвитку демократії в нашій державі, впровадження та дотримання базових соціальної справедливості, гуманізму, прозорості та поваги до правозахисних цінностей управління державою. Етика державного службовця має сильну антикорупційну орієнтацію.

Державний службовець та його етика є головним засобом подолання корупції. Корупція зазвичай супроводжується порушенням закону. Корупція означає хабарництво, зраду, підкуп державних чиновників, політиків та державних службовців, урядовців та вищих посадових осіб. Для боротьби з цим явищем у державному управлінні необхідно вживати різні заходи, не в останню чергу етичну боротьбу з корупцією. Однак етика державного службовця зосереджена не тільки на боротьбі з корупцією, її вимоги впливають на будь-які аспекти професійного життя державних службовців.

Таким чином, пильної уваги вимагає питання розгляду етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції.

Огляд літератури з теми дослідження. Дослідженням проблем етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені: В. Андрианов [10], П.П. Баранов [12], Л. А. Бобовникова [14], Т. Е. Василевська [15], К. Ващенко [18], Т.Ю. Витко [20], Б. Н. Головин [21], В. Гошовська [22], С. А. Денисов [24], В. Еошовська [26], С. В. Ківалов [29], Є. В. Невмержицький [35], Е.О. Гришин [39], І. Сурай [46], Ю. В. Тодорцева [47], Ю. А. Шрейдер [49], І. І. Яцків [52].

Мета дипломної роботи полягає у аналізі етики публічного службовця як засобу протидії корупції в Україні та заходи, що спрямовані у боротьбі з нею.

Відповідно до мети нами було поставлено і виконано такі **завдання**:

- охарактеризувати особливості професійної етики;
- дати загальну характеристику етичній системі публічної служби України;
- ознайомитися із особливостями професійної діяльності публічного службовця: етичний вимір;
- розглянути особливості поняття корупції;
- охарактеризувати корупцію в діяльності публічних службовців;
- проаналізувати етичні компетентності публічних службовців у контексті реформування публічного управління;
- охарактеризувати та проаналізувати добросовісність та толерантність як необхідні морально-етичні складники діяльності публічних службовців;
- проаналізувати шляхи, спрямовані на запобігання та протидії корупції в публічній службі України.

Об'єктом дипломної роботи є етичні засоби щодо боротьби із корупцією.

Предметом дипломної роботи є етика публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції.

Методологія дослідження. В процесі написання даної дипломної використано сукупність загальнонаукових **методів**: метод аналізу наукових

праць, метод аналізу, метод порівняння, а також – поєднання історичного та логічного методів, і міждисциплінарного підходу з використанням даних історії, політології, правознавства та інших дисциплін.

Інформаційну базу дослідження склали вітчизняні та зарубіжні наукові праці (монографії, брошури, статті, автореферати дисертацій, тези, збірники наукових праць), періодичні видання та щорічники міжнародних організацій, матеріали мережі Інтернет.

Наукова новизна дослідження полягає у теоретичному обґрунтуванні та практичному вирішенні комплексу питань, пов'язаних із етикою публічного службовця як засобу протидії корупції в Україні та заходи, що спрямовані у боротьбі з нею.

Практичне значення дослідження може бути використане у науково-дослідній сфері, у правотворчій діяльності, у право виховній роботі, у навчальному процесі.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг дипломної роботи – 74 сторінки комп'ютерного тексту, у тому числі 1 рисунок та список використаних джерел з 68 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕТИКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Особливості професійної етики: специфіка та проблематика

Характеризуючи особливості професійної етики, варто зазначити, що слово «етика» грецького походження, що означає «характер» або «стан душі», відноситься до моральних суджень, які використовуються в повсякденному житті. Слід зазначити, що концепції етики та моралі набули найбільших досліджень у філософському вимірі, де етика розглядається як філософська категорія, об'єктом дослідження якої є феномен моралі. Зокрема, словник з етики під ред. О. Г. Дробницького та І. С. Кона тлумачить «етику як філософську науку, об'єктом якої є мораль» [44, с. 123].

На думку Ю. А. Шрейдера, «етика – це розділ філософії, що вивчає феномен моралі. Цей феномен грає важливу роль в людській поведінці, співвідносячи його з орієнтирами, що виходять за межі безпосередніх мотивів і цілей здійснюваних вчинків» [51, с. 90].

Взагалі етика і мораль — це форми загальної свідомості, які, будучи складовими загальної етики і моралі, насамперед виконують функцію регулювання на всіх рівнях суспільства.

Завданнями етики є:

- рефлексія, опис моралі;
- пояснення моралі, що сприяє її критичному осмисленню, схваленню;
- пропозиція власної моделі моралі.

Етику визначають як систематичне прагнення зрозуміти наш індивідуальний та суспільний моральний досвід таким чином, щоб встановити правила, що визначають поведінку людини, розвивати цінності,

яких необхідно дотримуватись, і виховувати риси характеру, корисні для них.

Моральні відносини людей у світі праці регулюються професійною етикою. Нормальне функціонування суспільства та його розвиток можуть відбуватися у безперервному процесі виробництва різних матеріальних благ та цінностей. Але їх існування та розвиток залежить не тільки від правових та економічних законів. Важливу роль відіграють моральні принципи, на яких будується та чи інша професійна діяльність.

Вищезазначені міркування свідчать про те, що ці поняття також мають суто професійне застосування у різних сферах професійної діяльності. Слушною щодо визначення поняття професійної етики є думка сучасного російського вченого О. С. Коблікова. Професійна етика у його розумінні – «це сукупність правил поведінки певної соціальної групи, що забезпечує моральний характер взаємовідносин, обумовлених або сполучених з професійною діяльністю, а також галузь науки, що вивчає специфіку виявлень моралі у різних видах діяльності» [30, с. 10].

Як зазначає Л.С. Шпортко «професійна мораль та професійна етика відображають особливості певного виду людської діяльності і виникають там, де об'єктом є людина. Мораль у суто професійному розумінні, особливо в юридичній діяльності, це, на нашу думку, система вимог (норм моралі, совісті, відповідальності, честі) до представників юридичної професії, які стосуються виконання ними професійних обов'язків. Тобто професійна мораль відображає специфіку певного виду людської діяльності. Отже, під професійною мораллю розуміють складову загальної моралі, а також конкретне застосування, що регулює певний вид професійної діяльності» [36].

Професійна етика розглядається, як сукупність моральних норм, які визначають причетність особи до виконання обов'язку перед професією.

Професійна мораль відображає особливості моральної свідомості, взаємин, поведінки людей, які зумовлені специфікою професійної діяльності.

Однак з плином часу професійна етика повинна стати яснішою, що призводить до появи професійної етики. Професійна етика вже не фіксує спонтанно сформовані моральні норми, а інституційно свідомо сформовані професійно-етичні установки. Набуття професійної етики інституційного характеру свідчить про те, що спонтанні дії замінюються передбачуваною, очікуваною, змодельованою та регульованою поведінкою.

Професійну етику відрізняють:

свідома ретельна розробка професійних етичних норм;
побудова системи взаємозалежних цінностей, принципів, норм, установок, закріплених у Кодексі етики;
існування групи людей, відповідальних за збереження та охорону цих норм.

З метою здійснення подальшого аналізу доцільно розглянути й питання співвідношення морально-етичних норм і права. Зокрема, П. І. Новгородцев підкреслює чітку взаємодію права і моралі, засновану на досягненні конкретних цілей. Дослідник справедливо зазначає: «Там, де право відмовляється дати який-небудь припис, виступає зі своєю волею мораль; а де мораль не може одним своїм внутрішнім авторитетом стримувати прояви егоїзму, на допомогу їй приходять право зі своїм зовнішнім примусом» [36, с. 105].

Професійна мораль державних службовців - це особливості моральної свідомості, взаємин, поведінки людей, які обумовлені діяльністю державної служби.

Етика державних службовців – це форма етики керівництва, в якій на основі вивчення професійної моралі державних службовців конкретизуються цінності, норми, моральні аспекти поведінки, відносини між людьми в процесі державного управління та даються практичні рекомендації щодо основа цієї діяльності.

В. Попков відмічає, що «етику державного службовця також можна визначити як співвідношення між цілями та засобами державного службовця і конкретно людськими цілями. Це визначення несе значне смислове

навантаження і дозволяє переглянути предмет цієї професійної етики, спираючись на шкалу «конкретно людських цілей» і порівнюючи з цією шкалою засоби реалізації будь-якого наміру, ставлення, дії» [41].

Етику державних службовців В. Попков «розглядає як критерій службової діяльності оскільки всі службові дії державного чиновника «мають моральне значення» і як моральний стимул особистісного розвитку» [41, с. 100].

Предметом дослідження радянських та вітчизняних суспільствознавців стала також професійна етика інших сфер суспільної діяльності: медичної, педагогічної, інженерної, юридичної етики, етики вченого тощо [49, с. 88].

Найбільша увага приділялася вивченню педагогічної етики. Виходили монографії, підручники, збірники статей, матеріали наукових конференцій тощо [39, с. 145].

Їх аналіз підтверджує бажання вчених та практиків виявити сутність та специфіку професійної етики з метою покращення професійної діяльності та відносин.

«Етика поведінки державних службовців представлена в підручниках з державної служби, державного управління (С. Дубенко, Т. Желюк, В. Малиновський, Ю. Оболенський)» [25, с. 102].

Цю тему в навчальній дисципліні, як і в навчально-методичній літературі, започаткувала С. Дубенко («Державна служба і державні службовці в Україні», Київ, 1999), тому проаналізуємо її бачення. Професійний юрист С. Дубенко «пов'язує практику верховенства права і верховенства права в суспільстві безпосередньо з поведінкою державних службовців» [25, с. 102].

«Однак до регулювання поведінки не можна підходити лише з юридичної точки зору. Оскільки загальні вказівки щодо поведінки державних службовців встановлюють етичні стандарти, у процесі становлення державної служби одним із пріоритетних завдань є розвиток сучасної етики державної служби» [25, с. 112].

Автор навчального посібника «Державна служба (Київ, 2003)» О.Оболенський «розглядає етику державних службовців та її становлення в контексті державної служби як культурного інституту суспільства (соціальної організації). На думку автора, аксіомою залишається те, що «високий рівень культури державних службовців формує суспільно-політичну систему, яка може гармонізувати відносини між різними верствами населення з урахуванням їх інтересів та потреб, створити атмосферу взаємодовіри, підтримання позитивного іміджу як специфічної державної установи. та державного апарату загалом. Культурний інститут державної служби О. Оболенський визначає через сукупність таких складових державної служби правова, інформаційна, управлінська, організаційна, політична, професійна, етична, естетична, педагогічна культура» [37, с. 209].

Отже, охарактеризувавши особливості професійної етики, варто зазначити, що поняття «етика публічного службовця» розглядається як «професійна мораль» і галузь етичного знання. У другому випадку вона «вивчає професійну мораль публічних службовців, обґрунтовує ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки та взаємовідносин між людьми у процесі здійснення державної управлінської діяльності та надає практичні рекомендації, зорієнтовані на цю діяльність» [37, с. 209].

Тобто «професійна етика», як і будь який науковий напрямок розвитку соціальних знань, вона має різні рівні, а саме, теоретичний, емпіричний та практично-прикладний. Головним стрижнем професійної етики, публічного службовця, є обґрунтування моральних (етичних) кодексів.

1.2.Етична система публічної служби України

Характеризуючи етичну систему публічної служби України, варто зазначити, що під етичною системою державної служби ми розуміємо «інтегровану цілісність структурних та функціональних складових:

законодавче визначення вимог до етики державної служби; наукове обґрунтування проблеми етики державної служби; етична освіта всіх категорій державних службовців; організація підвищення кваліфікації з етики державної служби; спеціальні органи, що займаються етикою державної служби; діяльність державних службовців з питань самоосвіти; етичні кодекси, правила внутрішнього розпорядку окремого державного органу; участь громадян та громадських організацій у вирішенні проблеми етики державної служби; діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення етичної поведінки державних службовців; спрямованість корпоративної культури на забезпечення необхідного рівня етики; система оцінки та моніторингу рівня етики державних службовців; засоби стимулювання етичної поведінки; стиль управління, який може або не може сприяти етичній поведінці працівників; рівень етики державних службовців та державної служби» [62].

На формування етичної системи державної служби у світі найбільше вплинули США та Великобританія, які мали давні традиції вирішення етичних проблем. Існуюче Управління громадської етики у Сполучених Штатах контролює загальне спрямування програм етики у виконавчій владі, а також етичну підготовку державних службовців. Організовує навчальні програми для тих, хто безпосередньо займається питаннями етики в державних установах, має спеціальний Центр, в якому зберігаються навчальні матеріали з етики в органах виконавчої влади. Видається спеціальна газета та методичні рекомендації для консультантів з питань етики, щорічно проводяться конференції з цього питання [64].

На формування етичної системи державних послуг у світі суттєво вплинув «ефект вивернутих дверей» у Великобританії, тобто міграція співробітників між державною службою та комерційними структурами, а також «ефект трансферу», тобто трансфер колишніх вищих державних службовців після їх відставки. на тій самій території, яку вони нещодавно контролювали, що призвело до зростання корупції [65].

Протягом останніх 30 років у світі була розроблена система професійно-етичного регулювання державної служби, яка забезпечує зв'язки між органами державної влади та громадянами, громадськістю. Неформальна участь громадськості у вирішенні етичних проблем державної служби притаманна всім розвиненим країнам. Особлива увага в цій системі приділяється питанням, що стосуються права на інформацію, поваги до прав та незалежності ЗМІ та неприпустимості будь-яких спроб обману громадської думки чи її представників.

Наприклад, у Німеччині найважливішим механізмом громадського контролю за бюрократією є система спеціальних адміністративних судів, де громадяни можуть скаржитися на порушення їх прав та законних інтересів органами державної влади. Однією з форм перевірки громадянської етики у різних країнах є інститути громадянського суспільства, такі як громадські комісії з етики, які розглядають питання, пов'язані з порушенням етики державних службовців.

Антикорупційна установа також може бути організована конкретною антикорупційним інститутом, органом державної служби або установою, яка забезпечує фінансування навчання етиці. Ідея про необхідність створення органу, який би займався питаннями етичної державної служби, широко визнається. Органи державної служби, які існують у країнах, відповідають за кадрову політику, але вони також мають багато інших обов'язків, і етичні питання для них не є пріоритетними. Антикорупційні органи зосереджуються на запобіганні корупції та надають пріоритет етичному навчанню, але, як правило, не мають достатніх ресурсів та навичок персоналу, щоб самостійно проводити таке навчання.

Багато країн використовували дослідження або опитування для аналізу потреб поліпшених з етичної точки зору працівників, що дозволяє нам аналізувати чесність державних службовців, довіру громадськості до державного управління, поширеність корупції та інші відповідні показники. Тести на чесність широко використовуються в Сполучених Штатах [64].

На сьогоднішній день, існують різні підходи до проведення таких опитувань: в Іспанії, Литві та Чорногорії спеціалізовані антикорупційні органи проводять спільні антикорупційні дослідження, які можуть бути використані для планування навчання з етики; в Австрії, Румунії та Хорватії уряди використовують різноманітні опитування, замовлені центральним урядом або окремими міністерствами та науково-дослідними інститутами; у США та Молдові проводяться лише неурядові опитування; у Вірменії опитування проводяться різними програмами за підтримки донорів [56].

Сінгапур - одна з країн з одним із найнижчих рівнів корупції та високим рівнем економічного розвитку [54].

Ця країна має цілісну етичну систему державних службовців, яка значно відрізняється від інших країн. Етична система державної служби Сінгапуру не є окремою, а невід'ємною частиною, яка пронизує всю державну адміністрацію [58].

В Україні формально існують усі складові інфраструктури етичної системи державної служби. Але жоден з цих елементів повністю не реалізує свій потенціал для забезпечення належного рівня етики для державних службовців.

В Україні серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування немає усталеної традиції дотримуватися етичних норм доброї поведінки. Подвійна мораль, яка є результатом попередніх етапів соціально-економічного та культурного розвитку країни, впливає як на політичне управління, так і на практику державного управління, повсякденне життя [58].

Для України характерна невідповідність офіційної етики, яка декларується законодавчими документами, та традиційної та корпоративної етики. У цій тріаді імплементація законів, що відповідають світовим стандартам, є найпростішим завданням. Але в Україні етичне законодавство не завжди обґрунтовано змінюється, хоча зараз воно суттєво відповідає загальним рисам світу [54].

Другим найскладнішим завданням є формування корпоративної культури, яка буде спрямована на забезпечення необхідного рівня етики державних службовців. Провідну роль у реалізації цього завдання відіграє формування лідерів-керівників державної служби, які мають бути прикладом етичної поведінки, можуть сформувати систему управління, яка буде відповідати етичним вимогам.

І самоосвіта і етична освіта можуть зіграти важливу роль у формуванні та розвитку ефективних лідерів. Аналіз навчальних програм підвищення кваліфікації державних службовців в Україні показує, що навчання з етики обмежується питаннями боротьби з корупцією і суттєво відрізняється від відповідної роботи в інших країнах [34, с. 15].

Державна служба в Україні не сформувала традиції організації самоосвіти працівників. Вона виникає спонтанно і спрямована насамперед на вивчення змін у законодавстві країни. Проблема організації самоосвіти державних службовців потребує як теоретичної розробки, так і практичної підготовки керівників державних службовців для її реалізації.

Найскладнішим і тривалим є процес формування сучасних традицій побудови суспільного життя на основі етики. Це стане можливим за умов активного економічного розвитку країни, позбавлення від корупції всіх соціальних інститутів, організації етичного виховання в усіх складових системи освіти, розвитку інститутів громадянського суспільства. Існуюча система оцінювання державних службовців як один із критеріїв передбачає дотримання правил етичної поведінки, але згідно з результатами багаторічних опитувань державних службовців на курсах підвищення кваліфікації, це здебільшого формально.

У значній кількості промислово розвинених країн, у тому числі в Україні, переважають інші цінності (гроші, посада, місце в ієрархічній системі), а люди з сучасними цінностями становлять незначний відсоток. Демократія в цих країнах переважно формальна, права людини реалізуються лише частково, а ефективність демократичних інститутів дуже низька, еліти

корумповані, вони не звертають уваги на закони, що призводить до високого рівня корупції. Переважна більшість науковців вказують на важливу роль освіти у вирішенні питань етики державних службовців, що не викликає заперечень. Але недоцільно переоцінювати роль етичної підготовки державних службовців в Україні. Надії на те, що справжня етика державних службовців може і дійсно відповідає етичним нормам законів та правил, не виправдані. Плинність кадрів на державній службі в Україні становить 16% на рік, що значно зменшує вплив освіти на реальний стан етики державних службовців [20, с. 50].

Отже, охарактеризувавши етичну систему публічної служби України, варто зазначити, що проблема етики державної служби є складною, складною, системною, яку неможливо вирішити лише одним чи кількома механізмами. Провідною умовою її вирішення є інтенсивний економічний розвиток країни. Крім того, етичною може бути лише державна служба, яка діє ефективно, зосереджена на стандартах управління якістю та має на меті задоволення потреб суспільства. Тому розвиток етики державних служб є важливим механізмом розвитку державної служби, а підвищення ефективності державної служби - одним із їх механізмів впровадження етики. Усі вищезазначені проблеми необхідно вирішувати комплексно і одночасно. Але потрібна скоординована діяльність для побудови етичної системи державної служби на трьох рівнях: державному, регіональному та на рівні окремих установ державної служби.

1.3. Особливості професійної діяльності публічного службовця: етичний вимір

Характеризуючи особливості професійної діяльності публічного службовця: етичний вимір, варто зазначити, що державна служба є найважливішим інститутом державного управління, реалізує на практиці функції органів державної влади, забезпечуючи дотримання конституційних

норм і гарантій, діє в широкому спектрі суспільного життя. Державна служба - це спеціально організована професійна діяльність громадян з метою реалізації конституційних цілей, завдань та функцій держави.

Діяльність державного службовця полягає в «об'єктивному процесі його взаємодії з суспільним середовищем. Через свідому діяльність державний службовець вступає в різноманітні взаємодії з іншими людьми, формує власне ставлення до їх діяльності, власні наміри та прагнення. Психічні процеси та властивості державного службовця не виникають самотійно та ізолювано один від одного: вони тісно пов'язані між собою в єдиному акті соціально обумовленої свідомої діяльності особистості, тому ефективність залежить від загального розвитку особистості і особливо від напрямку його розуму, почуттів і волі» [25, с. 124].

Діяльність державних службовців в державних органах має свою специфіку, складну, багатогранну та відповідальну, вимагає спеціальних знань і навичок, максимального наближення до реалій життя, до конкретних практик. Тому в контексті організації діяльності державного службовця виділяють ряд особливостей, які характеризують роботу державного службовця (рис.1.1.).

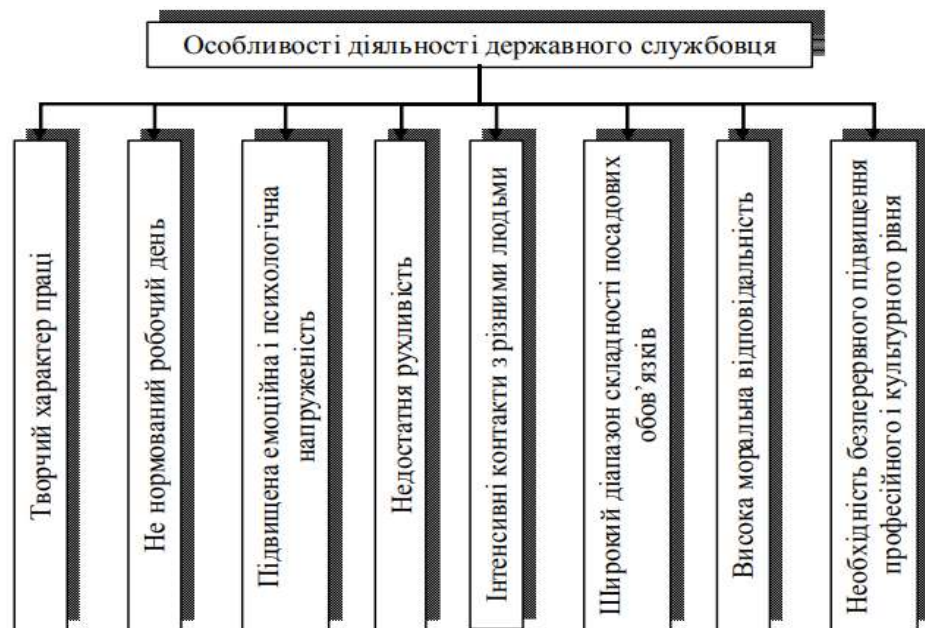


Рис.1.1. Особливості діяльності державного службовця

Одна з функцій ділового етикету - об'єднати людей різних соціальних статусів, поліпшити їх взаєморозуміння та взаємоповагу. Важливою умовою демократичного державного управління, яке було б поважним у суспільстві, є неупереджені державні службовці, які мають сучасні професійні знання та діють в рамках закону.

Прийняття на державну службу передбачає «гідну поведінку, чесність, почуття гідності та обов'язку, оскільки державному службовцю покладається велика довіра суспільства. При цьому влада створює певні можливості для зловживання та використання службового становища в корисливих цілях. Тому кандидат на посаду державного службовця, прийшовши на державну службу, робить свідомий вибір і погоджується на суворі обмеження як у державній, так і в приватній діяльності, дотримання професійної етики та професійного етикету, оскільки це зміцнює авторитет органів державної влади, підвищує довіру населення до державних інститутів» [28, с. 272].

Таким чином, етика державної служби тісно пов'язана із соціальною структурою конкретного суспільства і нею чітко визначена. Зазвичай це відображає традиційні уявлення суб'єктів компанії про становище їхньої компанії в цілому тощо. Водночас етика державної служби є поєднанням універсальних правил, що діють у всьому цивілізованому світі.

Проблема професійної етики державного службовця пов'язана з тим, що його діяльність має відповідати не лише положенням конституції та чинного законодавства, а й моральним принципам та нормам. Водночас Етичний кодекс, якого повинні дотримуватися державні службовці, не тільки базується на загальноприйнятій моралі, а й конкретизує його вимоги відповідно до специфіки службової діяльності, надзвичайних обов'язків та покладених на них повноважень [3].

Норми моралі є універсальними нормами регулювання суспільних відносин, тому, безумовно, державна служба нерозривно пов'язана з мораллю, етикою, естетичним виглядом державного службовця.

Професіоналізм та працездатність державного службовця є показником його морального духу, вірності професійній професії та обов'язку. Саме поєднання високої професійної компетентності та морального стану державних службовців створює умови для найбільш ефективного впливу державної служби на реальне життя громадян.

Етика відносин з державними службами в більш широкому сенсі є практико-освітнім та регульованим ефектом. Через критичний аналіз моральної свідомості учасників цих відносин, який дійсно працює, виявляється ступінь відповідності існуючих правових та моральних відносин.

Етичні вимоги до державних службовців є дуже важливими, оскільки є невід'ємною частиною програми соціального управління, тому врахування морально-психологічного рівня розвитку суспільства впливає на виконання управлінських рішень, тобто на ефективність державної служби в цілому.

Звісно, державний службовець несе персональну відповідальність за свої дії. Така відповідальність передбачає, що суб'єкт цієї відповідальності має власні морально-етичні установки та переконання. З цієї точки зору професіоналізм і результативність державного службовця є показником його морального духу, відданості своїй професійній професії.

Основою права є мораль. А через те, що державна служба діє на засадах верховенства права, тому професійна діяльність державного службовця безумовно ґрунтується на моральних нормах.

Отже, варто зауважити, що державна служба як інститут культури – це «такий рівень розвитку державної служби, на якому компетентність, професіоналізм, моральні принципи державних службовців повинні втілювати цей рівень, створювати умови для її найбільш ефективного впливу на реальне життя. . Кар'єра державного службовця-це свідомо обраний шлях кар'єрного зростання, прагнення досягти певного статусу-соціального, робочого, кваліфікаційного, професійного, що сприяє самоствердженню державного службовця як особистості та самореалізації як громадянин у суспільних відносинах» [18, с. 167].

Сутністю успішної кар'єри державного службовця є позитивна динаміка професійного розвитку в контексті його просування по службі, яка пов'язана з набуттям професіоналізму, досвіду та ділової активності в межах займаної посади та передбачає реалізацію особистісного потенціалу, економічне зростання. і статус. Успіх у кар'єрі залежить насамперед від особистого потенціалу людини, який у свою чергу залежить від певних якостей. Серед якостей особистості державного службовця в контексті побудови успішної кар'єри виділяють такі: енергійність; професіоналізм; ефективність; відповідальність; спілкування; ініціативність; творчість.

Отже, охарактеризувавши особливості професійної діяльності публічного службовця: етичний вимір, варто зазначити, що визначаючи рівень професіоналізму державного службовця, необхідно оцінити його особистісно-професійні необхідні моральні якості та його дотримання професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки.

Висновки до розділу 1

Отже, охарактеризувавши теоретичні засади етики публічних службовців, можна зробити наступні висновки:

Поняття «етика публічного службовця» розглядається як «професійна мораль» і галузь етичного знання. У другому випадку вона «вивчає професійну мораль публічних службовців, обґрунтовує ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки та взаємовідносин між людьми у процесі здійснення державної управлінської діяльності та надає практичні рекомендації, зорієнтовані на цю діяльність». Тобто «професійна етика», як і всяка інша наукова галузь соціальних знань, має три рівні: емпіричний, теоретичний і практично-прикладний. Серцевиною професійної етики (етики публічного службовця) є обґрунтування моральних (етичних) кодексів.

Проблема етики державної служби є складною, складною, системною, яку неможливо вирішити лише одним чи кількома механізмами. Провідною

умовою її вирішення є інтенсивний економічний розвиток країни. Крім того, етичною може бути лише державна служба, яка діє ефективно, зосереджена на стандартах управління якістю та має на меті задоволення потреб суспільства. Тому розвиток етики державних служб є важливим механізмом розвитку державної служби, а підвищення ефективності державної служби - одним із її механізмів впровадження етики. Усі вищезазначені проблеми необхідно вирішувати комплексно і одночасно. Але потрібна скоординована діяльність для побудови етичної системи державної служби на трьох рівнях: державному, регіональному та на рівні окремих установ державної служби.

Визначаючи рівень професіоналізму державного службовця, необхідно оцінити його особистісно-професійні необхідні моральні якості та його дотримання професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

2.1. Особливості поняття корупції

Характеризуючи особливості поняття корупції, варто зазначити, що сьогодні корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем України. Деякі дослідники взагалі вважають, що корупція - це не тільки велика політична проблема кінця ХХ століття, а й проблема моралі та етики. Будь-який підхід та оцінка можуть чітко стверджувати одне - корупція є проблемою, надзвичайно важливою для багатьох країн. Це повною мірою стосується України, високий рівень корупції якої визнають її політичне керівництво, законодавчі органи, вітчизняні та іноземні аналітики та відповідні міжнародні інституції.

Корупція є складним явищем, одним із елементів соціальної реальності, вплив якого зачіпає переважну більшість населення практично в усіх країнах, знецінює систему суспільних цінностей і пріоритетів, потреб та інтересів, суспільного життя та форми інформування населення майже в усіх сферах. Як і будь-яке складне явище, корупція не має єдиного універсального визначення. Існує методологічна різноманітність підходів до розуміння корупції в науковій, навчальній та публіцистичній літературі, відповідно існують різні трактування. Тому на сучасному етапі розвитку досліджень з цього питання досить важко сформулювати єдине визначення. Водночас необхідно проаналізувати різні підходи до розуміння цього явища, а отже, і до правильного використання терміну «корупція» [28, с. 271].

Цей термін, як і будь-який інший, є елементом певної термінології. У науковій літературі термін тлумачиться як слово чи підрядне словосполучення, що має особливе значення, виражає та формує професійне

поняття і використовується в процесі пізнання, освоєння наукових і професійних об'єктів та взаємозв'язку між ними [21, с. 80].

На практиці існують два основних підходи до формування наукової концепції. Перший — доктринальний, заснований на дослідженнях вчених і спеціалістів у певній галузі. Другий - офіційний, юридичний, заснований на нормативних актах, міжнародних документах та інших джерелах, що мають юридичну силу.

Так, Конвенція Організації Об'єднаних Націй (ООН) проти корупції (прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 31 жовтня 2003 р.) містить дев'ять таких дефініцій: «державна посадова особа», «іноземна державна посадова особа», «посадова особа міжнародної організації», «майно», «доходи від злочину», «призупинення операцій (заморожування)», «конфіскація», «предикатний злочин», «контрольована поставка». Звісно, головною тут повинна бути дефініція поняття «корупція», що, як не дивно, не відображено.

Міжнародно -правові акти, що визначають корупцію, трактують її по - різному.

Так, у Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятому на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р., зазначено, що корупція «передбачає здійснення або нездійснення будь-якої дії під час виконання обов'язків або через ці обов'язки внаслідок подарунків, які вимагають або приймають, обіцянок і стимулів, або їх незаконне отримання щоразу, коли наявна така діяльність або бездіяльність» [2]. Водночас зазначено, що «поняття корупції слід трактувати в межах національного права» [2].

У резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», поширеній на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 1990 р.), корупцію визначено як «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що виявляється в протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності» [5].

Страсбурзька конвенція про цивільну відповідальність за корупцію від 4 листопада 1999 р., трактує корупцію як «прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, що порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, яка отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи» [9].

На національному рівні підходи до визначення корупції відрізняються. Він не використовується у законодавстві деяких країн, зокрема Фінляндії та Данії. В інших державах - розкривається за складом окремих правопорушень. Наприклад, у Франції поняття корупції охоплює загалом близько 20 складів злочинів. Вони встановлюють такі кваліфікаційні ознаки, як надання невинуватених пільг (ст. 432-14 Кримінального кодексу), неправомірне використання власності або довіри компанії (ст. 425-4, 437-3, 460, 464 Закону про компанії) і т. ін. [42, с. 17].

Інший підхід до визначення корупції використовується в іспанському законодавстві, де крім формальних та юридичних критеріїв, він також включає етичні критерії чесності, нейтральності, незалежності, відкритості, служіння суспільним інтересам тощо (Закон про заходи щодо реформування цивільної служби від 2 серпня 1984 № 30) [24, с. 19].

Португальське законодавство кваліфікує як кваліфікаційну ознаку корупції набуття не лише відчутних, але й незначних переваг та переваг (ст. 335 Кримінального кодексу, ст. 16 і 17 Закону 1987 № 34 та ін.) [42, с. 19].

Неоднозначність у визначенні корупції у вітчизняному та закордонному законодавстві викликала певні дискусії в наукових колах та серед юристів. Факт наявності корупції викликає занепокоєння, зокрема, що норма, згідно з якою навіть прийняття обіцянки (пропозиції) щодо неправомірної вигоди чи обіцянки (пропозиції) про надання неправомірної вигоди є фактом корупції. Відповідно до логіки законодавця, достатньо скоїти правопорушення в будь-якій формі (усно, письмово або будь-яким іншим способом) згоду на прийняття (надання) неправомірної вигоди, і якщо факт «письмової

обіцянки» є у розумінні Закону може бути підтверджено письмовими доказами, підтвердити усну пропозицію чи усний її прийняття буде надзвичайно важко.

Враховуючи дискусію навколо тлумачення поняття корупції, Шайо А., зазначає, що «вона, є марнуванням часу, оскільки ніколи не буде досягнуто згоди з жодною дефініцією» [40, с. 302].

Додавши до цього, наголосимо, що велика кількість поглядів на визначення поняття «корупція», неоднозначність думок щодо її складових і сфер існування в суспільстві призводить до вад і помилок, пов'язаних із вивченням корупції як адміністративно-правової категорії. У зв'язку з цим Заброта Д. зауважив, що багато тлумачень досліджуваного поняття, а також велика кількість його форм не дозволяють чітко виділити подібні ознаки цього явища суспільно небезпечних проявів, а також призводять до «розмитого» розуміння корупції як об'єкта наукових досліджень [28, с. 272].

Деякі вчені, у тому числі зарубіжні, розглядають корупцію як багатогранне явище, яке виявляється не лише у конкретних діях, а й з точки зору відхилень поведінки чиновників від загальних соціальних та культурних цінностей суспільства. Так, на думку Яцків І. І., «корупція в адміністративно-правовому розумінні являє собою систему публічних відносин, засновану на передбачених конкретним складом корупційного адміністративного правопорушення діяннях публічних посадових осіб» [52, с. 11].

Відповідно до іншого визначення вченого, корупція - це складне поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень: кримінальне право; адміністративно -правові; дисциплінарний. І цей факт пояснює існування різноманітних визначень корупції різними авторами та проблему формулювання загального, єдиного визначення цього явища [53, с. 90].

Найвдаліше, на наш погляд, визначення поняття «корупція» запропонував Є. Невмержицький. Розкриваючи її сутність, вони вважають за доцільне юридично підтвердити визначення: корупція - це діяльність

державних службовців, пов'язана із зловживанням службовим становищем з метою отримання неправомірних доходів та матеріальної вигоди. Розкриваючи багатогранність цього зловживання, вони пов'язують його з організованою злочинністю, розглядаючи їх як єдине ціле. [35, с. 234].

Визначення цих термінів має велике значення не лише в теоретичному, а й у прикладному плані, оскільки корупційна ситуація в Україні стала настільки небезпечною, що вона «задушує» практично всі верстви населення.

Відповідно, як адміністративне правопорушення корупцію, на думку Яцків І. І., «слід визнати умисним діянням, що містить ознаки корупції, вчинене суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення, за яке законом встановлено адміністративну відповідальність. Аналіз складу корупційних правопорушень пов'язаний з роз'ясненням сутності та змісту таких понять як корупційна вигода (це різниця між реальною вартістю ресурсів, товарів, робіт чи послуг (не «пільговою») і тим, що сплачують (або отримують) суб'єкти корупційних правопорушень за ці ресурси, товари, роботи чи послуги); публічні корупційні відносини – це – сукупність відносин у публічній сфері, пов'язаних з набуттям корупційної вигоди суб'єктами корупційних правопорушень» [52, с. 10].

Тому, щоб мати можливість етично оцінити корупцію, спочатку необхідно визначити це поняття. Найпоширенішим є визначення: корупція - незаконна діяльність, що передбачає використання посадових осіб із їхніми правами та можливостями роботи в особистих цілях; хабарництво та корупція громадських і політичних діячів.

Різні прояви корупції мають різні етичні оцінки: одні дії вважаються злочинними, інші лише аморальними. Тому корупцію поділяють на: хабарі, крадіжки, шахрайство, вимагання, зловживання, сімейні відносини тощо. Все перераховане є протиправною діяльністю, яка несе певну відповідальність. Однак можна зробити висновок, що прояв корупції є не просто злочином, а в будь-якому випадку є наслідком аморальної поведінки людини, оскільки

особа на посаді нехтує професійною етикою та стандартами поведінки заради власної вигоди.

Відповідно до Загальних правил етичної поведінки державних службовців, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 (далі – Правила), державні службовці при виконанні своїх службових обов'язків зобов'язані суворо дотримуватися загальноприйнятих етичних норм [48, с. 80].

Аналіз підходів до визначення «корупції», що містяться в енциклопедичних виданнях та інших наукових джерелах, які за призначенням мають містити чіткі, стислі та точні визначення, дає підстави стверджувати про відсутність єдиного тлумачення. Незважаючи на те, що поняття «корупція» широко використовується вченими, дослідниками в процесі проведення наукових досліджень, жодне з його тлумачень не стало загальноновизнаним. Виявлено досить широкий спектр наукових поглядів на розуміння сутності корупції: вчені не тільки формулюють цей термін у загальних фразах, а й наділяють його досить суперечливими рисами. Іншими словами, в українській та зарубіжній науковій літературі немає чіткості у визначенні «корупція» та єдиному підході до її тлумачення. Зрозуміло, що така різноманітність визначень призводить до неоднозначності у сприйнятті, розумінні та сприйнятті цього явища, а також до плутанини у вживанні терміна як серед науковців, так і широкого загалу. [48, с. 81].

У світлі цього аналізу деякі дослідники припускають, що термін «корупція» має означати дії бенефіціара, які приносять йому незаконний дохід та замінюють інтереси суспільного блага інтересами вузьких груп, а також діяльність, спрямовану на переконання бенефіціара у зловживання владою та можливостями. Це визначення включає державних службовців, а також неурядові та приватні суб'єкти державного сектору.

Узагальнення проаналізованих тлумачень дає підстави сформулювати такі ключові тези:

– поняття «корупція» - складне, багаторівневе, систематично

організоване суспільне явище, що поєднує в собі різні компоненти, зокрема: управлінський, політичний, економічний, правовий, соціальний, морально - етичний;

- корупція – негативне соціальне явище, яке постійно й активно впливає на свідомість та особисті погляди громадян, формує егоїстичні аморальні цінності, детермінує корумповану субкультуру в суспільстві, руйнує суспільні відносини, обмежує ресурси та підриває довіру до держави;

- корупція впливає на верхівку (еліту), середній і нижчий рівні влади, проникає в усі сфери та підсистеми суспільного життя, порушує права, зачіпає інтереси всіх соціальних груп і верств суспільства, впливає на політику, економіку, соціальну сферу, культуру;

- корупція може бути політичною, економічною, адміністративною та побутовою, яка виникає організовано або стихійно;

- корупція створила корупційну етику, яка стала альтернативою морально-етичним нормам в Україні [51].

Отже, охарактеризувавши особливості поняття корупції, варто зазначити, що корупція - це явище, яке призводить до порушень прав людини, соціальної нерівності та соціальної напруги, уповільнює економічний розвиток та загрожує національній безпеці держави. Тому боротьба з корупцією як масштабним соціальним явищем є внутрішньою функцією держави. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», особи, відповідальні за виконання функції держави або місцевого самоврядування, та особи, які перебувають на одному рівні з особами, уповноваженими на це, підлягають відповідальності за корупційні правопорушення.

2.2. Корупція в діяльності публічних службовців

Характеризуючи корупцію в діяльності публічних службовців, варто зазначити, що боротьба з корупцією для України має бути пріоритетною.

Корупція – це економічне самогубство для будь-якої країни. Якщо іноземний інвестор має вибір інвестувати в країни з нижчим або ж вищим рівнем корупції, то вибір очевидний.

Отже, громадяни більш корумпованої країни втрачають робочі місця та інші економічні блага, що надходять разом з іноземними інвестиціями. 2 лютого цього року у німецькій газеті з'явилася стаття – «Інвестори залишають Україну через кризу та корупцію», в якій йшлося про те, що в Україні надзвичайно високий рівень корупції. Зокрема писали, що лише ізраїльські інвестиційні компанії від початку фінансової кризи втратили на українському ринку півмільярда доларів. Звичайно, це змусило багатьох з них відмовитися від бізнесу в Україні.

Зокрема, про таке рішення оголосив Ханан Мор – власник іноземної групи інвестиційних компаній. Він сказав: «Криза не вдарила по нашій діяльності так, як це зробила тамтешня корупція. Тому ми припиняємо всі ділові ініціативи у цій країні». Більше того, Ханан Мор закликав усіх інвесторів зробити так само [56].

Протягом багатьох століть основним завданням держави було дотримання порядку у середині країни та захист громадян від зовнішніх загроз. У сучасному ж світі в розвинутих країнах забезпечення справедливості та законності стало ще однією функцією держави. Це означає, що робота суддів повинна базуватися на суті справи, а не дружніх стосунках, політичних мотивах чи хабарах, правоохоронні органи повинні дотримуватися правил та застосовувати закон таким чином, щоб бідні та багаті, можновладці та прості люди були рівні перед правосуддям.

Зараз в Україні здійснюються заходи у сфері запобігання та протидії корупції, із них більша частина направлена на запобігання корупції, а не протидію корупції, як основний чинник. Така робота проводиться і у країнах Європи.

При цьому, корупційні ризики за поширеністю в діяльності державних службовців можна розташувати в наступному порядку:

- 1) нечесність державних службовців;
- 2) виникнення конфлікту інтересів;
- 3) недостатній контроль з боку керівництва;
- 4) наявність свободи розсуду [48, с. 56].

Не випадково нечесність державних службовців стоїть на першому місці серед корупційних ризиків.

Великий вплив на сумлінність державних службовців під час виконання службових обов'язків мають етичні та психологічні аспекти та соціально-правові чинники, адже державний службовець завжди приймає рішення на основі власного досвіду, психологічного ставлення до виконуваної роботи, а також особистого переконань та особистого соціального та соціального фінансового становища. Також при прийнятті на роботу державним службовцем особою одним із найважливіших критеріїв є, зокрема, така моральна якість, як доброчесність (чесність, моральність, порядність).

Розглянемо питання конфлікту інтересів, тобто наявності фактичних або, здавалося б, реальних конфліктів між приватними інтересами особи та її чи її службовими повноваженнями, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість управлінських рішень, а також на вчинення чи ненадання певні дії [41, с. 77].

Розглядаючи цю тему, дуже важливо розуміти, що таке конфлікт інтересів державних службовців. А конфлікт інтересів-це конфлікт між приватними інтересами державного службовця та інтересами служби, наявність яких може вплинути на об'єктивність та неупередженість процесу прийняття рішень, а також на те, чи це необхідно у процесі його службової діяльності. Окрім визначення конфлікту інтересів, Кодекс професійної етики державних службовців має містити вказівки щодо запобігання такому конфлікту інтересів. Наприклад, позбавлення державного службовця приватних інтересів, позбавлення працівника права приймати рішення тощо.

Для того, щоб Кодекс працював так, як вимагає міжнародний досвід, має бути забезпечено його впровадження на практиці. Це робиться двома

основними методами.

По-перше, треба створити добре організовану учбову програму, щодо вимог професійної етики. Кожен службовець має проходити подібне навчання. До того ж, таке навчання має здійснюватися не лише при вступі особи на державну службу, а періодично. Наприклад, я як федеральний прокурор штату, зобов'язаний щорічно проходити навчання щодо професійної етики, що стосується моєї роботи. Наприкінці тренінгу я щорічно підписом засвідчую, що пройшов цей тренінг. До речі, він може тривати лише кілька годин, але проходити його обов'язково щорічно. Проходять його усі – від міністра до посадовця найнижчої ланки.

По-друге, для того, щоб Кодекс був ефективним, необхідно створити ефективну систему санкцій, яка має бути пропорційною правопорушенню. Коли ми це говоримо, то маємо на увазі дисциплінарні, адміністративні та кримінальні санкції. Процедури застосування санкцій мають бути чітко визначені [34, с. 16].

Державні службовці повинні знати про свої права та обов'язки, коли виявляють фактичні чи потенційні порушення на державній службі. З цією метою мають бути встановлені чіткі правила та процедури, за якими державні службовці та посадові особи повинні дотримуватися цих ситуацій, та офіційно узгодити ієрархію обов'язків. Державні службовці також повинні знати, який захист буде наданий їм у разі виявлення таких правопорушень.

Умови державної служби та людських ресурсів також повинні підтримувати етичну поведінку (умови працевлаштування, перспективи кар'єрного росту, можливості навчання, відповідна винагорода та політика у сфері людських ресурсів). Механізми підзвітності державних службовців (у межах державної служби) також мають бути на місці. Державні службовці мають відповідати не лише за управління, а й за суспільство в цілому. Засоби відповідальності можуть бути внутрішніми для установи чи організації, а також зовнішніми, тобто діяти в межах усього державного апарату.

У документі сказано, що «для боротьби з неправомірною поведінкою мають передбачатися відповідні процедури та санкції. Тобто необхідно створити надійні процедури та ресурси для відслідковування, доповіді про розслідування випадків порушення правил державної служби, а також співрозмірні адміністративні або дисциплінарні санкції» [12, с. 86].

При оцінці корупційних ризиків у діяльності структурних підрозділів Держпраці, при виконанні посадових обов'язків, пріоритетне значення мають наступні корупційні ризики [15, с. 35]:

1. Прийняття або необґрунтоване рішення державних інспекторів не притягати до адміністративної відповідальності шляхом внесення недостовірних даних до акта перевірки суб'єкта господарювання.

2. Обрання державними інспекторами мінімального штрафу шляхом широкого розсуду.

3. Інформування працівників суб'єкта господарювання про позапланову перевірку, невжиття необхідних заходів під час недопущення до перевірки, а також допомога суб'єкту господарювання неякісним оформленням документів для перевірки [15, с. 36].

Етика державного службовця постає одним із засобів протидії корупції. Зазвичай корупція супроводжується порушенням закону. Під корупцією розуміють хабарництво, зраду, підкуп державних службовців, політиків і громадських діячів, державних і високопосадовців. Для боротьби з цим явищем у державному управлінні повинні бути вжиті різні заходи, не в останню чергу етична боротьба з корупцією.

Однак етика державного службовця орієнтована не лише на боротьбу з корупцією, її вимоги зачіпають будь-який аспект професійного життя державних службовців. Важливими аспектами морального життя професійної групи з урахуванням етики державної служби є:

1. Ставлення професійної групи та кожного експерта до компанії в цілому, її інтересів;

2. Визначення моральних характеристик особистості представника державної служби, які забезпечать найкраще виконання його професійного обов'язку;

3. Обґрунтування професіоналізму як моральної якості державного службовця;

4. Усвідомлення специфіки моральних відносин між державною службою та громадянами, які є безпосередніми об'єктами їх професійної діяльності;

5. Розкриття сутності відносин у професійних колективах державного управління, конкретних моральних норм, які ці відносини виражають;

6. Визначення особливостей, цілей, завдань та методів професійної етичної підготовки персоналу державного управління [17, с. 134].

Етику державного службовця також можна визначити як співвідношення між цілями та засобами державного службовця і конкретно людськими цілями. Це визначення несе значне смислове навантаження і дозволяє переглянути предмет цієї професійної етики, спираючись на шкалу «конкретно людських цілей» і порівнюючи з цією шкалою засоби реалізації будь-якого наміру, ставлення, дії. Етика державного службовця конкретизує загальні моральні орієнтири. Однак кожна відносно самостійна моральна підсистема, включаючи професійну етику, несе в собі небезпеку самоізоляції, виникнення професійного егоїзму, домінування корпоративних інтересів над загальнолюдськими [17, с. 136].

Отже, охарактеризувавши корупцію в діяльності публічних службовців, варто зазначити, що у процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави зростає важливість діяльності державних службовців. Метою змін у державному управлінні є формування професійних, високоефективних, стабільних та авторитетних державних інституцій, діяльність яких ґрунтується на чітких моральних та професійно-етичних засадах та нормах. Довіра громадян до влади, здатність державних службовців ефективно та етично правильно виконувати своє соціальне призначення є визначальними

факторами продуктивної соціальної взаємодії та конструктивного суспільного розвитку. Усунення корупційних ризиків у діяльності державних службовців має виключати можливість їх порушення законодавства України, позитивно впливати на покращення роботи державних службовців та сприяти підвищенню їх авторитету.

2.3. Етичні компетентності публічних службовців у контексті реформування публічного управління

Аналізуючи етичні компетентності публічних службовців у контексті реформування публічного управління, варто зазначити, що сьогодні існує велика кількість визначень поняття професійна компетентність. Як правило, під ними розуміють знання, уміння та навички, необхідні для здійснення професійної діяльності та професійно важливі характеристики професії. Деякі дослідження вказують на той факт, що компетентність - це динамічна система, яка, крім знань про вміння, навички, особисті якості, включає також розуміння, судження, здібності, які разом дозволяють людині діяти ефективно [23, с. 206].

Іноді це ускладнюється здатністю професіоналів інтегрувати цінності. Вчені виділяють ряд типів компетенцій. Серед них - комунікативні, інформаційні, інтелектуальні, конфліктні, управлінські, канцелярські тощо. Для державних службовців виправданим є розподіл базових компетенцій, що впливають із виконання їх функцій. Ці компетенції — проектна, виконавча, управлінська, організаційна, технічна [50, с. 268].

«Обговорюється змістовне наповнення таких видів компетентностей, як спеціальна, соціальна, особистісна, індивідуальна тощо» [18, с. 301].

Професіоналізм здавна вважався явищем, відокремленим від моральних вимірів. Професіоналізм пов'язувався насамперед з вузькою спеціалізацією роботи, яка робила людину заручником фахових знань, призводила до певного обмеження інтересів, орієнтирів, світогляду, формування

специфічних норм і правил взаємодії, що може перерости у вузький корпоративний егоїзм. Сьогодні все більше розуміється, що будь-яка діяльність має моральні зрізи і залежить від моральних, професійних та етичних настроїв взаємодіючих сторін. Сучасна ситуація ставить професійне співтовариство, суспільство в цілому перед необхідністю чіткої фіксації розуміння професіоналізму, яке включає професійно-етичне та враховує моральні особливості особистості. У такому підході професіонал визначається як особа, яка не тільки знає технології та вміє їх застосовувати, але й наповнює свою роботу певним моральним змістом.

Відсутність взаємопов'язаності професіоналізму та професійно - етичних вимірів професії призводить до особливо серйозних викривлень у контексті державного управління. Зокрема, використання службового становища, неуважне ставлення до відвідувачів громадян, нехтування інтересами певних соціальних груп іноді сприймаються як другорядні чинники в управлінні і не розглядаються як нівелювання професіоналізму. Це легалізує можливість бути високим професіоналом без дотримання професійних та етичних вимог. Однак порушення цих стандартів скасовує будь-який результат управлінської роботи, оскільки соціальна мета професії нехтується. Презирство до моральних вимог професії - це практика протекціонізму, кар'єрне зростання чиновників за допомогою неформальних зв'язків, на засадах політичної доцільності, сім'ї, клану, належності, сімейності, особистої відданості керівництву [18, с. 302].

Забезпечення рівних початкових умов для всіх під час прийняття на роботу та державної служби, оцінка працівників відповідно до досягнень та компетенцій можлива завдяки застосуванню принципів конкуренції, об'єктивності та прозорості. За такого підходу професіонал буде визначатися як особа, яка не тільки знає технологію та може її застосовувати, але й виконує свою роботу з певним моральним змістом. У цьому контексті найм та просування по службі залежать від рівня виконання професійних та етичних вимог та від репутації працівника [16, с. 245].

Усі ці аргументи є підставою для виправлення феномену професіоналізму державних службовців разом із компетенціями та моральними складовими, які зазвичай розуміються як моральні якості державних службовців. У цьому контексті показовим є нещодавнє дослідження індексу ефективності державної служби [61].

У 2017 році за підтримки Оксфордського університету, Інституту державних та державних служб Великої Британії, Фонду «Відкрите суспільство» був розроблений та перевірений міжнародний індекс ефективності державних послуг. Відповідно до цього показника ефективність вимірюється її основними функціями та ознаками.

До основних функцій державної служби, окрім формування політики, податкового та фінансового менеджменту, регулювання, управління кризами та ризиками, ефективності податкового адміністрування, ефективності управління соціальним забезпеченням, цифрових послуг та функцій, таких як управління людськими ресурсами. Водночас він охоплює компетентність та добросовісність кандидатів, які відбираються на посади державної служби, а також здатність держави залучати та особливо утримувати талановитих людей.

Україна не входить до числа країн, в яких вимірювали рівень ефективності державної служби, але певні висновки про рівень добросовісності державних службовців нашої країни можна зробити, дивлячись на рейтинги, в яких наша держава бере участь. Наприклад, за даними Міжнародного барометра корупції Україна посідає 131 місце із 176 представлених країн, за Індексом глобальної конкурентоспроможності – 81 місце із 137 країн.

Таким чином, компетентність розглядається окремо від моральної, професійної та етичної складових. Дещо інший погляд пропонують вчені, які вважають моральні аспекти невід'ємною частиною професійної компетентності [17, с. 156].

Ця точка зору відображена у визначенні професійної компетентності, наведеному у Законі України «Про державну службу». Тут воно визначається як «здатність особи в межах повноважень, визначених посадою, застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні морально-ділові якості для належного виконання завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку» [6].

На нашу думку, у змісті професійної компетентності моральні виміри існують не тільки як моральні якості експертів, а й виявляються у певних знаннях, уміннях, навиках тощо. професійна діяльність. Це означає, що моральні аспекти професійної діяльності тісно інтегровані в саме явище професійної компетентності, тому є сенс говорити про її особливий тип, що відображає ці частини.

Деякі дослідження професійної компетентності відносяться до такої компетенції як моральна компетентність, яку іноді розуміють як «готовність, здатність і потребу жити відповідно до традиційних моральних норм» або як духовно-моральну, що визначається рівнем свідомості та самосвідомості, духовною ціннісною орієнтацією в колективі [33, с. 133].

Однак, якщо поняття «моральна компетентність державних службовців» є досить суперечливим, моральні аспекти компетентності державних службовців можуть накопичуватися в понятті «етична компетентність».

Професійна етика відрізняється від професійної моралі свідомим і ретельним виробленням професійно-етичних стандартів; побудова та закріплення в етичному кодексі системи взаємозалежних цінностей, принципів і стандартів; існування групи людей, відповідальних за просування, захист, а іноді і розробку та узагальнення цих стандартів. Наприклад, якщо професійна мораль державних службовців відображає стихійні принципи, норми, правила поведінки професійної спільноти, то професійна етика державних службовців - це свідомо сформована та інституційно обґрунтована ціннісно-нормативна етична система

професіонала. Моральні якості державного службовця, його дотримання норм професійної етики, його репутація є одним з провідних елементів його професійної придатності.

На основі синтезу різних поглядів на сутність феномену етичної компетентності професіонала ми спробуємо запропонувати його визначення для сфери державної служби. Як особистісна компетентність, етична компетентність державного службовця являє собою складне особистісно-психологічне утворення, що ґрунтується на інтеграції теоретичних знань, практичних умінь і навичок у сфері професійної етики, певного набору особистісних якостей, що визначають етичну чуйність і підготовленість професіонала для здійснення професійної діяльності. Професійно-етичні принципи та прояв етично правильної поведінки в ситуаціях морального вибору [33, с. 134].

При визначенні етичної компетентності представників інших професій, скажімо, вчителів, соціальних працівників тощо, іноді до етичної компетентності, крім перерахованих вище компонентів, додають цінності. Включення цінностей у структуру етичної компетентності, на нашу думку, потребує подальшого наукового обговорення. Це тому, що відправною точкою професійної етики часто є «етика відповідальності», а не «етика переконання»; оцінка діяльності за цінностями, мотивація завжди досить складна і є попередження, що вона може бути добровільною.

Отже, етична компетенція державних службовців складається з:

- з теоретичних знань з етичних засад професійної діяльності; сутність, специфіка, основні принципи та стандарти етики державної служби; основні положення кодексів етики державних службовців, сутність та особливості функціонування етичної інфраструктури державної служби;

- практичні навички та вміння виконувати професійну діяльність, що відповідає нормам і вимогам професійної етики, етикету; дотримання моральних принципів та професійно -етичних стандартів при прийнятті та реалізації управлінських рішень, взаємодії з громадянами та колегами;

застосування алгоритмів етично правильного вирішення конфліктів, дії в ситуаціях з ризиком корупції;

- набір особистих якостей: чесність, відповідальність, справедливість, доброзичливість, толерантність, тактовність, старанність, обов'язок тощо;

- етична чутливість та готовність фахівця виконувати професійну діяльність на основі моральних цінностей та професійно-етичних принципів, а також вираження етично коректної поведінки в ситуаціях морального вибору [35, с. 256].

Оскільки моральний та професійно-етичний вимір присутні в усіх сферах діяльності державного службовця, етична компетентність стає базовою компетенцією кожного державного службовця і не обмежується окремими галузями управління чи посадовими особами.

Етична компетентність державних службовців у цьому процесі є затребуваною, оскільки успіх реформ залежить, зокрема, від їх проведення етично налаштованими державними службовцями, які користуються авторитетом та довірою суспільства.

У системі державних служб це має свою небезпеку, оскільки може «узаконити» систему індивідуальних стандартів поведінки для керівництва та рядових членів організації. З цієї причини визнання права лідера на встановлення правил може стати раціоналізацією поблажливості та порушенням професійних та етичних стандартів. Тому сьогодні в демократичному світі активно пропагується ідея етичного лідерства на державній службі, яка щойно обговорювалася в Україні. З нашої точки зору, фіксація та оцінка їхньої етичної компетентності має значний потенціал для перетворення лідерства реформаторів у етичне лідерство [38, с. 24].

Отже, проаналізувавши етичні компетентності публічних службовців у контексті реформування публічного управління, варто зазначити, що концепція професіоналізму містить професійно-етичну та враховує моральні особливості особистості. Моральні аспекти включені у феномен компетентності не лише у формі моральних якостей професіоналів, а й як

теоретичні знання, практичні навички та вміння у сфері професійної етики, етичної чутливості та готовності фахівців здійснювати професійну діяльність на основі моралі цінності та принципи професійної етики. етично правильна поведінка в ситуаціях морального вибору. Обґрунтовано необхідність розподілу етичної компетенції державних службовців та відзначено її роль у контексті реформи державного управління.

2.4.Доброчесність та толерантність як необхідні морально-етичні складники діяльності публічних службовців

Характеризуючи доброчесність та толерантність як необхідні морально-етичні складники діяльності публічних службовців, варто зазначити, що доброчесність — це моральна якість і чеснота. Чеснота досягається насамперед шляхом навчання та виховання, тобто її можна формувати. Таким чином, якщо людина формується доброчесною, вона здатна протистояти різним негативним явищам та спокусам, у тому числі таким, як конфлікт інтересів, корупція тощо [22, с. 39].

У нашому дослідженні доброчесність публічного службовця ми розуміємо як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця, який визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго ставленні до громадян і чесності в способі власного життя, виконанні своїх обов'язків і розпорядженні державними ресурсами [27, с. 79].

Доброчесність публічної служби може в найзагальнішому вигляді означати високоморальну характеристику її представників, діяльність яких спрямована на досягнення добра як для кожної окремої людини, так і суспільства загалом.

Національна система доброчесності складається із ключових інститутів урядування країни, які здійснюють боротьбу з корупцією. Коли такі інститути функціонують належним чином, вони створюють ефективну та

надійну національну систему доброчесності, що належно долатиме корупцію в межах більш широкої боротьби проти зловживання владою, посадових злочинів і незаконного привласнення в усіх його формах.

Однак, якщо такі сфери характеризуються відсутністю відповідних правил та підзвітності, корупція, ймовірно, процвітає і серйозно негативно вплине на соціальну мету справедливого зростання, сталого розвитку та соціальної згуртованості. Тому посилення НСД сприяє більш ефективному управлінню в країні, а в кінцевому підсумку робить суспільство справедливішим [27, с. 80].

Концепція Національної системи доброчесності була розроблена та впроваджена Transparency International як частина загального підходу Transparency International до протидії корупції. Хоча загалом не існує єдиного стандарту для побудови ефективної антикорупційної системи, у міжнародному співтоваристві поступово формується консенсус щодо ключових елементів, які найефективніше запобігають корупції та сприяють доброчесності.

Дослідження НСД передбачає оцінку правової основи та практики функціонування інститутів і секторів, що стосуються протидії корупції. Дослідження НСД базується на системному підході до запобігання корупції: у ньому розглядається весь спектр відповідних інституцій і секторів, а також взаємозв'язки між ними.

Таким чином, передбачається, що недостатній рівень доброчесності в межах однієї інституції може спричинити серйозні проблеми у функціонуванні всієї системи доброчесності в цілому. Ось чому основним завданням дослідження НСД є не проведення поглибленого дослідження кожної окремої установи та сектора, а оцінка функціонування відповідних установ та секторів у цілому, виявлення особливостей їх взаємодії. Transparency International вважає, що застосування такого системного підходу до аналізу системи доброчесності є необхідною передумовою для виявлення

корупційних ризиків та розробки ефективної стратегії боротьби з такими ризиками [68].

Варто зазначити, що новий Закон України «Про запобігання корупції» значно вдосконалив правове регулювання правил доброчесності серед публічних службовців. Серед основних положень такі:

– «на законодавчому рівні закріплено чіткі правила запобігання та врегулювання як реального, так і потенційного конфлікту інтересів (обов'язок інформувати керівника про конфлікт інтересів, заборона приймати рішення чи вчиняти дії в умовах конфлікту інтересів тощо)» [7];

– «встановлено нові правила фінансового контролю за майновим станом публічних службовців (подання декларації в електронній формі, кілька ступенева перевірка декларацій, оприлюднення декларацій у відкритому реєстрі, обов'язок службовців інформувати про відкриття валютних рахунків за кордоном і про значні зміни в майновому стані, моніторинг способу життя службовців)» [7];

– «окремий розділ закону визначає основні правила етичної поведінки службовців (державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні дотримуватись вимог Конституції та законів України, поважати права людини, дотримуватись принципу політичної неупередженості, бути об'єктивними)» [7];

– «визначено обмеження щодо поєднання основної діяльності з іншою оплачуваною діяльністю, спільної роботи близьких осіб, роботи в приватному секторі після припинення служби, одержання подарунків (наприклад, заборонено одержувати подарунки, які надаються з мотивів перебування особи на публічній службі або подарунки від підлеглих службовців)» [7].

Отже, забезпечення виконання норм законодавства прямо залежить від чеснот, а саме - доброчесності особи. А зважаючи на те, що явища корупції та доброчесності несумісні, формування доброчесності унеможливило прояви корупції [46, с. 119].

Отже, категорія «доброчесність» належить до багаторівневих явищ. Доброчесність - складник аксіологічного критерію елітності, моральна якість і чеснота людини, яка складається з низки ціннісних показників. Для публічного службовця особливо важливими є такі з них:

- патріотизм (відданість народу, гордість за здобуття національної культури, готовність діяти в інтересах Батьківщини та відстоювати її захист у разі потреби);

- порядність (чесність, справедливість, стриманість, дисциплінованість, чесність);

- відповідальність (готовність нести відповідальність за дотримання конкретних професійних норм, що регулюють поведінку державного службовця);

- гідність та повага до гідності інших (рівність усіх людей у моральному плані, незалежно від соціального статусу, релігійної, расової, національної чи професійної приналежності чи репутації, самооцінки щодо власних професійних досягнень [46, с. 120].

Доброчесність має бути сутнісною ознакою сучасної публічної служби. Доброчесність досягається, насамперед, завдяки освіті й вихованню, зокрема й самовихованню. У дотриманні принципу доброчесності в системі державного управління важливу роль відіграє законодавство. Принцип доброчесності має бути одним з базових під часи здійснення функцій управління державою, суспільством і тому - закріпленим у законодавстві України. Щоб уникнути заміни понять і не втратити первісний зміст поняття «доброчесність», принцип доброчесності слід визначати як забезпечення цілісності (моральних характеристик) осіб, уповноважених виконувати державні функції, що, зокрема, передбачає патріотизм, порядність, відповідальність, гідність і повага до гідності інших, і є основою для запобігання таким негативним явищам, як протекціонізм, конфлікт інтересів, корупція тощо [26, с. 18].

Толерантність - своєрідна форма індивідуального чи колективного прояву, що виникає на основі взаємодії та взаємовідносин між різними сторонами (індивідами, соціальними групами, державами, політичними партіями тощо), а також демонструється кожною з них, виявляючи терпимість щодо різниці в поглядах, уявленнях, поведінці, позиціях, діях тощо відносно протилежної сторони [44, с. 203].

У науковій літературі поняття «толерантність» розглядається, перш за все, як пошана і визнання рівності, відмова від домінування і насильства, визнання багатовимірності і різноманіття людської культури, норм поведінки, відмова від зведення цього різноманіття до одноманітності або переваги будь-якої однієї точки зору [19, с. 546].

Так, дослідниця Ю. Тодорцева, розглядаючи це поняття крізь призму медико-біологічного контексту, під толерантністю розуміє, з одного боку, адаптацію організму до несприятливих впливів середовища, а з іншого, - витривалість організму до болю, тобто здатність переносити біль, ліки та інші несприятливі фактори. Вона зазначає, що у філософському контексті «толерантність» - готовність стало та з гідністю сприймати особистість або річ, а в етичному контексті - терпіння, терпимість, витримка, готовність до примирення [47, с. 12].

Толерантність є неодмінним атрибутом фахової діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування (політиків, народних депутатів та ін.), невід'ємною ланкою в професійній взаємодії органів влади з громадськістю. У межах політичного процесу професійна діяльність публічних службовців пов'язана, перш за все, з етапом реалізації політичних рішень державного керівництва. Завдяки цьому службовці мають можливість виступати в політичному процесі у двох ролях: професійній і загальногромадянській. Одночасне виконання цих двох ролей створює підстави для виникнення протиріч між їх професійними обов'язками публічного службовця та його власними політичними інтересами. У демократичній правовій державі регулювання професійної діяльності

державних службовців має забезпечити запобігання або належне вирішення таких суперечностей, щоб гарантувати виконання професійних функцій державних службовців.

Вимоги до організації та здійснення професійної діяльності публічних службовців відображають принципи функціонування інституту публічної служби. Їх практична реалізація потребує застосування певного набору засобів. Під засобами забезпечення принципів державних службовців пропонується розуміти комплекс політичних, організаційних, правових, етичних, освітніх та інших інструментів, за допомогою яких суспільство реалізує на практиці вимоги до професійної діяльності державних службовців [47, с. 13].

Уникнути конфліктів і напружених ситуацій у професійній взаємодії публічних службовців допомагає спеціальна психолого-педагогічна підготовка, а також добре продумана організація праці та структурно-функціональна побудова органів влади.

Щоб державно-управлінські відносини були ефективними та успішними, необхідне поєднання глибоких теоретичних знань і практичного досвіду, які включають як фахові, так і психолого-педагогічні знання. Публічний службовець повинен підвищувати свій професійний рівень упродовж усієї трудової діяльності. Поряд із виконанням службових обов'язків та дотриманням етичних норм, співчуття, гуманність, чесність, толерантність мають стати особливими особистісними рисами характеру, тому що тільки при виконанні цих умов можна досягти в органах влади фахової діяльності найвищого рівня.

У зв'язку з вищезазначеним можна вважати, що головною функцією толерантності як складової професійної компетентності публічного службовця є спрямування розвитку потенційно конфліктної ситуації між органами публічної влади та громадськістю до конструктивного вирішення. Такий підхід реалізується на практиці, насамперед, завдяки побудові

ефективної міжособистісної взаємодії, що містить три рівні прояву толерантності [14, с. 109]:

- диспозиційний – рівень фундаментальних базових установок, сформований на основі ціннісно-змістової системи особистості, яка містить також систему відносин зі світом та іншими людьми;

- рефлексивний – рівень безпосереднього реагування на зовнішню ситуацію «тут і зараз». Цей рівень містить пласти як несвідомих установок, когніцій та стереотипів, так і усвідомлення. Саме на цьому рівні відбувається процес соціального (толерантного/інтолерантного) сприйняття партнера;

- поведінковий – рівень практичної реалізації конкретних актів толерантного реагування в різних поведінкових формах (критичний діалог, кооперативна взаємодія тощо) [14, с. 110].

Особливими властивостями толерантності є відсутність єдиного погляду на контекстуальний характер; значення її як інструмента вирішення конфлікту; емпіричний характер толерантного вибору; культурологічний характер толерантності; можливість пошуку відносин толерантності майже в будь-якій культурі; відмова від поділу культур на толерантні і нетолерантні тощо.

Саме тому національна комісія України у справах ЮНЕСКО відводить категорії «толерантність» велике значення в підтримці прагнення вступу української держави до міжнародних організацій, діяльність яких заснована на визнанні та практичному застосуванні принципів толерантності, що закріплені в основних міжнародно-правових документах.

Отже, охарактеризувавши добродесність та толерантність як необхідні морально-етичні складники діяльності публічних службовців, варто зазначити, що толерантність та добродесність є неодмінними складовими професійної компетентності публічного службовця. Це дає підстави стверджувати, що в межах процесу реформування правового інституту публічної служби в Україні проблематика толерантності та добродесності як

складової професійної компетентності публічного службовця потребує проведення поглиблених досліджень на основі комплексного підходу, який передбачає здійснення перетворень у системі публічної служби, правовому статусі публічних службовців, компонентах етичної інфраструктури публічної служби, у змісті професійного навчання і тактиці реалізації цих змін. Високий рівень доброчесності та толерантності публічних службовців необхідно забезпечити шляхом піднесення вимоги доброчесності публічної влади до рівня принципу її організації та здійснення. Такий принцип має бути закріплений у Конституції та законах України і реалізований у відповідних їм підзаконних нормативно-правових актах.

Висновки до розділу 2

Отже, охарактеризувавши особливості професійної етики публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції, можна зробити наступні висновки:

Корупція - це явище, яке призводить до порушень прав людини, соціальної нерівності та соціальної напруги, уповільнює економічний розвиток та загрожує національній безпеці держави. Тому боротьба з корупцією як масштабним соціальним явищем є внутрішньою функцією держави. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», особи, відповідальні за виконання функції держави або місцевого самоврядування, та особи, які перебувають на одному рівні з особами, уповноваженими на це, підлягають відповідальності за корупційні правопорушення.

У процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави зростає важливість діяльності державних службовців. Метою змін у державному управлінні є формування професійних, високоефективних, стабільних та авторитетних державних інституцій, діяльність яких ґрунтується на чітких моральних та професійно-етичних засадах та нормах. Довіра громадян до влади, здатність державних службовців ефективно та

етично правильно виконувати своє соціальне призначення є визначальними факторами продуктивної соціальної взаємодії та конструктивного суспільного розвитку. Усунення корупційних ризиків у діяльності державних службовців має виключати можливість їх порушення законодавства України, позитивно впливати на покращення роботи державних службовців та сприяти підвищенню їх авторитету.

Концепція професіоналізму містить професійно-етичну та враховує моральні особливості особистості. Моральні аспекти включені у феномен компетентності не лише у формі моральних якостей професіоналів, а й як теоретичні знання, практичні навички та вміння у сфері професійної етики, етичної чутливості та готовності фахівців здійснювати професійну діяльність на основі моралі цінності та принципи професійної етики. етично правильна поведінка в ситуаціях морального вибору. Обґрунтовано необхідність розподілу етичної компетенції державних службовців та відзначено її роль у контексті реформи державного управління.

Толерантність та доброчесність є неодмінними складовими професійної компетентності публічного службовця. Це дає підстави стверджувати, що в межах процесу реформування правового інституту публічної служби в Україні проблематика толерантності та доброчесності як складової професійної компетентності публічного службовця потребує проведення поглиблених досліджень на основі комплексного підходу, який передбачає здійснення перетворень у системі публічної служби, правовому статусі публічних службовців, компонентах етичної інфраструктури публічної служби, у змісті професійного навчання і тактиці реалізації цих змін. Високий рівень доброчесності та толерантності публічних службовців необхідно забезпечити шляхом піднесення вимоги доброчесності публічної влади до рівня принципу її організації та здійснення. Такий принцип має бути закріплений у Конституції та законах України і реалізований у відповідних їм підзаконних нормативно-правових актах.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ, СПРЯМОВАНІ НА ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

3.1 Етика державних службовців як засіб запобігання та протидії корупції

Аналізуючи етику державних службовців як засобу запобігання та протидії корупції, слід зазначити, що професійний етикет - це загальноприйняте (або декларативно встановлене) правило соціальної поведінки під час професійного спілкування у конкретній організації. Це система правил та атрибутів ділового етикету, властива конкретній організації, вимоги до естетизації внутрішнього середовища організації, стилю спілкування, стандарти комунікації, що дозволяють вести відносини із суб'єктами зовнішнього середовища організації, частка заходів щодо формування іміджу організації.

«З одного боку, діловий етикет має передбачати регулярне регулювання процесу повідомлення нерівного соціального статусу партнерів з рівними правами з посади, але з соціальному, лише у комунікативному плані. З іншого боку – підтримувати певну «нерівність» партнерів з різними службовими функціями, забезпечувати відповідну субординацію та дисципліну» [13, стор. 99].

Етика взаємин із держпослугами у ширшому сенсі - це практико-просвітницький та регульований ефект. Критичний аналіз моральної свідомості учасників цих відносин, що справді працює, виявляє ступінь відповідності існуючих правових та моральних відносин.

Основні етичні вимоги до державних службовців:

- а) «дотримуватись принципів державної служби»;
- б) «чесно служити та бути лояльним державі»;

- в) «дотримуватися найвищих моральних принципів»;
- г) «ставити інтереси держави вище індивідуальних цілей та завдань політичних партій та інших громадських організацій»;
- д) «боротьба з корупцією в органах державної влади»;
- е) «ніколи не допускати для себе та членів своєї сім'ї будь-яких переваг та переваг при використанні своїх службових повноважень»;
- ж) «не використовувати своє службове становище з корисливою метою»;
- з) «не використовувати конфіденційну інформацію, отриману під час виконання службових обов'язків як засіб особистої вигоди»;
- і) «не допускати елементів дискримінації у відносинах із колегами, громадянами»;
- к) «у спілкуванні з громадянами при виконанні службових обов'язків та у позакласних відносинах дотримуватися загальноприйнятих правил поведінки» [20, стор. 67].

«Злочин державного службовця - діяння (бездіяльність), що принижує честь і гідність державного службовця, несумісне з високим званням державного службовця і перешкоджає йому виконувати наступні обов'язки (навмисне порушення закону, порушення присяги), нечесність, що спричинила за собою серйозні порушення» [20].

Залежно від типу державної служби до загальноприйнятих моральних норм поведінки державного службовця додаються спеціальні стандарти честі, наприклад: етичні вимоги до суддів, солдатів, дипломатів, порушення яких може спричинити дисциплінарні стягнення. : догани, звільнення, приниження та ін [22, стор. 89].

Етичні вимоги до державних службовців дуже важливі, бо вони є невід'ємною частиною програми соціального управління, тому облік морального та психологічного рівня суспільства впливає на виконання управлінських рішень, тобто на ефективність державної посади.

Моральні цінності та норми, що стосуються публічної влади, її інститутів (суспільної посади) разом представляють етику громадського управління.

Функціонування сучасного державного апарату неможливо уявити без раціонально розроблених, усталених та обов'язкових формальних правил, без суворої професіоналізації механізму управління. Інструментом та одночасно результатом такої професіоналізації, зокрема, виступають державні службовці, діяльність яких ґрунтується на засадах професійної компетентності, ієрархії та спеціалізації функцій. У цьому контексті, звичайно, виникає питання про співвідношення професіоналізму та моралі.

Звісно, державний службовець відповідає за свої дії. Така відповідальність передбачає, що суб'єкт цієї відповідальності має власні моральні та етичні позиції та переконання. З цього погляду професіоналізм та ефективність державного службовця - показник його моральності, вірності своєму професійному покликанню та обов'язку.

Дуже важливо, щоб морально-етичний аспект управління відповідав правовому. У цьому випадку дуже складно запобігти перегинам в одному напрямку: професіоналізм на шкоду моральності та навпаки, моральні засади на шкоду принципам права.

«Підпорядкування верховенства закону означало б бажання насильно встановити справедливість і добро і могло б призвести до всемогутності держави (наприклад, досвід тоталітаризму, коли політика повністю підкорялася ідеології примусового щастя). всім людям)» [29].

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

Правила, стандарти поведінки державних службовців - це конкретні інструкції про те, як державні службовці повинні діяти, щоб їхня поведінка відповідала їхньому соціальному та правовому статусу. Державна служба встановлює стандарти:

- «поведінка у взаємодії та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ (служіння інтересам громадян, верховенство закону, чесність, повага, доброта, відкритість, прозорість, справедливість, терпимість, ввічливість, ввічливість, справедливість та ін.)»;
- «ставлення до професійних обов'язків (професіоналізм, відповідальність, дисципліна, прозорість, оперативність, результативність, раціональне використання ресурсів державного органу, оптимальне використання навичок, знань, підвищення свого професійного рівня, дії у суспільних інтересах та залежно від обставин справи)»;
- «службова внутрішня поведінка – поведінка у відносинах з керівниками, колегами, підлеглими (повага, дружба, ввічливість, стриманість, неупередженість, визнання помилок, пропозиції допомоги, визнання іншої посади тощо)»;
- «участь в асоціаціях та політична чи інша неупередженість»;
- «ділові відносини державних службовців із представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями»;
- «управління конфліктом інтересів»;
- «антикорупційна поведінка (щодо несумісних зовнішніх інтересів, другорядних видів діяльності, зайнятості після закінчення трудової діяльності, привілеїв обслуговування, послуг та подарунків, реакції на незаконні пропозиції, заборон на зловживання службовим становищем тощо)»;
- «поводження з конфіденційною, офіційною інформацією»;
- «права працівників (щодо правової та матеріальної середовища, придатної для ефективної роботи, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, статусу, кар'єрного зростання, захисту конфіденційності, захисту від неправомірних звинувачень) тощо» [38].

«Закон України про державну службу» передбачає, що до основних обов'язків державного службовця входить обов'язок дотримуватися

принципів державної служби та правил етичної поведінки. Важливі положення щодо етики поведінки містяться у ЗУ «Про запобігання корупції», що відповідає главі VI «Правила етичної поведінки». Наказ Національної державної служби України від 05.08.2016 р. 158 затверджено загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які повинні дотримуватися під час виконання своїх обов'язків та надавати.

Розділ 6 Закону України «Про запобігання корупції» встановлює правила етичної поведінки державних службовців [7].

Пріоритет інтересів – державні службовці, які представляють державу чи територіальну громаду, діють виключно у своїх інтересах.

Політичний нейтралітет - державні службовці зобов'язані дотримуватися політичного нейтралітету під час здійснення своїх повноважень, уникати будь-яких форм прояву своїх політичних переконань чи переконань і використовувати офіційну владу у сфері політичних партій, афілійованих осіб чи окремих осіб політики [7].

Неупередженість - державні службовці діють неупереджено, незалежно від особистих інтересів, особистого підходу будь-якої людини, її політичних, ідеологічних, релігійних чи інших особистих думок чи переконань.

Компетентність та ефективність - державні службовці чесно, грамотно, своєчасно, якісно та відповідально виконують службові та професійні обов'язки, рішення та розпорядження органів та осіб, яким вони підпорядковуються, несуть відповідальність або контролюються, запобігають зловживанню та неефективному використанню державних та муніципальних майно.

Недоступність інформації - державні службовці не розкривають і використовують іншим чином конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, про яку їм стало відомо у зв'язку з виконанням своїх службових та професійних обов'язків, якщо інше не передбачено законом.

Утримуватись від виконання незаконних рішень або розпоряджень - без шкоди для особистих інтересів державні службовці утримуються від виконання рішень або вказівок щодо керування транспортними засобами, якщо вони суперечать закону [7].

Професійна культура державного службовця - це сукупність цінностей та норм професійної поведінки, які є невід'ємною характеристикою особистості державного службовця та є умовою ефективної професійної діяльності та професійного самовдосконалення.

Моральні правила, які включають вимоги до службової поведінки:

- а) «адміністративний (як діяти з погляду професійної етики держслужбовців)»;
- б) «заборонено (що неприпустимо у тих службової поведінки)»;
- в) «рекомендації (як поводитися в тій чи іншій ситуації в офісі та в робочий час)» [15, с. 34].

«Вимоги професійної поведінки визначають систему моральних і конкретних стандартів поведінки державних службовців у виконанні ними своїх обов'язків, включаючи етичні правила професійного поведінки. Бойовий дух державного службовця неспроможна ґрунтуватися лише з його власне ставлення до моралі, він також визначається соціальними потребами» [7].

Слід зазначити, що у ст. 172-4 КпАП України закріплено адміністративну відповідальність за порушення обмежень на суміщення та суміщення з іншими видами діяльності. Порушення особою юридичних обмежень на працевлаштування в іншій оплачуваній діяльності (за винятком викладацької, дослідницької та творчої діяльності, медичної та судової практик, тренерської практики) або у підприємницькій діяльності - тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до п'яти сотень мінімальних неоподатковуваних доходів від конфіскації доходів від діяльності чи неповного робочого часу.

Національне агентство у справах державної служби України випустило навчальну програму для державних службовців «Етика державних службовців та співробітників органів самоврядування як запобігання корупції».

Ціль програми:

- «володіння знаннями про антикорупційне та антикорупційне законодавство та про те, як реалізувати антикорупційну політику в Україні»;
- «підвищення рівня знань законодавства України та зарубіжних країн щодо організації місцевого самоврядування»;
- «розвиток системи фінансової грамотності, знань та навичок, що забезпечує здатність запобігати корупції, боротися з корупцією та усувати наслідки корупційних правопорушень» [7].

Структура програми:

1. Актуальність запровадження етичних норм на державній службі. Етика державних службовців як один із засобів боротьби з корупцією: етична боротьба з корупцією. Професійна етика: специфіка, проблеми, місце у системі етичних знань. Громадський контроль як важливий фактор у моніторингу етичної діяльності державних службовців. Професійна мораль. Основні принципи та етичні норми державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

2. Етичні принципи взаємовідносин державних службовців та співробітників органів місцевого самоврядування та суспільства: культура спілкування з громадянами. Партнерство державних чиновників із спільнотою. Феномен довіри громадян до влади.

3. Конфлікт інтересів державній службі: етичні питання: ситуації потенційного конфлікту інтересів. Сфери діяльності, у яких можливий конфлікт інтересів. Основні засоби вирішення конфлікту інтересів на державній службі.

4. Відповідальність порушення правил етичної поведінки: порушення правил етичної поведінки особами, уповноваженими виконання функцій

держави чи місцевого самоврядування. Види відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, кримінальна та матеріальна. Процедура кримінального розслідування.

Очікувані результати:

В результаті вивчення навчальних матеріалів студенти повинні знати:

- «основи чинного законодавства про державну службу»;
- «суть державної антикорупційної політики України»;
- «нормативно-правове забезпечення боротьби з корупцією в Україні»;
- «механізми запобігання та протидії корупції та зловживанням в органах місцевого самоврядування»;
- «відповідальність за корупційні чи пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків»;
- «етичні засади посадових осіб місцевого громадського управління»;
- «способи запобігання та вирішення конфлікту інтересів у професійній діяльності державних службовців»;
- «досвід зарубіжних країн у реалізації антикорупційних заходів».

В результаті обробки навчальних матеріалів студенти повинні вміти:

- «організовувати заходи щодо запобігання корупції під час здійснення професійної діяльності, встановлення корупційних діянь, усунення наслідків корупційних правопорушень»;
- «організовувати та контролювати дотримання антикорупційного законодавства у місцевих адміністраціях»;
- «налагоджувати зв'язки із громадськістю та засобами масової інформації для запобігання корупції та боротьби з нею».

Додаткова інформація:

Форма навчання: денна;

Об'єм програми: 10 годин.

Отже, проаналізувавши етику державного службовця як засобу запобігання та протидії корупції, Варто зазначити, що у національному законодавстві так звані «моральні та етичні обов'язки державних

службовців» викладено у «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та представників місцевого самоврядування». Існують узагальнення норм етичної поведінки державних службовців та представників самоврядування, які вони мають поважати під час виконання своїх функцій. Вони ґрунтуються на положеннях Конституції України, Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також загальних вимог щодо поведінки таких осіб, встановлених Законом України. Україна «Про запобігання корупції».

3.2. Етичне навчання державних службовців: зарубіжний досвід для України

Аналізуючи етичне навчання державних службовців зарубіжний досвід для України, слід зазначити, що найбільш розвиненою у світі є система етичного навчання державних службовців у США. Етичне навчання державних службовців у цій країні є обов'язковим. Управління з етики уряду США (OGE) розробило портфель освітніх програм, які співробітники агентства з етики можуть використовувати під час обов'язкового початкового та щорічного навчання етики [67].

Базовий курс етики для державних службовців спрямований на набуття, покращення та узагальнення знань співробітників про чесність та боротьбу з корупцією. З цією метою він спрямований на просування кодексів поведінки та заборон, а також на інформування учасників про наслідки корупції та надання їм навичок, необхідних для її запобігання, виявлення та повідомлення.

Сполучені Штати беруть участь у реалізації етичної освіти у центральній Америці та країнах Карибського басейну. Нашій країні може бути цікавим досвід організації віртуального навчання державних службовців. Зміст такого електронного навчання орієнтований на міжнародні стандарти, встановлені Конвенцією ООН проти корупції. Ці параметри

перекладені доступною мовою, а практичні аспекти представлені у вигляді відеороликів. Курс розрахований на кожного державного службовця (незалежно від звання та рівня). Основні особливості курсу, орієнтовна тривалість 2:00; 100% online-курс, має 4 модулі, містить 39 практичних відео будинків, пропонує інтерактивні дії, на основі функціональної платформи, доступність 24/7, забезпечує автоматичну генерацію сертифікатів [57].

Країною з одним із найнижчих рівнів корупції є Сінгапур, де діє комплексна система освіти для державних службовців. Процес навчання та перепідготовки державних службовців у Сінгапурі ділиться на п'ять основних етапів, які включають етичні питання:

- «мер організовує навчання для чиновників, які збираються розпочати роботу (протягом одного-трьох місяців), а також для тих, кого недавно було переведено до нового офісу»;
- «базова виконується для працівників першого року служби»;
- «підвищення кваліфікації: на даному етапі додаткове навчання посадових осіб (між першим та третім роками служби) для максимального розкриття індивідуальних навичок та умінь»;
- «розширення: на цьому етапі посадові особи мають можливість виходити за рамки своїх конкретних функцій та за необхідності виконувати інші відповідні завдання»;
- «створення потенціалу: навчання, спрямоване розвиток здатності посадових осіб виконувати свої поточні завдання та відповідати майбутнім вимогам» [60].

Невипадково ця країна визнає, що етичне навчання має бути важливою та невід'ємною частиною навчання державних службовців. У цій країні існує два підходи до управління державним сектором, а саме на користь стандартів, етичних правил та на користь етичних принципів особистості.

Обговорення у невеликих групах, проведення тематичних досліджень та лекції використовуються для навчання державних службовців Сінгапуру. Тематичні дослідження надають реалістичні сценарії прийняття рішень, у

яких застосовуються моральні цінності та принципи, а також ілюструють складну та неоднозначну інформацію про етичний вибір.

В Європі етичні програми зосереджені або на підтримку реформи державного управління, підвищенні якості державних послуг та на правилах та положеннях адміністративної поведінки та адресності всіх державних службовців, або на підтримці боротьби з корупцією. Останні програми зосереджені на ризиках корупції та звертаються до конкретних ризиків певних груп державних службовців.

Етичне навчання визначає компетенції, на навчання яких направлено навчання працівників:

- 1) «вміння виявляти та формулювати моральні питання»;
- 2) «здатність думати про моральні проблеми»;
- 3) «вміння роз'яснювати свої моральні потреби» [59].

Для досягнення цієї мети використовуються два підходи до навчання. Один з них – теоретичний (нормативний) підхід. Його мета - надати знання про теорію, принципи, етичні норми та навчити учасників приймати та використовувати ці правила. Інший підхід спрямований на вплив та на поведінку шляхом навчання учасників логічного та критичного мислення про етичні проблеми при вирішенні етичних дилем. Комбінація цих підходів має використовуватися у програмах етичної освіти відповідно до потреб дослідницької групи [59].

Широко поширена думка, що етична освіта має бути націлена на формування певної керівної якості особистості, чесності, відповідальності чи протидії корупції.

«Але в Європі існує загальновизнане уявлення про те, що етична освіта сама по собі не може дати стійких результатів, особливо у країнах із високим рівнем корупції. Вони намагаються пояснити це тим, що лідери цих країн не мають політичної волі та досвіду для організації подібних тренінгів. Відсутність участі в етичному навчанні політиків є однією з основних перешкод, що ведуть до низького рівня мотивації інших державних

чиновників до такого навчання. Відсутність навчання етичному лідерству, а також культурне середовище, в якому корупція є нормальним способом ведення бізнесу, можуть пояснити, чому етична освіта залишається формальною і непопулярною і не має практичного впливу на поведінку державних службовців» [59].

«У світі є деякі відмінності в тому, хто організовує етичну освіту. Наприклад, в Естонії таке навчання координується та фінансується Міністерством фінансів. У Туреччині Рада з етики державних службовців є провідною установою в організації навчання; крім того, в державних установах створено комісії з етики, які відповідають за навчання етиці» [63].

На Філіппінах навчанням державних службовців керує Комітет із зв'язків із громадськістю [60].

У Латвії існують спеціальні курси для співробітників зі спеціальними функціями (прокурори та судді, які відповідають за державні закупівлі тощо).

Агентства державної служби, що існують у цих країнах, несуть відповідальність за кадрову політику, але вони також мають багато інших обов'язків, і етичне навчання не є для них пріоритетом. Антикорупційні агентства зосереджені на запобіганні корупції та приділяють першочергову увагу навчанню з питань етики, але не мають достатніх ресурсів та навичок для проведення такого навчання самостійно.

Навчання проводиться безпосередньо різними установами, а саме установами боротьби з корупцією, державною службою або освітніми установами, такими як Академія державної служби або іншими навчальними закладами. У курсах беруть участь приватні та іноземні консультанти, вчені та професори зі вільної економічної зони.

Однією з умов ефективності етичної освіти є тісна співпраця між організацією, що забезпечує освіту, та агентством, яке координує таке навчання на державному рівні, що дозволяє розробляти гнучкі навчальні програми.

Крім того, існує думка, що етика має бути інтегрована у повсякденне управління державною установою і що її керівники мають відповідати за просування етичних норм у своїх організаціях. Для керівників важливо забезпечити практичне регулювання поведінки працівників у ситуаціях, коли офіційні правила суперечать популярним традиціям, що особливо важливо у країнах із високим рівнем корупції.

«У більшості країн ЄС усі нові держслужбовці мають бути навчені етичним нормам, а також старші посадові особи та керівники структур із значними ризиками корупції. Тільки в деяких країнах (Естонія, Хорватія, Молдова та Туреччина) курси етики пропонуються працівникам, які не мають статусу державного службовця, але можуть працювати в секторах підвищеного ризику корупції, таких як охорона здоров'я, освіта» [59].

Ефективність навчання залежить від сучасних методів навчання. Вивчення досвіду різних країн показує поєднання теоретичної та практичної підготовки, використання конференцій та лекцій, семінарів та тренінгів, інтерактивних методів та тематичних досліджень, онлайн-навчання, тренажерів, рольових ігор, навчальних фільмів, групової роботи, дискусій, етичні дилеми, розгляд питань з точки зору зору різних учасників етичної ситуації, підготовка індивідуальних планів дій у галузі етики для учасників програми навчання та додаткове навчання на робочому місці для підтримки реалізації таких планів, обговорення виявлених перешкод у реалізації запропонованих дій шляхом підтримки один одного в реалізації.

Аналіз поширених тематичних програм в Україні показує, що етичне навчання обмежується питаннями протидії корупції та суттєво відрізняється від навчання в інших країнах. Аналіз освітніх та професійних програм магістрів державної служби в Україні свідчить про недостатню увагу до питань етики державних службовців. Розгляд етичних проблем державних службовців пропонує лише тему боротьби з корупцією, таку дисципліну, як «Державна служба», і лише кілька магістрантів у країні мають у навчальній програмі окрему дисципліну «Етика державної служби» [38, с.20].

На державній службі в Україні немає традиції організації самоосвіти працівників, і це багато в чому спонтанні рішення, яке проводиться з метою вивчення змін у законодавстві країни. Проблема організації самоосвіти державних службовців потребує як теоретичної розробки, і практичної підготовки державних службовців на її реалізацію.

Таким чином, аналізуючи етичне навчання державних службовців, і зарубіжний досвід для України, слід зазначити, що узагальнення досвіду різних країн дозволяє визначити основні особливості етичного навчання державних службовців: чітке визначення цілей навчання та диференціація за установою, існуючі етичні проблеми, а це аналіз ефективності етичного виховання та рівня етики працівників державного управління, використання різних дат тренувань (щодня за розкладом на 3 місяці), наявність державного органу, який координує організацію навчання, використання широкого спектра форм та методів навчання, які пропонують теоретичні та практичні заняття з етики тощо. Деякі елементи етичного виховання є перспективними для впровадження в Україні. Проте першому етапі корисно уточнити функції державних структур з організації етичного виховання, розробити типові програми навчання. Другий етап - створення державного органу, який відповідатиме за організацію етичної освіти, розроблятиме та впроваджуватиме методи оцінки якості етичної освіти.

Висновки до розділу 3

Отже, проаналізувавши шляхи, спрямовані на запобігання та протидії корупції в публічній службі України, можна зробити наступні висновки:

У національному законодавстві так звані «морально-етичні обов'язки державного службовця» викладені в «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та представників місцевого самоврядування». Вони є узагальненнями норм етичної поведінки державних службовців та представників самоврядування, яких вони зобов'язані дотримуватися при

виконанні своєї функції. Вони ґрунтуються на положеннях Конституції України, Законів України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також загальних вимогах до поведінки цих осіб, визначених Законом України «Про запобігання корупції».

Узагальнення досвіду різних країн дає змогу визначити основні особливості етичного навчання державних службовців: чітке визначення мети навчання та її диференціацію залежно від часу роботи на державній службі, напряму діяльності, особливостей закладу, наявні етичні проблеми; аналіз ефективності етичної освіти та рівня етики працівників державного управління; використання різних дат навчання (від щоденних до погодинних протягом 3 місяців); наявність громадського органу, який координує організацію навчання; використання широкого спектру форм і методів навчання, що забезпечують теоретичну та практичну етичну підготовку тощо. Певні елементи етичної освіти є перспективними для впровадження в Україні. На першому етапі, однак, корисно конкретизувати функції державних структур щодо організації етичної освіти, розробити типові навчальні програми, навчання. Другий етап - створення державного органу, який відповідатиме за організацію етичної освіти, розроблятиме та впроваджуватиме методи оцінки якості етичної освіти, щоб вона була обов'язковою.

ВИСНОВКИ

Отже, проаналізувавши етику публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції, можна зробити наступні висновки:

Поняття «етика публічного службовця» розглядається як «професійна мораль» і галузь етичного знання. У другому випадку вона «вивчає професійну мораль публічних службовців, обґрунтовує ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки та взаємовідносин між людьми у процесі здійснення державної управлінської діяльності та надає практичні рекомендації, зорієнтовані на цю діяльність». Тобто «професійна етика», як і всяка інша наукова галузь соціальних знань, має три рівні: емпіричний, теоретичний і практично-прикладний. Серцевиною професійної етики (етики публічного службовця) є обґрунтування моральних (етичних) кодексів.

Проблема етики державної служби є складною, складною, системною, яку неможливо вирішити лише одним чи кількома механізмами. Провідною умовою її вирішення є інтенсивний економічний розвиток країни. Крім того, етичною може бути лише державна служба, яка діє ефективно, зосереджена на стандартах управління якістю та має на меті задоволення потреб суспільства. Тому розвиток етики державних служб є важливим механізмом розвитку державної служби, а підвищення ефективності державної служби - одним із їх механізмів впровадження етики. Усі вищезазначені проблеми необхідно вирішувати комплексно і одночасно. Але потрібна скоординована діяльність для побудови етичної системи державної служби на трьох рівнях: державному, регіональному та на рівні окремих установ державної служби.

Визначаючи рівень професіоналізму державного службовця, необхідно оцінити його особистісно-професійні необхідні моральні якості та його дотримання професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки.

Корупція - це явище, яке призводить до порушень прав людини, соціальної нерівності та соціальної напруги, уповільнює економічний розвиток та загрожує національній безпеці держави. Тому боротьба з

корупцією як масштабним соціальним явищем є внутрішньою функцією держави. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», особи, відповідальні за виконання функції держави або місцевого самоврядування, та особи, які перебувають на одному рівні з особами, уповноваженими на це, підлягають відповідальності за корупційні правопорушення.

У процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави зростає важливість діяльності державних службовців. Метою змін у державному управлінні є формування професійних, високоефективних, стабільних та авторитетних державних інституцій, діяльність яких ґрунтується на чітких моральних та професійно-етичних засадах та нормах. Довіра громадян до влади, здатність державних службовців ефективно та етично правильно виконувати своє соціальне призначення є визначальними факторами продуктивної соціальної взаємодії та конструктивного суспільного розвитку. Усунення корупційних ризиків у діяльності державних службовців має виключати можливість їх порушення законодавства України, позитивно впливати на покращення роботи державних службовців та сприяти підвищенню їх авторитету.

Концепція професіоналізму містить професійно-етичну та враховує моральні особливості особистості. Моральні аспекти включені у феномен компетентності не лише у формі моральних якостей професіоналів, а й як теоретичні знання, практичні навички та вміння у сфері професійної етики, етичної чутливості та готовності фахівців здійснювати професійну діяльність на основі моралі цінності та принципи професійної етики. етично правильна поведінка в ситуаціях морального вибору. Обґрунтовано необхідність розподілу етичної компетенції державних службовців та відзначено її роль у контексті реформи державного управління.

Толерантність та доброчесність є неодмінними складовими професійної компетентності публічного службовця. Це дає підстави стверджувати, що в межах процесу реформування правового інституту публічної служби в Україні проблематика толерантності та доброчесності як складової

професійної компетентності публічного службовця потребує проведення поглиблених досліджень на основі комплексного підходу, який передбачає здійснення перетворень у системі публічної служби, правовому статусі публічних службовців, компонентах етичної інфраструктури публічної служби, у змісті професійного навчання і тактиці реалізації цих змін. Високий рівень доброчесності та толерантності публічних службовців необхідно забезпечити шляхом піднесення вимоги доброчесності публічної влади до рівня принципу її організації та здійснення. Такий принцип має бути закріплений у Конституції та законах України і реалізований у відповідних їм підзаконних нормативно-правових актах.

У національному законодавстві так звані «морально-етичні обов'язки державного службовця» викладені в «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та представників місцевого самоврядування». Вони є узагальненнями норм етичної поведінки державних службовців та представників самоврядування, яких вони зобов'язані дотримуватися при виконанні своєї функції. Вони ґрунтуються на положеннях Конституції України, Законів України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також загальних вимогах до поведінки цих осіб, визначених Законом України «Про запобігання корупції».

Узагальнення досвіду різних країн дає змогу визначити основні особливості етичного навчання державних службовців: чітке визначення мети навчання та її диференціацію залежно від часу роботи на державній службі, напряму діяльності, особливостей закладу. , наявні етичні проблеми; аналіз ефективності етичної освіти та рівня етики працівників державного управління; використання різних дат навчання (від щоденних до погодинних протягом 3 місяців); наявність громадського органу, який координує організацію навчання; використання широкого спектру форм і методів навчання, що забезпечують теоретичну та практичну етичну підготовку тощо. Певні елементи етичної освіти є перспективними для впровадження в Україні. На першому етапі, однак, корисно конкретизувати функції

державних структур щодо організації етичної освіти, розробити типові навчальні програми, навчання. Другий етап - створення державного органу, який відповідатиме за організацію етичної освіти, розроблятиме та впроваджуватиме методи оцінки якості етичної освіти, щоб вона була обов'язковою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05.08.2016. *Верховна Рада України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>
2. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: прийнятий 34-ю сесією Генеральної асамблеї ООН 17 груд. 1979 р. // Документ ООН A/34/46, ООН, 1980. – С. 208–240.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : затверджена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/2004
5. Корупція в сфері державного управління [Електронний ресурс] : Резолюція A/CONF.144/28/Rev.1 VIII Конгреса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (г. Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.). – Режим доступа: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncc/uncc_ph_r.pdf. – Загл. с экрана.
6. Про державну службу: Закон України від 22 січ. 2016 р. // ВВР України. 2016. № 4. С. 60, ст. 43.
7. Про запобігання корупції : закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
8. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ

- Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. №158. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>
9. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс] : міжнародний документ від 4 листоп. 1999 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_102. – Назва з екрана.
 10. Андрианов В. Коррупция как глобальная проблема современности / В. Андрианов // Маркетинг. – 2008. – № 2. – С. 3-23.;
 11. Антикорупційна політика України : навчальний посібник для членів громадських рад / Е. Р. Рахімкулов, О. В. Климович, С. І. Панцир, М. В. Чугаєвський, Л. І. Лебедюк. – Львів, 2011. – 136 с.;
 12. Баранов П.П. Основные направления совершенствования борьбы с коррупцией на современном этапе/ П.П. Баранов// Северо-Кавказский юридический вестник.- 2017.- № 2.- С.84-90.
 13. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. – Х. : Право, 2005. – С. 175.
 14. Бобовникова Л. А. К вопросу о возникновении и осмыслении феномена «толерантность» в Западной Европе / Л. А. Бобовникова // Культура народов Причерноморья. - 2005. - № 65. - С. 108 - 111.
 15. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська ; уклад. О. М. Руденко. – К. : НАДУ, 2013. – 76 с.
 16. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 336 с.
 17. Василевська Т. Е., Саламатов В. О., Марушевський В. О. Етика державного управління: підручник. Київ: НАДУ, 2015. 204 с.
 18. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія / К. Ващенко. – ІваноФранківськ: Місто НВ, 2017. – 416 с.
 19. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Бусел. - К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. - 1728 с.

20. Витко Т.Ю. Державна кадрова політика України: сутність, сучасний стан і перспективи розвитку / Т.Ю. Витко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. - 2016. - №1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_5
21. Головин Б. Н. Лингвистические основы учения о терминах : [учеб. пособие для филол. спец. вузов] / Б. Н. Головин, Р. Ю. Кобрин. – М. : Высш. шк., 1987. – 104 с.
22. Гошовська В. Суспільно-демократичні цінності - основа формування еліти в державному управлінні : [навч.-метод. Матеріали] / В. Гошовська, І. Сурай ; уклад. Ю. Стрілецька. - К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2013. - 56 с. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/
23. Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зб. метод. матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держ. службовців і посадових осіб місц. самоврядування / за заг. ред. Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. Київ: НАДУ, 2016. 308 с.
24. Денисов С. А. Антикоруptionные нормы европейского права и проблемы их восприятия в России / С. А. Денисов // Следователь. 2010. № 11. С. 18-21.
25. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Ін-Юре, 1999. – 244 с.
26. Еошовська В. Суспільно-демократичні цінності - основа формування еліти в державному управлінні : [навч.-метод. Матеріали] / В. Еошовська, І. Сурай ; уклад. Ю. Стрілецька. - К. : Національної академії державного управління при Президентові України, 2013. - 56 с,- С. 29.
27. Еула С. Добросчесність як нова категорія антикорупційного законодавства: реальність та перспективи / С. Еула [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://nihabarnuctvu.org.ua/publ/dobrochesnistJak_nova_kategorija_antikorupcijnogo_

- 28.Заброда Д. Г. Сучасні підходи до розуміння сутності корупції / Д. Г. Заброра // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2005. – № 3 (22). – С. 271-279.
- 29.Ківалов С. В. Закон України про державну службу : наук.-практ. коментар / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – О. : Фенікс, 2007. – С. 36.
- 30.Кобликов А. С. Юридическая этика. Учеб. для вузов, 2-е изд. – М. : Норма, 2003. – С. 23.
- 31.Кучера Я.В., Білецька І.М. Етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції. Збірник тез доповідей науково-практичної конференції «Економіко-фінансові механізми здійснення соціально-економічного розвитку України», 1 червня 2021 року. Івано-Франківськ : НАІР, 2021. С. 42-44.
- 32.Кучера Я.В., Білецька І.М. Корупція в діяльності публічних службовців. Збірник тез доповідей науково-практичної конференції «Сучасні тренди інноваційного розвитку», 28 жовтня 2021 року. Івано-Франківськ: НАІР, 2021. С. 236-237.
- 33.Мачинська Н. І. Теоретичні аспекти духовно-моральної компетентності майбутніх фахівців // Наукові записки. Серія “Психологія і педагогіка”. 2012. Вип. 21. С. 131–136.
- 34.Методичні рекомендації щодо забезпечення самостійної роботи з дисципліни «Етика державного службовця» (для бакалаврів) К.: МАУП. – 2016.- 25 с.
- 35.Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія / Є. В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.
- 36.Новгородцев П. И. Право и нравственность / П. И. Новгородцев // Правоведение. – 1995. – № 6. – С. 103-113.
- 37.Оболенський О.Ю. Державна служба: Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.
- 38.Панфілова Т.О. Етика державного управлінця: методичні рекомендації. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 44с.

39. Педагогічна етика // Майбутньому вчителю про основи педагогічної майстерності / Е.О. Гришин (кер.) та ін. – Тернопіль, 1993. – С.144-167.
40. Політична корупція перехідної доби / за ред. С. Коткіна та А. Шайо ; пер. з англ. Т. Гарастович, С. Гарастович. – К. : Видавництво «К.І.С.», 2004. – 440 с.
41. Попков В.Д. Этика советской государственной службы. – М.: Юрид. лит., 1970. – 200 с.
42. Правовые акты: антикоррупционный анализ / под ред. Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, А. Н. Найденко. М., 2010. – С. 16-27.
43. Селюков Ф.Т. Административная этика. – М.: Знание, 1980. – 64 с.
44. Словарь по этике / Ред. О. Г. Дробницкого, И. С. Кона. – 2-е изд. – М. : Политиздат, 1970. – 398 с.
45. Соколов В.М. Власть-Мораль-Общество: диалектика взаимосвязи // Государственная служба и кадровый потенциал России: история, современность, будущее: Науч.-пр. конф. / РАГС при Президенте РФ. – Курск, 2002. – С. 179-186.
46. Сурай І. Добросьвітність як форма протидії корупції / І. Сурай // Проблеми реалізації державної антикорупційної політики в Україні : [зб. наук, пр.] / за заг. ред. проф. А. Мих-ненка. - К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2011. - С. 118-121.
47. Тодорцева Ю. В. Формування толерантності майбутніх учителів у процесі професійної підготовки : автореф. дне. ... канд. пед. наук: 13.00.04 / Тодорцева Ю. В. ; Південноукр. держ. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського. - О., 2004. - 23 с.
48. Хриков Є. М. Етична система публічної служби України. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 3. URL : http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3_2020/8.pdf
49. Шепель В.М. Настольная книга бизнесмена и менеджера (управленческая гуманитарология). – М.: Финансы и статистика, 1992. – 240 с.

- 50.Шпекторенко І. Профілювання посадових компетенцій державних службовців на основі функцій управління та державного управління // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. ДРІДУ. 2015. Вип. 3 (26). Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 266–275.
- 51.Шрейдер Ю. А. Этика / Ю. А. Шрейдер. – М., 1998. – С. 173.
- 52.Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. І. Яцків ; Відкритий міжнар. ун-т розв. людини «Україна». – К., 2011. – 16 с.
- 53.Яцків І. І. Загальні положення протидії корупції: адміністративно-правовий аспект / І. І. Яцків // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Випуск ХХІ. – Івано-Франківськ, 2009. – С. 88-94.
- 54.Індекс сприйняття корупції. – Режим доступу: <https://ti-Ukraine.Org/research/indeks-spryjnyattyakoruptsiyi> - 2018.
- 55.Kiovská Mária. Kultúra a etika verejnej správy ako predpoklad jej Kality / Mária Kiovská // «Jakość administracji publicznej» Międzynarodowa konferencja naukowa Cedzyna k. Kielc, 24–26 września 2004. – Rzesów, 2004. – С. 199.
- 56.ACN Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (2020), “Ethics Training for Public Officials. A study prepared by the OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) and SIGMA, a joint EU-OECD initiative, principally financed by the EU, in cooperation with the OECD Public Sector Integrity Network”, available at :<https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>.
- 57.ARAC launches the Basic Ethics Course for Public Servants: “A Tool to Prevent Corruption”. URL: https://www.unodc.org/ropan/en/arac-launchesthe-basic-ethics-course-for-public-servants_-atool-to-prevent-corruption.html

58. Celia Lee, (2020), “Ethics in Public Administration: Are We Teaching What Can’t be Taught?”, Civil Service College Singapore [Online], available at : <https://www.csc.gov.sg/articles/ethics-in-public-administration-are-we-teaching-what-can-t-be-taught>.
59. Ethics Training for Public Officials. A study prepared by the OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) and SIGMA, a joint EU-OECD initiative, principally financed by the EU, in co-operation with the OECD Public Sector Integrity Network. OECD 2013. 76 c. URL: [:https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf](https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf).
60. Human Resource Development and Training of Civil Servants in the Public Service of some ASEA N countries. URL: <http://caicachanhchinh.gov.vn/Plus.aspx/en/News/71/0/109025/0/356>. ACEAH
61. International Civil Service Effectiveness Index. URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/internationalcivil-service-effectiveness-index>
62. Multidisciplinary group on corruption (GMC), (2019), “Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials”, available at: <https://rm.coe.int/16804d1e0b>
63. The four system studies: legal and institutional infrastructure of ethical administration in Turkey report prepared by: Ugur OMURGONULSEN ShortTerm expert February 2009. URL: <https://rm.coe.int/16806eef50>.
64. The official site of The U.S. Office of Government Ethics (OGE), (2020), “Ethics Training Tools Templates”, available at: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Resources/Ethics+Training+Tools+and+Templates>.
65. The official site of Understanding Civil Service (2019), “Civil Service Ethics”, available at: <https://www.civilservant.org.uk/ethics-homepage.html>].
66. The official site of United Nations Office on Drugs and Crime (2019), “ARAC launches the Basic Ethics Course for Public Servants: A Tool to Prevent

Corruption”, available at : https://www.unodc.org/ropan/en/araclaunches-the-basic-ethics-course-for-public-servants_-a-tool-to-prevent-corruption.html

67. The U.S. Office of Government Ethics (OGE): URL: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Resources/Ethics+Training+Tools+and+Templates>.
68. Transparency International Україна. Національна система доброчесності /Україна. -2015 р. [Електронний ресурс]. -Режим доступу : https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/nis_assessment_ukr_0.pdf.