

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут новітніх освітніх технологій
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

ГОРЗОВ Владислав Анатолійович

Етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції

спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма – Публічне управління та адміністрування
Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ПУАзм-21

Горзов Владислав Анатолійович

Науковий керівник:

к.н.д.у., доц. Антонюк Віктор Васильович

ТЕРНОПІЛЬ – 2025

ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

1.1. Поняття та сутність етики в державному управлінні

1.2. Нормативно-правове регулювання етичних стандартів публічних службовців

РОЗДІЛ 2. ЕТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

2.1. Взаємозв'язок етичних норм і антикорупційної політики

2.2. Механізми реалізації етичних принципів у практиці державної служби

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЕТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ

3.1. Основні виклики та порушення етичних норм у діяльності службовців

3.2. Шляхи вдосконалення етичної культури та антикорупційних заходів

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ВСТУП

Актуальність теми. Корупція залишається однією з найсерйозніших проблем сучасного державного управління, що негативно впливає на ефективність роботи органів влади, рівень довіри громадян та розвиток суспільства. Етика публічного службовця виступає ключовим інструментом запобігання корупційним проявам, адже дотримання моральних принципів і професійних стандартів формує прозорість, підзвітність та добросовісність у діяльності державних органів. В умовах реформування державної служби та впровадження антикорупційних стратегій питання етичної поведінки набуває особливої актуальності.

Проблематику етики та антикорупційної політики досліджували такі науковці, як: В. Л. Ребкало, Н. Р. Нижник, О. В. Петренко, а також зарубіжні автори – Дж. Роуз-Аккерман, С. Клітгард. Їхні роботи присвячені аналізу моральних засад державної служби, механізмів запобігання корупції та формуванню етичної культури.

Метою роботи є визначення ролі етики публічного службовця як ефективного засобу запобігання та протидії корупції в системі державного управління.

Завдання дослідження:

1. Розкрити сутність та значення етики в діяльності публічних службовців.
2. Проаналізувати нормативно-правову базу щодо етичних стандартів державної служби.
3. Визначити взаємозв'язок між етичними нормами та антикорупційною політикою.
4. Дослідити механізми реалізації етичних принципів у практиці державних органів.
5. Виявити основні проблеми дотримання етичних норм у діяльності службовців.

6. Запропонувати шляхи вдосконалення етичної культури та антикорупційних заходів.

Об'єкт дослідження – етика публічного службовця в системі державного управління.

Предмет дослідження – етичні принципи та їх вплив на запобігання і протидію корупції.

Для досягнення поставленої мети та виконання завдань роботи використано комплекс взаємопов'язаних **методів**. Аналіз і синтез – для вивчення наукових джерел, нормативно-правових актів та узагальнення теоретичних положень щодо етики публічних службовців. Порівняльно-правовий метод – для зіставлення українських стандартів етичної поведінки з міжнародними нормами та практиками. Системний підхід – для розгляду етики як складової системи державного управління та антикорупційної політики. Нормативно-правовий аналіз – для дослідження законодавчих актів, що регулюють етичні стандарти та запобігання корупції. Контент-аналіз – для аналізу змісту етичних кодексів, антикорупційних програм та офіційних документів. Методи узагальнення та індукції – для формування висновків на основі опрацьованих матеріалів. Емпіричні методи (опитування, анкетування) – для виявлення рівня обізнаності та ставлення публічних службовців до етичних норм (за наявності практичної частини). Статистичний метод – для обробки кількісних даних щодо порушень етичних норм та корупційних правопорушень.

Практична цінність. Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення антикорупційних програм, розробки етичних кодексів публічних службовців, а також у навчальному процесі при підготовці фахівців у сфері державного управління.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

1.1. Поняття та сутність етики в державному управлінні

Етика публічного службовця є системою моральних норм, принципів і правил поведінки, що регулюють професійну діяльність осіб, які виконують функції держави. Вона ґрунтується на загальнолюдських цінностях, таких як чесність, справедливість, відповідальність, а також на спеціальних вимогах, що впливають із статусу державного службовця.

У сучасних умовах етика розглядається не лише як моральний орієнтир, але й як інструмент управління, що забезпечує прозорість, підзвітність та довіру громадян до органів влади. Вона формує культуру доброчесності, яка є основою ефективної антикорупційної політики.

Основні принципи етики публічного службовця включають:

- Законність – дотримання норм права у всіх діях.
- Неупередженість – уникнення конфлікту інтересів та дискримінації.
- Відповідальність – усвідомлення наслідків прийнятих рішень.
- Прозорість – відкритість інформації для громадськості.
- Служіння суспільству – пріоритет інтересів громадян над особистими.

Етичні стандарти є важливим елементом професіоналізації державної служби, адже вони визначають поведінку службовців у ситуаціях, де правові норми не дають однозначної відповіді.

Сучасна держава, щоб ефективно виконувати свої завдання, повинна спиратися на державну адміністрацію, яка має ієрархічну структуру, діє у формалізованій та регульованій законом спосіб, має розгалужену структуру та організацію, є спеціалізованою та базується на професійному (бюрократичному) факторі. Сучасна державна адміністрація в тому вигляді, в якому ми її знаємо сьогодні, розвинулася в епоху бюрократизму абсолютних монархій. В принципі,

з моменту її формування, окрім очікувань, з'являються численні застереження щодо її функціонування.

Етимологію терміна «адміністрація» наукова доктрина про адміністрацію походить від латинського слова *ministrare*, що означає «служити, виконувати». Префікс *ad-* надає тут значення цілеспрямованої дії, синонімічної до служби, допомоги. У літературі з цього питання одностайно підкреслюється цей службовий характер адміністрації щодо держави, права та громадян. Звідси, власне, і походить термін «державна (цивільна) служба». У демократичній державі адміністративний апарат є слугою суспільства, тому робота його службовців є службою. З цієї причини громадяни очікують, що політики та підпорядкована їм адміністрація у своїх діях на благо спільноти будуть спиратися на кодифіковані норми права, дотримуватися етичних стандартів щодо чесності більш суворо, ніж інші професійні групи, а відкритість і чистота їхніх дій не будуть викликати сумнівів. Формування державної служби в інституційному та функціональному вимірі з самого початку мало стати гарантією виконання працівниками широко розуміється адміністрації покладених на них завдань професійно та неупереджено.

З XIX століття, разом із формуванням верховенства права, головним принципом діяльності адміністрації вважається принцип законності (правопорядку). Поява правової держави означала введення критерію відповідності дій та актів адміністрації законам, а також створення адміністративного судочинства, яке стоїть на сторожі цієї відповідності. На європейському континенті проблема етики в діяльності державної служби протягом тривалого часу не була широко досліджена. Лише з часом в англосаксонській правовій культурі сформувалася аксіологічна чутливість до питання можливих конфліктів інтересів, що призвело до пошуку процедурних та інституційних механізмів запобігання. Наразі існує згода щодо того, що створення етичних стандартів державної служби та розвиток етичної інфраструктури мають ключове значення для формування етичних норм та усунення патологій. Дослідники навіть вказують на своєрідну «експансію

проблем професійної етики та етичних кодексів» як на «характерне явище для перелому XX і XXI століть». Однак етичні питання не можуть бути зведені виключно до особистого аспекту, оскільки вони стосуються багатьох сфер державного управління (служби) – структур, завдань, сфер діяльності. Ставши своєрідним соціальним феноменом, професійна етика почала викликати все більший інтерес науки.

Метою даної роботи є ознайомлення з значенням етики в державній службі та формування етичної інфраструктури для впровадження бажаних змін у поведінці працівників та всієї адміністрації. Робота була підготовлена на основі аналізу вибраних нормативних актів, що регулюють питання етики в державній адміністрації, та вибору літератури, що стосується питань етики в урядовій та місцевій адміністрації.

Для цілей даної роботи я навмисно використовую поняття державної служби, яке є значно ширшим за поняття цивільної служби, яке обмежується професійним корпусом чиновників. За вихідну точку я беру припущення М. Мроза, який стверджує, що державну службу виконують особи, які перебувають у трудових відносинах на основі різних правових відносин у всіх конституційно виділених сегментах влади: виконавчій, законодавчій та судовій, виконуючи різноманітні функції та розпорядження, що впливають із статутних завдань цих органів влади. Щоб адміністрація належним чином служила громадянам, кадрове забезпечення посад повинно ґрунтуватися на виборі відповідним чином мотивованого, а насамперед кваліфікованого та професійного персоналу, чий формальний та матеріальний статус належним чином захищатиме його від впливу поточної політики та сфери приватного підприємництва. Таким чином реалізується принцип «уряди і парламенти змінюються, а адміністрація залишається», походження якого сягає часів Третьої Французької Республіки. Таке припущення є протилежністю широко критикованої системи «розподілу трофеїв», в якій посади в адміністрації обіймають номінанти політичної влади. На відміну від політичних функцій, оцінка осіб, які працюють і претендують на посаду в державній службі, ґрунтується на таких ключових критеріях:

професіоналізм, кваліфікація та особистісні схильності. Причинами, що виключають неупередженість і нейтральність, будуть політичні зв'язки або соціальні стосунки.

Стабілізація професійної бюрократизованої структури професійного корпусу чиновників, що є опорою держави, за задумом мала на меті вдосконалити державне управління, здійснюване державою для громадян, та поглибити їхню довіру до державних структур. Однак три десятиліття після політичної трансформації в Україні практика наступних урядів показує, що реалізація цих амбітних задумів залишається проблематичною. Методи найму та навчання, а також правовий статус персоналу державної служби є одними з найважливіших проблем державного управління і є предметом багатьох досліджень. Ян Циммерманн вказує, що державна адміністрація «реалізує спільне благо, тобто суспільний інтерес, щоб принести якусь користь загалу (державі, спільноті), або ж дбає про індивідуальний інтерес, представляючи інтереси всього суспільства, або з огляду на загально визнані цінності».

Тут виникає необхідність визначити категорію суспільного інтересу. Тадеуш Вось, теоретик і практик застосування адміністративного права, вказує, що неможливо визначити суспільний інтерес. Громадський інтерес за своєю суттю має нечіткий характер, тому неможливо сформулювати його об'єктивне визначення. Звідси виникають численні суперечки щодо практики та етичні дилеми. Право не завжди буде належним інструментом для визначення зразка (а тим більше змісту) громадського інтересу. У багатьох ситуаціях це просто неможливо, оскільки надто казуїстичний підхід міг би паралізувати діяльність адміністративного апарату або спричинити надмірне втручання держави в життя громадян. Суспільний інтерес часто суперечить індивідуальним інтересам. Верховний Суд у своєму рішенні від 18.11.1993 р. заявив, що:

У правовій державі немає місця для механічного і жорсткого розуміння принципу верховенства загального інтересу над індивідуальним інтересом. Це означає, що в кожному окремому випадку діючий орган зобов'язаний вказати, про який загальний (публічний) інтерес йдеться, і довести, що він є настільки

важливим і значущим, що безумовно вимагає обмеження індивідуальних прав громадян.

Можна виділити кілька вимірів суспільного інтересу:

1. вимір держави і народу (у Конституції України ми читаємо: «ми, український народ – всі громадяни України»);
2. вимір суспільства (підкреслює службову роль влади);
3. вимір загалу платників податків (які фінансують діяльність та заробітну плату державної адміністрації і зацікавлені в раціональному витрачанні коштів);
4. вимір Державного казначейства (що охоплює власність народу, суспільства, платників податків);
5. вимір державного роботодавця (міністерства, відомства, агентства).

Кожен з цих аспектів повинен бути врахований працівниками державної служби. Вказується, що з огляду на суперечки, що виникають навколо суспільних інтересів, крім суттєвих аргументів, необхідно застосовувати так звані аргументи другого ступеня (виключні). Як обов'язок, що виконує функцію виключних аргументів, можна розуміти обов'язок керуватися міркуваннями громадського інтересу, таким чином виключаючи керування особистими, матеріальними чи товарицькими вигодами.

Закон, не маючи можливості описати, що є суспільним інтересом, залишає адміністративним органам (чиновникам) свободу прийняття рішень, яка в юридичній науці називається адміністративним розсудом. Це особлива форма застосування права, яка є своєрідним пом'якшенням адміністративних дій шляхом надання чиновнику вибору рішення даного питання - цей вибір не можна плутати з довільністю. Усі адміністративні акти повинні відповідати загальним принципам права, Конституції України та принципам адміністративного кодексу. Оскільки чітке визначення суспільного інтересу в багатьох конкретних ситуаціях може викликати певні труднощі, а правові норми не завжди вказують однозначні рішення, особа, яка приймає рішення, може зіткнутися з етичною дилемою. Барбара Кудрицька визначає цей термін як ситуацію, в якій стикаються принаймні дві ролі, обов'язки, права, зобов'язання або цінності, яких посадовець

не може одночасно дотримуватися і повинен вибрати одну з них. Вбачання в адміністрації самостійного чинника, що визначає політику держави, слід вважати негативним проявом бюрократизації та технократизації суспільного життя, що може становити небезпеку для демократичного правопорядку.

Нормативні акти визначають певні директиви поведінки посадової особи, а ненормативна казуїстична сфера стає простором для етичних зразків. Вони є особливо важливими в ситуації конфлікту інтересів, що є дилемою між обов'язками, що випливають з займаної посади (функції, служби), та власними інтересами суб'єкта або вигодами для осіб чи установ, з якими його пов'язують (формально чи неформально) якісь відносини. Явище конфлікту інтересів проаналізував Кеннет Кернаган. Він виділив вісім ситуацій, які відповідають різним рівням конфлікту інтересів у державній адміністрації. До них належать: корупція, фінансові операції, подарунки та розваги, вплив третіх осіб, використання службової інформації, а також додаткове працевлаштування, майбутнє працевлаштування та співпраця з родичами. Конфлікт інтересів може виникати безпосередньо або опосередковано. Перший виникає, коли посадовець безпосередньо зацікавлений у результаті провадження, а другий – коли сторона, яка може отримати вигоду від вирішення справи, пов'язана з посадовцем (наприклад, коли в тендері бере участь компанія, президентом якої є родич посадовця, що вирішує результат).

Конфлікт інтересів може також виникати у трьох формах: фактичному, уявленому та потенційному. Якщо розпізнати фактичний конфлікт, як правило, не складно, то розпізнати уявний та потенційний конфлікт інтересів іноді може бути важко. Сприйманий конфлікт інтересів виникає в ситуації, коли через об'єктивні обставини нас сприймають як осіб, які керуються приватними міркуваннями, навіть якщо суб'єктивно, щиро, ми керувалися виключно суспільним благом. Прикладом може бути ситуація, коли, наприклад, у тендері бере участь підприємець, який наймає родича члена тендерної комісії, і підготовлена ним пропозиція об'єктивно залишається найвигіднішим вибором, однак більш-менш очевидний зв'язок може викликати сумніви та підозри у колег

та третіх осіб. Потенційний конфлікт інтересів виникає в ситуації, коли наша діяльність може негативно вплинути на сприйняття нашої безкорисливості та неупередженості в майбутньому, наприклад, участь у виїзних тренінгах за рахунок підприємця, який у майбутньому може стати контрагентом органу влади. Існують ситуації, в яких наслідки певної поведінки залишаються настільки віддаленими, що чиновник може не усвідомлювати їх. У навалі щоденних рішень можна втратити відчуття соціальної проблеми та її моральних аспектів.

Важливо підкреслити, що економічний аспект є важливим (можливо, навіть найважливішим), але не єдиним визначальним фактором у разі виникнення дилем. Іншими можуть бути, серед іншого, інтереси, що впливають з почуттів, емоцій, упереджень і близькості, обсягу повноважень, соціального статусу, соціальних відносин, а також сімейних відносин. У свою чергу, J. Zimmermann підкреслює, що на адміністративні рішення впливають суб'єктивні фактори: особисті погляди, цінності, а навіть звички чи наявні знання та інтелект. В ідеальній ситуації суб'єктивні питання взагалі не повинні брати гору, однак це здається цілком утопічним припущенням, неможливим для реалізації. Це підкреслює необхідність найму на державну службу осіб з певними компетенціями та моральною чутливістю, щоб суб'єктивний фактор мав якнайменший вплив на їхні рішення.

Кожен адміністративний акт, матеріально-технічна дія і навіть поведінка службовця підлягають подальшій оцінці зацікавлених сторін. Державна адміністрація своєю діяльністю виконує важливу соціальну місію, а державні органи є організаціями, що користуються довірою громадськості. Такий стан речей вимагає, щоб органи та їхні працівники діяли з дотриманням етичних принципів. Щоб виправдати ці очікування, необхідно створити певні формальні та неформальні механізми, що сприятимуть формуванню та реалізації бажаних стандартів.

1.2. Нормативно-правове регулювання етичних стандартів публічних службовців

В Україні правові засади етики публічних службовців закріплені в низці нормативно-правових актів. Основним документом є Закон України «Про державну службу», який визначає принципи діяльності державних службовців, серед яких доброчесність та дотримання етичних норм.

Ключові нормативні акти:

- Закон України «Про запобігання корупції» – встановлює вимоги щодо запобігання конфлікту інтересів, обмеження щодо подарунків, декларування доходів.
- Закон України «Про державну службу» – регламентує професійні стандарти та етичні принципи.
- Кодекс етики державного службовця – містить конкретні правила поведінки, спрямовані на забезпечення доброчесності.
- Міжнародні документи: Конвенція ООН проти корупції, рекомендації GRECO, стандарти OECD.

Нормативно-правове регулювання етики спрямоване на:

- формування єдиних стандартів поведінки;
- запобігання корупційним ризикам;
- підвищення довіри громадян до державних інституцій.

Важливо зазначити, що ефективність правового регулювання залежить не лише від наявності норм, але й від їх практичного застосування, контролю та виховання етичної культури серед службовців.

Коріння етики як науки сягають Стародавньої Греції. Аристотель (384-321 до н. е.) ввів її у філософію як третій розділ поряд з логікою та фізикою і визначив як практичну філософію. Термін «етика» (грец. *ethicos* - «моральність») у повсякденному вжитку часто розуміється як синонім моральності, словники найчастіше визначають етику як науку про моральність. Поняття моральності походить від латинського *moralis*, що розуміється як «звичаї», що підтверджує

практичні корені етики. Накопичені протягом століть численні роздуми про мораль, її умови та наслідки, що впливають на моральні погляди, призвели до того, що термін «етика» набув багатьох значень, не завжди сумісних між собою. У свою чергу, мораль іноді ототожнюють з аксіологією, широко розуміючим знанням про цінності. У стислому викладі мораль можна визначити як «сукупність правил поведінки, визнаних даним суспільством правильними». Ця вироблена сукупність норм, зразків, оцінок і правил, що регулюють міжлюдські відносини, впливає на прийняття або негативну оцінку чиеїсь поведінки. Дещо спрощуючи, можна сказати, що етика стосується теоретичного контексту, а мораль – конкретних вчинків. Вказується, що мораль залишається сферою рішень і вчинків, тоді як етика є теоретичним осмисленням їх, до неї належать усі судження, погляди та думки, сформульовані з моральних питань. Протягом століть домінуючим напрямком етичних роздумів були питання про те, які вчинки заслуговують на те, щоб бути визнаними моральними, а які – на осуд.

Сьогодні виділяють три розділи (напрямки) етики: нормативну, описову та так звану метаетику. Нормативна етика формулює та обґрунтовує системи моралі, створені суспільством, а також висуває постулати щодо того, як має бути, причому деонтологія зосереджується на діях, а телеологія – на їхніх наслідках. Описова етика (етологія) займається поясненням фактичного стану моралі та її науковим описом, досліджує мораль у різних соціальних, професійних групах, різних суспільствах, різних історичних періодах. Метаетика ж сформувалася лише в ХХ столітті, її творцем загальноновизнано вважається Джордж Едвард Мур, британський філософ, автор праці «Принципи етики». Метаетика займається дослідженням мови етики, її іноді називають «теорією теорії етики».

У контексті державної служби дуже важливою сферою етики є професійна деонтологія. Очевидно, що етичні питання набуватимуть особливого значення в професіях, які мають великий вплив на окремих осіб, соціальні групи та державу. Як влучно зазначає Г. Іздебський, існує, в принципі, безперечна потреба заповнити простір між тим, що, безсумнівно, є законом (англ. *hard law*), і тим, що, безсумнівно, ним не є, але користується загальною соціальною прийнятністю

(англ. soft law). В даний час відзначається, що для створення та підтримки системи етичної державної служби найефективнішим вважається гібридний модель, що включає елементи як інституційної моделі (заснованої на стандартах, викладених у правових актах), так і неформальної моделі, яка робить акцент на довгострокових і багатоаспектних заходах, що формують етичну поведінку.

Наслідком цього є спроби створення відповідної етичної інфраструктури адміністрації. Це поняття було введено в ужиток Комітетом з питань державного управління (PUMA), що діє в рамках Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Етична інфраструктура адміністрації – це сукупність матеріальних і нематеріальних чинників (інституцій, процесів, механізмів), що мотивують до професійної поведінки та високих стандартів поведінки, а також запроваджують правила, спрямовані на обмеження неналежної та небажаної поведінки. Елементи інфраструктури будуть мати дуже різноманітний характер, від неформальних (політична воля, громадянська активність) до формальних (правові норми, кодекси). Функціонально елементи етичної інфраструктури поділяються на інструменти контролю, управління та підтримки. Контроль повинен базуватися на правових нормах (конституція, закони, акти внутрішнього права), принципі верховенства права та сформованій відповідальності, яку доповнює громадянський нагляд. Управління зосереджується на створенні структур, кадрового складу та відповідних умов праці в державній адміністрації. Воно охоплює розробку стратегій, програм, а також інституцій для їх координації. Підтримкою для цих дій буде насамперед політична воля та супутні дії, що сприяють бажаній поведінці – етичні кодекси, освіта та навчання, а також система етичного консультування. Щоб бути ефективними, всі елементи інфраструктури повинні бути взаємодоповнюючими та взаємозалежними. Важливо, щоб зацікавлені сторони відчували, що формування державної служби має реальний, а не лише декларативний характер.

Найважливішим елементом етичної інфраструктури, однак, залишається людський фактор, який є найбільшою цінністю та ресурсом кожної організації. Саме по собі існування системи чи етичного кодексу не змусить дану інституцію

дотримуватися його. Часто великий наголос робиться на формулюванні та записуванні кодексу, але не звертається увага на дотримання містяться в ньому рекомендацій. Тут, так би мовити, на полях слід також згадати про так звану двоїстість етики людини. Вона зводиться до одночасного існування двох видів етики: декларованої (бажаної, згідно з якою особа хотіла б бути сприйнята в суспільстві) та практикованої (згідно з якою вона фактично діє). Обидві візії відрізняються одна від одної настільки, наскільки цінності, які ми декларуємо зовні, відрізняються від цінностей, які фактично реалізуються. Ця проблематична дисонанс викриває складність людської природи. Однак можна спробувати стверджувати, що чим вища буде етична свідомість працівників на всіх рівнях державної адміністрації, тим краще вони виконуватимуть завдання на благо загального добра.

Таке переконання лежить в основі створення нових кодексів професійної етики. Перші кодекси такого типу з'явилися вже в середньовіччі, їхня традиція є дуже давньою. Наприкінці XX і на початку XXI століття вони значно набрали популярності в Україні. Незалежно від галузі, професійна етика є сукупністю норм, що конкретизують загальні моральні принципи, вказуючи на їхні детальні наслідки для типових ситуацій, в яких можуть опинитися особи, що займаються певною професією. У таких кодексах часто підкреслюється значення професійної гідності та обов'язку, а також відповідальності працівників за якість виконуваної роботи, що видається особливо важливим у контексті державного управління. Певний універсальний перелік цінностей, важливих для державної служби, також включає: верховенство права, неупередженість, відповідальність, лояльність, надійність, політичну нейтральність.

Література з цього питання вказує, що хороший кодекс:

1. Повинен бути якомога більш об'єктивним, регулювати важливі та специфічні для даної професії питання, не вводячи норм, які і так залишаються вкоріненими в загальній моралі.
2. Не може бути описом цінностей та ідеалів, яким служить професія, повинен зосереджуватися на суспільному інтересі.

3. Не містить положень, обґрунтуванням яких є виключно захист інтересів членів корпорації.

4. Він повинен вказувати механізми вирішення потенційних конфліктів інтересів, порядок дій у разі пропозиції прийняти різні вигоди, а перш за все у разі виникнення корупції.

Як і будь-який кодекс, етичний кодекс повинен періодично оновлюватися та аналізуватися. Доброю практикою є також створення інструментів моніторингу існуючих в установі процедур. Однією з пропозицій у цьому напрямку є SAINT (Self-Assessment INTEGRITY), періодична самооцінка стану етичної політики. Вона має форму одноденного семінару, метою якого є аналіз ризику виникнення дисфункцій в установі, а також огляд процедур, що діють в ній.

Службовці широко розуміється адміністрації мають багато повноважень владного характеру, що змушує їх, з одного боку, володіти спеціальними знаннями та навичками, а з іншого боку, бути обережними у використанні певних привілеїв та атрибутів влади, оскільки вони зобов'язані поважати людську гідність, а також поважати і захищати права людини. З цієї причини необхідно відповідним чином навчати службовців та формувати серед них свідомість, зокрема шляхом проведення тренінгів, які повинні бути обов'язковими вже на момент вступу на роботу та проходження підготовчої служби. Вони також повинні набувати якомога різноманітніших форм, включаючи проблемні тренінги та семінари. Важливим питанням, звичайно, залишається вибір викладачів, тренерів, які зможуть гарантувати належний рівень занять, зацікавити та активізувати слухачів.

Іншою формою інституціоналізації формування етичного рівня працівників залишається етичне консультування. У деяких країнах призначаються спеціальні радники або комітети та комісії, які надають державним службовцям спеціалізовану допомогу в прямому контакті або за допомогою телефону чи електронної пошти. Радник повинен бути підтримкою в кризовій ситуації, але його роль може також полягати в моніторингу та аналізі

поведінки державних службовців. Однак усі інструменти етичної інфраструктури повинні залишатися доповнюючими до організаційної культури даної установи, а також підлягати періодичній валідації.

Безперечно, найважливішим джерелом правил поведінки державних службовців залишаються норми встановленого права. Вони визначають обов'язки державних службовців, встановлюють політичні та процедурні рамки функціонування адміністративного апарату. У чинному національному та європейському праві існує низка положень, що стосуються стандартів діяльності державної адміністрації, включаючи етику та аксіологію. Правові акти певним чином відображають цінності, визнані суспільством, тому вказують бажані напрямки у вигляді конкретних правових норм.

Стаття 41 Хартії основних прав ЄС говорить про існування права на належне адміністрування (*right to good administration*), яке здійснюється на основі принципу справедливості, неупередженості, добросовісності та в розумні строки. Розширенням цього права є прийнятий резолюцією від 6 вересня 2001 року Європейський кодекс доброї адміністрації (*European Code of the Good Administrative Behavior*). Він складається з 27 статей, в яких містяться правила, сформовані в праві ЄС, резолюціях Ради Європи та вказані Судом справедливості ЄС, зокрема: верховенство права, відсутність дискримінації, неупередженість та незалежність, чесність, ввічливість, право бути вислуханим. Поведінка, що не відповідає цим нормам, може бути підставою для подання скарги до Європейського омбудсмена.

Зазначені правила не є ніяким *novum* на ґрунті правового порядку, оскільки більшість з них відображена в положеннях Конституції України, а також у процесуальних нормах, наприклад, у Кодексі адміністративного провадження. У основному законі етичні стандарти зазначені в статті 153, яка *expressis verbis* передбачає, що: «З метою забезпечення професійного, сумлінного, неупередженого та політично нейтрального виконання завдань держави в органах державної адміністрації діє корпус державної служби». Системним регулюванням, що розвиває конституційні норми, є закон про державну службу,

який мав стати основою для створення сучасного адміністративного апарату, що реалізує ідеали демократичної держави права в умовах сучасних викликів. Численні поправки та різні бачення цієї служби, представлені політичними діячами, значною мірою загальмували цей процес. Зазначені законодавцем етичні принципи включають, серед іншого: принцип гідної поведінки, державної служби, лояльності, політичної нейтральності, неупередженості та надійності.

З точки зору громадян особливого значення набувають процедурні норми, що визначають принципи адміністративного провадження під час розгляду та вирішення індивідуальних справ, тому законодавець запроваджує низку гарантій законності, ефективності, неупередженості тощо. Слід підкреслити, що аксіологічні аспекти процесуального права становлять основу для процесуальної справедливості, яка розуміється як прозорий і соціально прийнятний спосіб дій адміністративних органів. У чинних процесуальних нормах (як у Кодексі адміністративного процесу, так і в Податковому кодексі та інших) законодавець включив положення, що мають захищати інтереси сторін процесу та підтримувати обґрунтовані аргументи громадян при реалізації їхніх прав та обов'язків. Важливе місце тут займають загальні принципи адміністративного провадження, викладені в статтях 6-16 Кодексу адміністративного провадження (КАП), що відрізняються сильною аксіологічною основою та особливою роллю в системі права. Вони стосуються кожного етапу та кожної дії адміністративного провадження. До загальних принципів адміністративного провадження належать:

1. принцип верховенства права;
2. принцип об'єктивної істини;
3. принцип врахування суспільних інтересів та справедливих інтересів громадян;
4. принцип поглиблення довіри до державних органів;
5. принцип поглиблення правової свідомості та культури громадян;
6. принцип інформування;
7. принцип активної участі в провадженні;

8. принцип переконання;
9. принцип ретельності, швидкості та простоти провадження;
10. принцип мирового врегулювання спірних питань;
11. принцип письмової форми;
12. принцип надання сторонам можливості оцінювати діяльність органів влади;
13. принцип двоінстанційності;
14. принцип стабільності рішень;
15. принцип судової перевірки рішень.

У КпА не вказано *explicite* правових санкцій за порушення загальних принципів. Однак вважається, що таке порушення призвело б до недійсності адміністративного рішення. Така позиція підтверджується судовою практикою Верховного адміністративного суду.

Суспільні очікування щодо державних службовців є високими. Громадяни мають право вимагати, щоб державний апарат діяв ефективно та відповідно до суспільних інтересів. Щоб діяльність державної адміністрації була ефективною та відповідала очікуванням суспільства, вона повинна здійснюватися відповідно до етичних принципів. Директиви, що визначають етичні правила та способи їх виконання, не вичерпуються лише правовими нормами. Незалежно від декларацій державних службовців, їх політичної волі чи інституційної підтримки, що мотивує їх до етичної поведінки, важливо, щоб вони мали певну здатність до самостійної етичної рефлексії. Для цього необхідна робота на місцях, відповідний підбір кадрів, розвиток системи навчання, інформаційної політики, а також оцінка існуючої етичної інфраструктури.

Організація заходів, спрямованих на впровадження бажаної поведінки, буде здійснюватися за допомогою створених для цієї мети інституцій, програм і стратегій, а також відповідального управління кадровими ресурсами. Розвиток етичної свідомості службовців і відновлення етосу державної служби не повинні залишатися лише політичними постановами чи програмними деклараціями, а повинні зосереджуватися на реальних діях. Патрік Дунал справедливо вбачав

першопричину поганого етичного стану державної служби насамперед у слабкій етичній освіті та недосконалості громадянської освіти, завдяки якій людина була б свідомо своєї ролі в суспільстві та відповідальності за його долю.

Більше того, етичний образ державних службовців визначає етичний образ всього суспільства. Етика державних службовців впливає просто з життєвої потреби існування в державі права доброї державної адміністрації, і до задоволення цієї потреби слід прагнути послідовно та комплексно. Добре розвинена культура управління повинна бути пов'язана з високим рівнем професійної етики державних службовців, а також з атмосферою взаємної поваги між працівниками державного апарату та громадянами. Цьому сприятиме загальна повага до верховенства права та прагнення підвищити престиж права та державної служби. Важливою функцією службової етики незмінно залишається її превентивна дія, що полягає у протидії зловживанням та патологіям у державній адміністрації.

РОЗДІЛ 2

ЕТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

2.1. Взаємозв'язок етичних норм і антикорупційної політики

Етичні норми публічного службовця є фундаментом для формування антикорупційної поведінки. Корупція виникає там, де відсутні чіткі моральні орієнтири або вони ігноруються. Тому етика виступає не лише як моральна категорія, а як практичний механізм запобігання корупційним ризикам.

Антикорупційна політика держави базується на двох ключових складових:

- Правові механізми – закони, що встановлюють відповідальність за корупційні правопорушення.
- Морально-етичні механізми – формування культури доброчесності серед службовців.

Взаємозв'язок між етикою та антикорупційною політикою проявляється у таких аспектах:

- Запобігання конфлікту інтересів – етичні кодекси визначають правила поведінки у ситуаціях, коли особисті інтереси можуть вплинути на службові рішення.
- Прозорість діяльності – відкритість інформації про рішення та витрати зменшує можливості для корупції.
- Підзвітність – службовець несе моральну та правову відповідальність за свої дії.
- Формування корпоративної культури – колективні цінності впливають на поведінку кожного працівника.

Міжнародний досвід (OECD, GRECO) підтверджує, що ефективна антикорупційна стратегія неможлива без етичних стандартів. Вони створюють середовище, де корупційні дії стають соціально неприйнятними.

Виконання офіційних функцій безпосередньо пов'язане з здійсненням влади над громадянами. Часто ця робота пов'язана з прийняттям рішень, що

стосуються громадян, регулюванням доступу до рідкісних і бажаних благ; йдеться про концесії, дозволи, субсидії, дозвіл та документи. Чиновники перебувають у певних владних відносинах. Посилаючись на концепцію французького філософа Мішеля Фуко, можна стверджувати, що вони є механізмами влади. Це породжує спокусу скористатися ситуацією. Чиновники, приймаючи щодня важливі для громадян рішення, піддаються впливу трьох типів цінностей. По-перше, це індивідуалістичні цінності – коли вони добре виконують свою роботу, щоб отримати премію, яка залежить від результатів, або, якщо говорити ширше, винагороду за свою індивідуальну працю. Другий тип – це організаційні цінності, коли чиновники прагнуть досягти цілей даної установи; ці цінності мають, отже, ширший діапазон. Третій тип представляють соціальні цінності, коли чиновники працюють на благо загального добра і всіх громадян і в цьому контексті сприймають свою роботу.

Чиновник, як і кожен громадянин, прагне поводитися гідно, етично, відповідно до загальноприйнятих норм поведінки. Однак він постійно стикається з спокусою отримати якусь вигоду. Часто він шукає суспільного схвалення своїх сумнівних з етичної точки зору дій. Коли він знаходить надійне виправдання, він заспокоює свою совість (наприклад: «всі так роблять», «я мушу якось утримувати сім'ю»). Якщо неетичні дії мають бути припинені, важливо, щоб вони не знаходили суспільної підтримки, щоб можна було покласти край практиці виправдання.

Громадяни очікують, що політики, державні службовці та чиновники будуть дотримуватися етичних стандартів щодо чесності більш суворо, ніж інші професійні групи, і що вони будуть діяти в інтересах суспільства. Дії осіб, які виконують суспільні функції, пов'язані з здійсненням влади, завжди повинні бути відкритими та чистими з цієї точки зору, не повинно бути жодних сумнівів. Ці стандарти щодо чиновників, відповідно до суспільних очікувань, є більш суворими, ніж ті, що стосуються інших соціальних груп, наприклад, приватного сектора.

В останньому звіті з моніторингу механізмів протидії корупції в Україні державна адміністрація отримала кращу оцінку, ніж уряд. Проблеми, які все ще існують в адміністрації, це неналежне управління кадрами, відсутність відповідних та ефективних мотиваційних інструментів, неефективний підбір персоналу, що призводить до неналежного розподілу чиновників, та відсутність прозорості в доступі до публічної інформації. У звіті звертається увага на різницю в розмірі заробітної плати між відомствами. Розмір зарплати повинен визначатися вартістю праці, а не тим, чи працює людина в відповідній установі. Автори звіту також вказують на наявність політичного клієнтизму.

Слід також підкреслити, що корупція як соціальне явище не має відношення до національних особливостей даного суспільства. Це підтверджують дослідження, проведені Світовим банком. Це важливе твердження, оскільки дослідники задавалися питанням, чому одні країни є більш корумпованими, а інші – менш. Чи є це національною рисою? Ні. Це завжди результат і водночас симптом структурних вад політичної, економічної системи, а особливо поганого функціонування державних інституцій. Тому не можна стверджувати, що поляки за своєю природою більш схильні до корупції, ніж інші народи. Виявлення та виправлення соціальних структур, відповідальних за корупцію, є першим кроком до обмеження цього явища та забезпечення того, щоб усі чиновники – або принаймні переважна більшість – поводитися відповідно до етичних стандартів.

Дослідники дійшли висновку, що етична поведінка завжди повинна розглядатися в соціальному, культурному, політичному та економічному контексті. Етика поведінки чиновника залежить від природи самого чиновника, сповідуваних групових, національних, а також філософських і релігійних цінностей. Вже Еміль Дюркгейм у 1893 році ввів поняття «аномія», яке означає порушення правил, що вважаються обов'язковими у відносинах між людьми. Аномія, яка зазвичай виникає в періоди криз, є станом, в якому немає соціальних норм або вони є нечіткими. Емпіричні дослідження вказують на незначний зв'язок між системами зайнятості в державній службі та схильністю до корупції.

Низький рівень корупції спостерігається, з одного боку, в німецькій системі кар'єри, а з іншого – у відкритій, за зразком приватного сектора, скандинавській системі. Питання, чи є деякі системи державної служби більш ефективними, чи ні, турбувало дослідників і турбує їх до сьогодні.

Існують «жорсткі» форми патології, пов'язані з обігом державних коштів, та «м'які» форми, пов'язані зі слабкістю організаційних структур адміністрації. Вони призводять до неефективної роботи та марнотратства державних ресурсів. Відсутність надійності та чесності стосується не тільки моральних питань, але й ефективності адміністрації та її здатності до стратегічних дій в інтересах суспільства. Надійна та вільна від корупції адміністрація має більші шанси на ефективну та раціональну діяльність.

У юридичному сенсі патологія в найвищій мірі асоціюється з корупцією, яка виникає, коли чиновник має структурну можливість довільно вирішувати офіційні справи. Загроза корупції зростає, коли ми маємо справу з відсутністю прозорості, поганим законодавством та неформальними діями. Проблеми державних організацій є наслідком недосконалих організаційних і структурних рішень, неправильних процедур функціонування органів влади, що призводить до нечутливості до потреб громадян і неефективного використання ресурсів. Україна все ще перебуває на початку шляху до створення надійної держави та ефективної системи соціального захисту від патологій.

Більшість антикорупційних стратегій припускають, що чиновники за своєю природою схильні до корупції. У першій стратегії, рестриктивній, використовуються негативні стимули, наприклад, страх бути спійманим, які мають на меті підвищити витрати, щоб вони перевищували можливі вигоди і таким чином робили корупційну поведінку не вигідною. Наступною стратегією є стратегія «публічної чесності», яка посилається на позитивні стимули, такі як етика чиновника, сумлінність у роботі, самостійність у прийнятті рішень.

Реформи державного управління в країнах Європейського Союзу впливають на етичну поведінку чиновників. Збільшення самостійності працівників, децентралізація відповідальності та їх мобільність між секторами

підвищили ризик неетичної поведінки. Водночас слід звернути увагу на те, що досвід країн, які впровадили реформи, показує, що джерела корупційної поведінки залежать від таких факторів, як мотивація, нагода та можливість. У ситуації просування ринкових цінностей та застосування контрактів на публічні послуги на комерційних засадах з'являється можливість неетичної поведінки. У разі відсутності впевненості чиновника щодо власного майбутнього зростає мотивація до корупційної поведінки. Якщо виникає криза, то цей розрахунок вигод і витрат змінюється на користь держави, оскільки мотивація чиновників у ситуації загрози зростає. Можливість корупції виникає в ситуації відсутності контрольних механізмів.

У країнах Європейського Союзу застосовуються різні форми просування етичної поведінки, від підходу, визначеного в літературі з даної теми як «десять заповідей», до «Кодексу Юстиніана». У першому випадку модель десяти заповідей є обмеженою кількістю правил. У другому – це розширений етичний кодекс. Більшість держав-членів Європейського Союзу застосовують друге рішення, хоча їхні етичні стратегії відрізняються одна від одної.

З точки зору правового підходу можна виділити три моделі: засновані на заборонах, на превентивних заходах та на цінностях. У Німеччині існує легалістична модель, заснована на заборонах, яка характеризується розвиненими етичними кодексами і має на меті забезпечити відповідність поведінки принципам. Однак у цій системі можна знайти недоліки – чиновники часто вважають, що те, що не заборонено відкрито, не є неприйнятним. Усуваючи найбільші порушення, ця система не сприяє позитивним цінностям поведінки, а зниження рівня контролю може призвести до значного зростання неетичної поведінки. У свою чергу, у Великій Британії переважає превентивний модель з деякими елементами, заснованими на цінностях. Визначаючи області високого ризику та зосереджуючи на них зусилля, вона підкреслює значення цінностей, що лежать в основі принципів управління державними коштами. Британська система також має слабку сторону, яка полягає у зосередженні уваги на певних функціональних сферах, що створює небезпеку виникнення різних етичних

стандартів у всій державній адміністрації, наприклад, у різних професійних групах.

Третій із зазначених моделей, у свою чергу, виходить із визначення, які цінності є бажаними та що про них думають чиновники. Цінності, визначені під час діалогу з чиновниками, потім враховуються при розробці етичних кодексів, що вводяться в дію. Український підхід знаходить своє обґрунтування саме в цьому третьому моделі, хоча питанням оцінки залишається, наскільки цей суспільний діалог був достатнім і насиченим. Однак, здається, що жоден з вищезазначених моделей не може бути визнаний єдино правильним, оскільки емпіричні дані показують, що країни, які мають різні стратегії просування етичної поведінки, досягають подібних, хороших або поганих, результатів у сфері запобігання корупції.

Особливе значення має рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № Res. (2000) 10 разом із зразковим кодексом поведінки службовців. Кодекс поведінки повинен виконувати три функції: визначати стандарти чесності та поведінки службовців, допомагати службовцям відповідати цим стандартам та інформувати громадськість про те, якої поведінки слід очікувати від службовців.

Право на належне адміністрування в Європейському Союзі визначається Хартією основних прав. Вона встановлює, що справи кожного громадянина повинні розглядатися інституціями ЄС неупереджено, справедливо та в розумні терміни. Це також означає право бути вислуханим, доступ до справ і документів, отримання обґрунтування адміністративних рішень, а також право на відшкодування збитків, спричинених діями адміністрації. Європейський Союз також запровадив Кодекс належного поведіння в адміністрації для потреб чиновників Європейської Комісії в 2000 році; метою цього кодексу є, зокрема, регулювання поведінки європейської адміністрації у контактах з громадянами країн-членів та засобами масової інформації.

У свою чергу, Європейський кодекс доброї адміністрації має на меті регулювання роботи чиновників Європейського Союзу і був прийнятий у 2001 році. Він забезпечує кожному громадянину ЄС право вимагати від органів Союзу

неупередженого, відповідно до правових норм і процедур, розгляду справи, поданої до відповідного органу або установи. Водночас органи та установи, а також усі їхні співробітники зобов'язані належним чином і чесно розглянути справу в розумний строк, не використовуючи при цьому владу для інших цілей, ніж ті, що їм доручені. Кодекс приділяє особливу увагу дотриманню принципів об'єктивності та неупередженості, рівності перед законом та пропорційності, що розуміється як збалансоване співвідношення між інтересами суспільства та особи. Він проголошує принципи врахування інтересів особи, чесності, ввічливості, використання в листуванні мови громадянина, підтвердження отримання листів, передачі справи до компетентного органу, заслуховування, своєчасності рішень, обґрунтування рішень, інформування про можливість оскарження, доставки рішень, захисту даних, надання інформації, ведення реєстрів вихідної та вхідної кореспонденції. Громадянин має право подати скаргу до Європейського омбудсмена на будь-які порушення в цій сфері, допущені установою або посадовою особою.

Етика є предметом зацікавленості європейських інституцій. У 2003 р. Європейська Комісія визначила десять антикорупційних принципів Європейського Союзу, яких слід дотримуватися для обмеження корупції; вони адресовані країнам, що вступають до ЄС, та третім країнам. Вони включають: розробку національних антикорупційних стратегій, приведення законодавства в сфері антикорупційних норм у відповідність до *acquis communautaire*, ефективне впровадження антикорупційного законодавства, вільний доступ до державної служби, доброчесність, відповідальність та прозорість державного управління, розробка та моніторинг виконання кодексів поведінки у державному секторі, прозорі правила повідомлення про порушення, інформаційна кампанія щодо корупції, прозорі правила фінансування політичних партій та підтримка антикорупційних заходів у приватному секторі. Загально визнано, що кодекси повинні бути якомога більш чіткими та однозначними; вони не мають великого значення, якщо не застосовуються з переконанням або не приймаються тими, кого вони стосуються. Етична поведінка в державному секторі поширюється

лише тоді, коли її підтримують лідери, які повинні мати бачення, узгоджені цілі та чіткі цінності. Зауважимо, що кодифікація має також недоліки, оскільки вона закріплює існуючі моделі поведінки, замість того щоб надихати та впливати в бажаному напрямку, коли виникають нові, непередбачувані ситуації. Серед найважливіших принципів Європейський кодекс добросовісного адміністрування називає об'єктивність та неупередженість дій. Він також рекомендує вислуховувати всі зацікавлені сторони під час адміністративного провадження, вимагає інформування про чинну процедуру та відповідні правові норми, обґрунтування прийнятого рішення відповідно до чинного законодавства, збереження права на оскарження для сторін під час даного провадження тощо. Однак цей кодекс лише в незначній мірі стосується питання контактів між чиновниками та політиками.

Механізмами, що запобігають корупції чиновників, є відкрита адміністрація, розвиток етичної свідомості, підвищення кваліфікації чиновників та система їх винагороди. Вважається, що заробітна плата в державному секторі не повинна бути значно нижчою, ніж у приватному.

У України перший етичний кодекс був підписаний Прем'єр-міністром 11 жовтня 2002 року. Це був збірник стандартів поведінки, що впливають з посади державного службовця, визначених у статті 153 Конституції України. Дев'ять років по тому прем'єр-міністр Дональд Туск підписав розпорядження № 70 про керівні принципи дотримання правил державної служби та етики в корпусі державної служби. Це розпорядження впорядковує правила та надає тлумачення правил, що впливають з положень конституційного або статутного рангу. Наміром авторів було, щоб воно стало допомогою у визначенні напрямків правильної поведінки в складних, етично неоднозначних ситуаціях.

Одним з основних обов'язків державних службовців є сумлінне та неупереджене виконання завдань. Український етичний кодекс не створює інституції, яка б контролювала його дотримання. Він не вирішує питання, як діяти в конкретних ситуаціях, як вирішувати щоденні етичні дилеми. Проблемою є не стандарти, а відсутність інституції, яка б тлумачила цей кодекс.

Незважаючи на існуючі недоліки етичних норм у України, слід сподіватися, що щоденне застосування адміністрацією публічною принципів, викладених у кодексі, дозволить зміцнити основні цінності державного устрою.

2.2. Механізми реалізації етичних принципів у практиці державної служби

Для того щоб етичні норми не залишалися декларативними, необхідно впроваджувати конкретні механізми їх реалізації. До таких механізмів належать:

1. Кодекси етики. Вони встановлюють стандарти поведінки, правила взаємодії з громадянами, вимоги щодо уникнення конфлікту інтересів. Кодекси мають бути обов'язковими для всіх службовців.

2. Антикорупційні програми та навчання. Регулярні тренінги з етики та доброчесності формують у службовців розуміння ризиків корупції та способів їх уникнення.

3. Декларування доходів і майна. Це один із ключових інструментів прозорості, що дозволяє контролювати фінансові потоки та запобігати незаконному збагаченню.

4. Система внутрішнього контролю та моніторингу. Спеціальні підрозділи з питань запобігання корупції здійснюють перевірку дотримання етичних норм.

5. Захист викривачів корупції. Створення безпечних каналів для повідомлення про порушення етичних норм та корупційні дії.

6. Оцінка доброчесності при призначенні на посади. Відбір кандидатів з урахуванням їх репутації та дотримання етичних стандартів.

Важливо, щоб ці механізми працювали комплексно: правові норми підкріплювалися моральними принципами, а контроль поєднувався з вихованням етичної культури.

Ефективне функціонування адміністрації залежить від довіри, яку їй надають громадяни. Ця довіра впливає як з переконання, що чиновники є

хорошими фахівцями, так і з віри в те, що вони дійсно дбають про суспільне благо. Однак чи не є надмірним очікування, що для державного службовця суспільне благо є справжньою цінністю, якою він керується у своїй повсякденній роботі, чи існують насправді люди з такою мотивацією? Я переконаний, що так, хоча, ймовірно, вони не становлять переважної більшості навіть у наших службах чи в нашому суспільстві, проте їх можна зустріти в реальному світі. А якщо так, то вони можуть бути особистими зразками в середовищі державної служби, зразками, які впливають на формування етосу державної служби. Такі особисті зразки мають велику силу впливу, на мою думку, значно більшу, ніж запроваджувані кодекси.

Так склалося, що конференція, присвячена етиці в державній службі, відбувається в залі, яка носить ім'я Яна Новака-Єзіоранського: ми бачимо його на портреті, якщо хтось не знає, хоча, мабуть, всі ви знаєте. Людину, яка, варто нагадати, порівнювала Національну школу з Лицарською школою, нашою XVIII-столітною Лицарською школою. Він робив це, мабуть, тому, що випускники цієї школи мали змінити XVIII-столітню Республіку, поєднуючи патріотизм із чудовою професійною підготовкою. Варто пам'ятати, що один із випускників цієї школи – Тадеуш Костюшко – був не тільки видатним полководцем і патріотом, але й чудовим інженером, чиїм творінням у Сполучених Штатах є ціла низка фортифікаційних споруд, зокрема укріплення Вест-Пойнт.

Дозвольте мені тут згадати про щось, що має відношення до нашої теми. Я особисто познайомився з Яном Новаком-Єзіоранським, коли, як заступник тоді відсутньої директорки Національної школи пані Марії Гінтовт-Янкович, виконував обов'язки господаря під час одного з його візитів до школи. У програмі було передбачено зустріч зі слухачами. Воно відбулося в бібліотечній залі на першому поверсі. А оскільки гість прибув заздалегідь, я мав нагоду досить довго поговорити з ним віч-на-віч. Мої попередні уявлення підтвердилися. Перед мною був чоловік, чиєю життєвою пристрастю, хотілося б сказати трохи пафосно: місією, була боротьба за благо країни. Слово «боротьба» тут не є

перебільшенням, навіть якщо ми говоримо про діяльність Яна Новака-Єзіоранського після війни, бо він мав могутніх ворогів.

Про свою діяльність він розповідав слухачам без пафосу. Він вважав її чимось природним, незважаючи на те, що так часто мусив підпорядковувати їй своє особисте життя. Наприклад, після відновлення суверенітету України він дуже хотів повернутися до країни, прагнув цього повернення, але протягом багатьох років залишався в Сполучених Штатах. Він вважав, що саме там може зробити найбільше для України. Він дуже переживав це, коментував, пояснював, виправдовувався. Йшлося, зокрема, про переконання американців, що посткомуністична Україна вже заслуговує на довіру і може стати членом НАТО. У цій справі Новак-Єзіорський проявив надзвичайну активність, використовуючи довіру, якою він користувався серед багатьох американських конгресменів. Нагадаю, що він був, серед іншого, консультантом Національної ради безпеки Сполучених Штатів. Я вважаю, що те, чого він досяг у справі нашого вступу до НАТО, важко переоцінити.

Також важко переоцінити роль, яку він раніше відіграв у створенні Радіо «Вільна Європа» та керуванні нею протягом близько чверті століття. Зараз ми не завжди пам'ятаємо, наскільки широко ця радіостанція була популярна в країні, наскільки ефективно вона долала інформаційний монополізм тоталітарної держави. Я вважаю, що її діяльність слід визнати одним з найважливіших факторів, які створили підґрунтя для перетворень у Україні, що увінчалися відновленням незалежності в 1989 році.

Постать Яна Новака-Єзіоранського спонукає до роздумів про історичні обставини, які формують людей з подібними до нього рисами. Особливо важливим фактором тут, безсумнівно, є загроза долі власної країни і народу. Ян Новак-Єзіоранський виріс у патріотичній атмосфері міжвоєнних років, коли відчуття цієї загрози було дуже живим. Початок університетської кар'єри молодого економіста перервала війна, потім служба в армії та підпільна діяльність під час окупації. Ці обставини сформували і його, і багатьох інших молодих людей, які впливали один на одного, створюючи своєрідне соціалізуюче

середовище. У цьому середовищі особливою цінністю було благо країни, а головною нормою поведінки – ідея служіння. Ці цінності та ідеали молоді люди, звичайно, переймали також і з дому. Варто тут згадати, що батько Новака-Єзіоранського був чиновником.

Однак виникає питання. Хоча і зараз ідеал служіння відіграє важливу роль в етосі державної служби, але часи змінилися. Нам нічого безпосередньо не загрожує, що, як часто підкреслюють, в історії нашого народу і держави є рідкісним явищем. Тому немає умов, щоб цей ідеал мав колишній блиск, щоб він був так само гостро відчутний, як колись, мав таку ж цінність, як у часи загрози. Як соціолог, я мушу зважати на такий висновок, але все ж дозволю собі дві зауваги.

Перше зауваження. Дозвольте мені знову повернутися до візиту Яна Новака-Єзіоранського до Національної школи. Його зустріч зі слухачами, як я вже сказав, відбулася в читальній залі бібліотеки. Темою була тодішня ситуація в нашій країні. Зізнаюся, що трохи хвилювався за те, як молодь, сформована в зовсім іншій епосі, сприйме доповідача. Однак атмосфера зустрічі виявилася чудовою. Присутні нагородили гостя довгими оваціями стоячи – між доповідачем і аудиторією була, як зараз кажуть, хімія. Така реакція спонукає до роздумів. Я вважаю, що було оцінено як загальну позицію Яна Новака-Єзіоранського, так і точність діагнозу нашої ситуації, ясність викладу, уникнення заїжджених схем.

Занадто рідко підкреслюється, що Ян Новак-Єзіоранський, окрім своїх громадянських якостей, про які вже йшлося, був висококласним професіоналом як політичний коментатор і журналіст. Якщо хтось із вас прочитає його фелетони, написані вже після повернення до країни, то вони, безперечно, заслуговують на найвищу оцінку з професійної точки зору. Тому його виступи, також у минулі часи, на Радіо «Вільна Європа» мали такий великий вплив. Я добре пам'ятаю ці виступи, вони впорядковували наші думки. Дуже складні, заплутані ситуації керівник радіостанції вмів аналізувати і коментувати з вражаючою точністю і силою висловлювання. І мені здається, що про його сприйняття слухачами в

значній мірі вирішувала саме ця професійність, яка сьогодні є цілком актуальною цінністю.

Професіоналізм, про який я говорю, є цінністю, яка не піддається ерозії і заслуговує на те, щоб і сьогодні бути одним із стовпів етосу державної служби. І ще одне зауваження, пов'язане з ситуацією останнього періоду. Я сказав, що позиція Яна Новака-Єзіоранського формувалася в період загрози існуванню нації і держави, а зараз ми живемо в зовсім інших часах. Нам не загрожує втрата державності, батьківщина не вимагає жертв крові і не виглядає, що вимагатиме їх найближчим часом; це така алюзія на інші виступи. Це правда, але останнім часом над Європою збираються все темніші хмари. Як наш континент, так і окремі країни Союзу стикаються з дедалі серйознішими викликами. Європа, в тому числі Україна, опинилася на роздоріжжі. Саме зараз відбувається конференція, метою якої є пошук шляхів виходу з цієї складної ситуації; незабаром ми дізнаємося, чи була вона плідною. Все більш очевидним стає те, що позиція нашої країни, як в Союзі, так і в світі, не є визначеною раз і назавжди і що за неї потрібно боротися. А в цій боротьбі важливими є як професіоналізм, так і просоціальна мотивація, що впливає з нашої історії. Такою, якою відзначався покровитель цієї зали, для якого благо країни, суспільне благо не було декларативною цінністю, а глибоко внутрішньою цінністю. Я вважаю, що він і надалі може бути особистим прикладом, цінним для побудови етосу сучасної, модерної державної служби. Тим більше, що це був патріотизм, не отруєний жодним націоналізмом чи ксенофобією, як це іноді буває.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЕТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ

3.1. Основні виклики та порушення етичних норм у діяльності службовців

Незважаючи на наявність нормативно-правової бази та етичних кодексів, у практиці державної служби існує низка проблем, що ускладнюють формування високого рівня етичної культури:

- Формальний підхід до етичних норм. Часто кодекси етики сприймаються як декларативні документи, а не як реальні правила поведінки.
- Недостатній контроль та відповідальність. Відсутність ефективних механізмів моніторингу дотримання етичних стандартів призводить до безкарності порушень.
- Корупційні ризики та конфлікт інтересів. Службовці стикаються з ситуаціями, де особисті інтереси переважають над службовими, що створює ґрунт для корупції.
- Низький рівень правової та етичної освіти. Брак системного навчання з питань доброчесності та антикорупційної поведінки.
- Тиск зовнішніх факторів. Політичні впливи, корпоративні інтереси та соціальні стереотипи можуть стимулювати порушення етичних норм.

Ці проблеми свідчать про необхідність комплексного підходу до формування етичної культури, що включає не лише правові, а й організаційні та освітні заходи.

Сучасні соціологи права підкреслюють розширення проблем професійної етики та етичних кодексів. Це стосується не тільки України, але й, мабуть, усього світу, а принаймні тих країн, в яких визнаються однакові цінності та принципи.

Частина кодексів професійної етики приймається на виконання законодавчих приписів. Це стосується шістнадцяти професій, пов'язаних з довірою громадськості. Термін «професія, пов'язана з довірою громадськості»,

введений статтею 17 пункту 1 Конституції України, є внеском у теорію права в цілому, в тому числі в конституційне право. Ця категорія, у формі, наданій їй вітчизняним законодавством, не зустрічається в законодавстві жодної іншої країни. Вона не повністю збігається, наприклад, з поняттям вільних професій, встановленим в Європі, в тому числі і в Україні, хоча в значній мірі є близькою до нього за значенням.

Серед шістнадцяти професій, що користуються суспільною довірою, є лікарі, з яких почалася історія професійної етики. Першим етичним кодексом у цьому розумінні є саме клятва Гіппократа. Можна також вказати на різні юридичні професії, в тому числі нотаріусів. Останні, також і в Україні, є нетиповими державними службовцями, оскільки вони виконують вільну професію, але водночас залишаються на державній службі. Серед професій, що користуються суспільною довірою, є також архітектори та містобудівники, а останнім часом також психологи, які самоорганізуються з великим небажанням, незважаючи на те, що закон, який їх стосується, діє вже кілька років. Кожна з професій, що користуються суспільною довірою, має у своєму «корпоративному законі» (тобто в законі про професійне самоврядування, який може бути частиною закону про здійснення даної професії) положення, що вказує на необхідність прийняття відповідним органом його самоврядування правил професійної етики (або етики та деонтології).

Водночас можна вказати на професії в державній службі, щодо яких існує законодавчий обов'язок прийняття відповідним органом кодексу або іншого документа, що містить правила професійної етики. Цей обов'язок стосується суддів, прокурорів, судових наглядачів, а також членів корпусу державної служби.

У практиці функціонування різних професій з'являється все більше кодексів, прийняття яких не впливає із законодавчих вимог. Про це скоріше свідчить потреба саморегулювання, продиктована соціальними чи екологічними імперативами. Депутати та сенатори не приймають кодексів, але на підставі регламенту обох палат створюються комісії з етики: депутатська та сенаторська.

Отже, етичні принципи для осіб, які обіймають ці посади, все одно створюються, зокрема в рамках судової практики комісій.

Члени громадських та районних рад, а також воєводських сеймів прийняли численні кодекси етики. Кількість таких збірок правил на даний момент перевищує сто. Свій кодекс етики мають також журналісти, причому він може розумітися по-різному, залежно від асоціації, що об'єднує представників ЗМІ. Працівники вищих навчальних закладів, з огляду на обов'язок уникати конфлікту інтересів, все частіше створюють у своїх закладах етичні комісії, які вирішують сумнівні питання. Обов'язок звертатися до комісії існує в кожній ситуації потенційного конфлікту інтересів. Такі формули все частіше шукають і представники інших професій.

Усі професії, які можна назвати етичними, потребують того чи іншого вираження принципів своєї професійної етики. Етичними можна вважати професії, від яких вимагається, або принаймні можна вимагати, виконання професійних обов'язків належним чином у всіх відношеннях, також і в плані дотримання правил, інших ніж технічно-професійні.

Виникає питання, про які конкретно правила – етичні чи деонтологічні – йдеться. З лінгвістичної точки зору ці поняття не можна ототожнювати. У України зазвичай говорять про професійну етику, а у Франції – про професійну деонтологію. Остання охоплює ширше коло питань, у тому числі професійну етику. У нашій країні час від часу лунають голоси, які ставлять під сумнів необхідність встановлення правил професійної етики, оскільки існують заповіді Декалогу. Слово етика асоціюється насамперед з іншими аспектами. Термін «деонтологія» здається більш влучним, причому, як я вже казав, у деяких корпоративних законах одночасно йдеться про норми етики та професійної деонтології – і таке поєднання, хоч і здається, що терміни перетинаються, важко вважати найгіршим.

Розширення проблематики професійної етики породжує питання про причини, цілі та результати розвитку цієї галузі. Безсумнівно, можна помітити необхідність заповнити простір між тим, що, безперечно, є правом (англ. hard

law), і тим, що, безперечно, ним не є, але користується загальною соціальною прийнятністю (англ. soft law) . Однак здається, що поняття м'якого права, спочатку створене на основі міжнародного права, краще підходить до кодексів, що виникають в результаті розпорядження законодавця, ніж до тих, що є результатом зусиль екологічних кіл.

Можна далі запитати, чому ми вважаємо етичні норми елементом права, навіть м'якого. Причиною цього є те, що їх порушення може тягнути за собою правові санкції, зокрема дисциплінарні, які накладаються у встановленому порядку призначеним для цього органом. Це стосується, серед іншого, державної служби (або публічної функції), до якої в концептуальній системі належить цивільна служба.

На відміну від Франції, в законодавстві України не діє єдиний статут генерал де ла функшн публік, тобто звід законодавчих норм, що визначають поведінку в межах всієї державної служби. Право державної служби в Україні є роздробленим: окремий закон діє стосовно державної служби (в урядовій адміністрації), окремий стосується державної адміністрації, відмінної від урядової (закон про працівників державних установ), окремо існує закон про працівників місцевого самоврядування. Окрему групу становлять закони, що регулюють практику окремих служб, наприклад, поліції.

В результаті норми, що визначають правила належного виконання професійних обов'язків, у тому числі уникнення конфлікту інтересів, розрізнені між різними законами, що стосуються окремих категорій зайнятості в державній службі. Над цими законами стоїть Конституція України, в якій про державну службу в цілому не сказано нічого більше, ніж сформульовано принцип рівного доступу громадян. У ст. 153 п. 1, де йдеться про корпус державної служби, вказується мета її діяльності, тобто забезпечення професійного, сумлінного, неупередженого та політично нейтрального виконання завдань держави. Однак це формулювання слід розглядати лише як вказівку на цінності, що діють у корпусі державної служби. Нарешті, деякі норми були включені до міжнародних документів.

Важливим елементом права етики державної служби – що, правда, краще виражено в назві, ніж у змісті статті 41 Хартії основних прав Європейського Союзу – є право на належне адміністрування. Відповідно до рекомендації № 7(2007) Комітету міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 року щодо належного адміністрування, це право є частиною ширшого права на належне врядування (англ. *good public governance*, фр. *la bonne gouvernance*). Це особливе право, яке кваліфікується як основне право вже третього покоління, починає ідентифікуватися та конкретизуватися. Вимога належної поведінки державних службовців, у тому числі з точки зору деонтології та етики, в певному сенсі відповідає тому, що з боку громадян є правом на належне адміністрування.

6 жовтня 2011 року Прем'єр-міністр видав розпорядження № 70 про вказівки щодо дотримання принципів державної служби та про етичні принципи державного службовця. Другий розділ цього розпорядження – «Етичні принципи державного службовця» - складає кодекс етики державної служби, який має законодавчу силу відповідно до ст. 15 п. 10 Закону про державну службу. Попередній кодекс, прийнятий у 2002 році, не мав законодавчої основи, тому був лише особливим актом внутрішнього управління, юридична формула якого могла викликати різні сумніви. Наразі ці питання регулює типовий правовий акт *hard law*, що має внутрішню силу. Згідно із законодавчою повноваженням, такий акт міг видати Прем'єр-міністр як найвищий керівник корпусу державної служби.

Під час підготовки проекту розпорядження виникло багато проблем. Перша, суто практична, стосувалася того, наскільки продовжувати положення, що містилися в попередньому кодексі. Нагадаємо, що цей документ був досить коротким – він вказував, слідом за ст. 153 Конституції, цінності та принципи, що діють у цій сфері, починаючи з неупередженості та політичної нейтральності, а потім коротко їх пояснював. В результаті переважала думка, що такий спосіб редагування, після внесення необхідних змін та відповідного розширення деяких положень, слід прийняти.

Параграф 13, що розпочинає розділ «Принципи етики корпусу державної служби», отримав таке формулювання: Член корпусу державної служби

дотримується принципів етики корпусу державної служби. Визначаються такі принципи: гідна поведінка на державній службі, лояльність, політична нейтральність, неупередженість та добросовісність. Це принципи, які можна прочитати в Конституції або прямо, або шляхом декодування. У наступних параграфах робиться спроба, але не остаточно, визначити суть даного принципу, наприклад: Принцип гідної поведінки полягає, зокрема, у виконанні роботи з повагою до правил суспільного співіснування (...), Принцип державної служби виражається, зокрема, у: (...).

Пояснення окремих принципів відбувається за допомогою двох виразів: принцип «полягає» в чомусь або «виражається» зокрема в чомусь. Метою такого формулювання є вказання найважливіших аспектів даного принципу, в тому числі основних етичних або деонтологічних обов'язків члена корпусу державної служби, у відкритій формі, що враховує різні ситуації в швидко мінливому світі.

Інша проблема, що виникла під час редагування розпорядження, стосувалася визначення способу, в який згадані етичні принципи корпусу державної служби стосуються принципів державної служби. У тому ж акті, відповідно до обсягу законодавчих повноважень, були включені вказівки щодо дотримання принципів державної служби. На основі розшифрування конституційних положень та чинних законодавчих норм було визначено дев'ять принципів: законності, захисту прав людини і громадянина, безкорисливості, відкритості, прозорості, збереження таємниці, що захищається законом, професіоналізму, відповідальності за дії або бездіяльність, раціонального управління державними коштами, а також відкритості та конкурентності набору.

Як бачимо, неможливо встановити чітку межу між принципами державної служби та принципами етики державного службовця. Вимога безкорисливості або збереження таємниці, що захищається законом, застосовується до кожного службовця. Отже, в постанові прийнято, що принципи державної служби стосуються більше загалу, ніж конкретних осіб, і мають чітке законодавче підґрунтя, тоді як етичні принципи за своєю природою повинні мати індивідуальне спрямування, оскільки їх адресатами є окремі члени корпусу.

Отриманий таким чином набір правил, зібраних у розпорядженні, не був названий кодексом. Цей відносно короткий документ визначає правила у найбільш загальній формі, тоді як їх конкретизація має відбуватися в рамках дисциплінарного судочинства. Саме дисциплінарна комісія є форумом, на якому загальні норми стикаються з конкретними фактами.

У цьому місці виникла проблема, яка досі не враховувалася через невизначений характер чинного кодексу етики державної служби. Вона стосувалася визначення ступеня, в якому порушення принципів етики корпусу державної служби може стати єдиною, самостійною підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності. У дотеперішній дисциплінарній практиці це могла бути підстава, що співіснувала з іншими, наприклад, порушенням тих чи інших положень права. Нова правова формула та дещо інший зміст цих принципів можуть спричинити – як і в переважній більшості випадків, коли етичні принципи мають законодавче закріплення, зокрема в професійних самоуправліннях – що саме порушення цих принципів може породжувати дисциплінарну відповідальність.

Іноді розрізняють цінності, в тому числі правові цінності та правові принципи. Український законодавець говорить про принципи. Це не означає, що принципи слід розглядати окремо від цінностей. У багатьох випадках (це, до речі, має місце при розгляді норм Конституції) те, що є цінністю, є одночасно і принципом, а отже - як це визначається в теорії права - є нормою-принципом на відміну від норми-правила, тобто абсолютної, як правило, простої, бінарної норми поведінки. Тому все, що складає принципи етики корпусу державної служби, також слід визнати цінностями, які захищаються в рамках деонтології професії чиновника та працівника державної служби.

3.2. Шляхи вдосконалення етичної культури та антикорупційних заходів

Для підвищення ефективності етичних стандартів у державній службі доцільно реалізувати такі напрями:

1. Розвиток системи навчання та підвищення кваліфікації. Включення курсів з етики та антикорупційної поведінки до програм підготовки та перепідготовки службовців.
2. Посилення контролю та відповідальності. Запровадження регулярного моніторингу дотримання етичних норм, створення незалежних комісій з етики.
3. Вдосконалення нормативно-правової бази. Актуалізація кодексів етики, чітке визначення санкцій за порушення.
4. Формування корпоративної культури доброчесності. Створення позитивного прикладу керівництвом, заохочення прозорості та відкритості.
5. Захист викривачів та розвиток механізмів повідомлення. Гарантії безпеки для осіб, які повідомляють про порушення етичних норм.
6. Інтеграція міжнародних стандартів. Використання рекомендацій OECD, GRECO та інших організацій для гармонізації української практики з європейськими нормами.

Реалізація цих заходів сприятиме формуванню високого рівня етичної культури, що є запорукою ефективної антикорупційної політики.

З філософської точки зору, основним питанням є визначення основних етичних проблем, що стоять перед працівником державної адміністрації. Це питання можна сформулювати так: державний службовець завжди повинен працювати в абсолютно чистому стилі. Це формулювання викликає певні сумніви. Чому не вимагати від державного службовця, щоб його поведінка була абсолютно чистою? Адже всі етичні кодекси формують свої рекомендації однозначно. Вони вимагають від працівників стовідсоткової слухняності,

дисципліни, дотримання правил, встановлених як обов'язкові для даної професійної групи. Отже, можна було б очікувати, що повна відданість цим правилам, дотримання їх у всіх аспектах і в кожному пункті є основним і принциповим обов'язком. Однак, якби це було насправді, то про проблему не потрібно було б взагалі дискутувати, не існувало б також дуже чіткого розриву між явищами на межі соціології та права.

У філософії права розрізняють два основні поняття: законність і справедливість. Приділяти увагу виключно законності було б аналогічно етичному ригоризму. Повністю легалістична система, а отже, деонтологія, що вимагає суворого дотримання, легко призведе до ситуації, в якій комунікація між державним службовцем і особами, які від нього залежать, буде дуже ускладнена. Страх перед чиновником, переконання в його далекосяжному формалізмі, подовження робочого часу чиновника, а також застосування різних способів контролю за чесністю та цілеспрямованістю дій, що вживаються чиновником, спричинять надмірне розширення цієї професії, яка стане дуже дорогою для суспільства і перестане викликати довіру. Саме тому не можна очікувати від чиновника повної чистоти поведінки. Відхилення від встановлених стандартів, якщо вони залишаються незначними і малошкідливими, повинні бути толеровані.

У багатьох країнах проводилися дебати з цього приводу. Етичні вимоги до представників американського Конгресу досить швидко змінювалися, причому ці зміни найчастіше носили косметичний і малопереконливий характер. Протягом багатьох років тривала дискусія, наприклад, про те, чи припустимо дарувати чиновнику два квитки в оперу. Цей приклад часто наводять як орієнтир: на його основі було прийнято, що всі подарунки, вартість яких не перевищує ціну двох квитків в оперу, можна вважати припустимими, а ті, вартість яких вища, вже мають корупційний характер. Як відомо, за місце в опері можна заплатити 50 доларів, але бувають і інші, вартістю навіть 500 доларів. Це може пояснити тривалі дискусії щодо суті проблеми. Також видно, що надмірна скрупульозність і суворість виявляються зовсім зайвими.

Представлену практичну проблему можна розглядати також у теоретичному аспекті, що стосується різниці між етикою та етосом. Розбіжність полягає в способі побудови цих понять. Етика створюється очевидним чином - потрібні лише знання, що охоплюють етичні системи та історію моралі. Маючи таку базу, можна вказати принаймні кілька соціально закріплених етичних систем, які користуються повагою людей і не викликають теоретичних заперечень.

Сама існування системи чи етичного кодексу, звичайно, не є достатнім для того, щоб дана інституція його дотримувалася. Часто буває так, що великий наголос робиться на формулюванні кодексу, але вже не звертається увага на дотримання містяться в ньому рекомендацій. Така ситуація призводить до далекосяжної інституційної патології. Кодекс тоді виконує насамперед декоративну функцію, тобто був прийнятий не для того, щоб керувати чиеюсь поведінкою, а для того, щоб установа могла ним пишатися перед керівництвом або ЗМІ.

Насправді ми дуже рідко стикаємося з дилемою, як поводитися в даній ситуації, щоб наша поведінка була етичною. Такі питання, як видається, не ставлять собі більшість людей, зайнятих професійною діяльністю. Іноді може виникати конфлікт цінностей, але рідко трапляються ситуації, в яких дві цінності є діаметрально протилежними. Це означає, що етичні дилеми здебільшого зводяться до суто теоретичних проблем.

Зовсім іншою річчю є етос. Під цим поняттям розуміється прихильність до певних концепцій та етичних принципів у практичний та легко здійснений спосіб. Ключове значення тут має саме ця можливість виконання. Вона робить посилення певної інституції на етику безцінним, якщо раніше не було чітко сформульовано та прийнято принципи етосу. Вони полягають у тому, що особа, яка займає будь-яке місце в ієрархії чиновників, зокрема працівник найнижчого рівня, має повне право звернути увагу іншого працівника, в тому числі свого керівника, на те, що той порушив певні правила, яких слід дотримуватися в

межах даної групи. Етос полягає, отже, у можливості негайної зміни поведінки людини, яку спіймали на неналежній або ганебній поведінці.

Етосу навчають з наймолодшого віку, в основному з дитячого садка. Дитина, яка намагається зайняти місце в черзі, яке їй не належить, повинна бути безпосередньо вказана на це іншими дітьми. Однак бувають школи, в яких таке штовхання дітьми є прийнятним. У формуванні етосу через такі ситуації важливе значення має не стільки слово вчителя, скільки реакція дітей: жвава, автоматична і смілива. Коли такої реакції немає, відбувається руйнування етосу через певний вид внутрішньої субкультури, яка породжує схвалення дисфункціональної поведінки і трактує її як щось природне.

Тому слід наголосити, що про якість роботи в даній установі вирішують не правила чи етичний кодекс, прийнятий нею, а щоденно реалізований етос, який працівники зробили своїм стилем життя. Він повинен бути легко застосовним до кожного представника цієї установи. Однак для того, щоб етос був успішно впроваджений, має бути виконано кілька умов.

Згідно з першим принципом, ніхто не повинен бути визнаний найслабшою ланкою в діючій системі. Цей принцип, звичайно, вводить певний вид конкуренції за кращі місця, але з точки зору формування етосу відіграє надзвичайно важливу роль. Наприклад, загроза корупції полягає в тому, що той, хто замислює хабарництво, буде намагатися знайти в установі найслабшу ланку. Якщо він знайде таку особу, він буде впливати на неї вербальними та матеріальними засобами, щоб переконати її в перевазі зовнішніх міркувань або вигод над функціонуванням системи. Саме в цьому сенсі особа, яка є найслабшою ланкою, становить загрозу для всієї установи.

Допустимим і навіть корисним для діяльності багатьох інституцій є цілеспрямоване введення такої особи в систему. Вона зосередить на собі різні корупційні пропозиції від осіб, які мають намір підірвати цілісність інституції. У такій ситуації їх може бути легше контролювати та виявляти, що ефективно покращує функціонування інституції. Більше того, кожен державний службовець повинен усвідомлювати, що тиск на нього, спочатку слабкий, може поступово і

обережно посилюватися, що призведе до розкриття меж його моральної та професійної цілісності.

Згідно з другим принципом, державний службовець повинен бути незалежним і мати право на звільнення. Якщо життєві обставини змушують когось зберігати робоче місце незалежно від ступеня тиску, така особа стає для інституції такою ж небезпечною, як найслабша ланка, а в деяких ситуаціях навіть тотожною їй. Збереження можливості звільнення з роботи повинно бути соціалізованим. Це означає, що повинні існувати загальновизнані способи почесного виходу з ситуації, в якій життя або спосіб діяльності інституції змушують людину зробити саме такий, а не інший вибір.

Яскравим прикладом такого рішення може бути поведінка глави одного з департаментів в адміністрації президента Джиммі Картера. Сталося так, що посол США в Ірані був викрадений місцевими бойовиками, які захопили значну частину документів, а потім взяли співробітників посольства в заручники. Тоді уряд США вирішив – в таємниці від союзників – відправити на місце певну кількість вертольотів, які мали звільнити співробітників посольства і привезти їх до країни. Місія не вдалася. Спроба звільнення заручників була перервана в момент, коли більшість вертольотів була знеруховлена піщаною бурєю. У цьому контексті значущою є позиція згаданого глави департаменту. Він звернувся до президента Картера і сказав, що, хоча і готовий довести місію до кінця, але незалежно від її результату, після її завершення подасть у відставку зі своєї посади.

Таких випадків в історії дипломатії дуже мало. Йдеться про ситуації, в яких керівник не втрачає довіри до підлеглого, хоча той висуває ультиматум щодо своєї роботи. Він чесно виконує доручене йому завдання, а потім відмовляється від подальшої співпраці, оскільки не може погодитися на певні умови. Здається, що якби такий стиль поведінки поширився, довіра до державних службовців була б значно більшою.

Третє правило гласить, що проблема, з якою стикається державний службовець, повинна бути обговорена до кінця, поки вона не зникне. Це правило

застосовується в ситуаціях, коли під час створення нової політики виникає конфлікт між сторонами, а введені норми унеможливають задоволення всіх зацікавлених сторін. Будь-які спроби застосування інструментальних і маніпулятивних рішень є доказом непрофесіоналізму з боку державних службовців. Такі рішення повинні прийматися з постійним урахуванням раціональних аргументів.

Якщо ж одна зі сторін дискусії займає непохитну позицію, повторює аргументи без обґрунтування, слід вважати, що вона припинила брати участь у спорі. Немає іншого виходу, як визнати, що такі особи чи політичні партії перестали поводитися раціонально. Однак виникає питання, що робити, якщо така ситуація дійсно виникне. Перш за все, потрібно вміти передбачити її заздалегідь.

Тут на допомогу приходять четверте правило, згідно з яким кожен хороший державний службовець повинен заздалегідь передбачати потенційні негативні наслідки своїх рішень і вчасно запобігати їм. Звичайно, на практиці це не завжди вдається, але думати про негативні наслідки вже після прийняття рішення є явно запізнілим. Тим часом важливо передбачати наслідки будь-якого роду, запобігати їм, наскільки це можливо, і приймати рішення, що не ґрунтуються на одностайності, лише тоді, коли вони фактично прийняті.

Прийняття неминучих рішень відкриває місце для п'ятого принципу. Згідно з ним, після можливого гальмування всіх негативних наслідків слід змиритися зі втратами, які випливають з необхідних рішень. Дотримання цього принципу може викликати у державного службовця почуття професійної поразки. Такий підхід є, однак, необґрунтованим, оскільки кожна розсудлива і передбачлива людина повинна бути готова до можливості виникнення таких ситуацій. Добре, якщо він усвідомлює, звідки може надходити тиск, що змушує його приймати рішення, які не є оптимальними: з боку керівника, колег або клієнтів. Добре функціонуюча установа повинна мати сталу практику щодо цих трьох важливих груп.

Виникає ще одне питання: що має робити пересічний чиновник, якщо він не згоден з політикою установи, в якій працює. Це потенційно конфліктна і дуже складна ситуація, яка в багатьох випадках може закінчитися звільненням з роботи. Отже, якщо в межах своєї установи службовець стикається з толерантним ставленням до нечесності або корупційної поведінки, він повинен розглянути можливість звільнення з посади. Якщо він так вирішить, він повинен піти з гучним скандалом, щоб причини такого рішення стали зрозумілими. Щодо клієнтів, то важко давати детальні рекомендації, оскільки так чи інакше чиновник завжди буде мати з ними справу.

ВИСНОВКИ

У процесі дослідження теми «Етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції» було досягнуто поставлену мету та виконано всі завдання. Проведений аналіз дозволяє зробити такі узагальнені висновки:

1. Етика публічного службовця є ключовим чинником ефективності державного управління. Етичні норми визначають стандарти поведінки, які забезпечують прозорість, підзвітність та довіру громадян до органів влади. Вони виступають не лише моральним орієнтиром, а й практичним інструментом управління, що допомагає уникати зловживань владою. В умовах реформування державної служби та інтеграції України до європейського простору етична культура стає основою професіоналізації державного апарату.

2. Нормативно-правове регулювання етичних стандартів в Україні має достатню базу, але потребує вдосконалення. Закони «Про державну службу», «Про запобігання корупції», а також Кодекс етики державного службовця закріплюють основні принципи доброчесності. Проте на практиці часто спостерігається формальний підхід до їх виконання. Необхідно посилити контроль за дотриманням норм, забезпечити реальну відповідальність за порушення та впровадити механізми оцінки доброчесності при призначенні на посади.

3. Етичні норми тісно пов'язані з антикорупційною політикою та є її превентивним механізмом. Дотримання етичних принципів знижує ризики корупційних проявів, адже формує культуру доброчесності, де корупційні дії стають соціально неприйнятними. Етика доповнює правові механізми антикорупційної політики, створюючи комплексний підхід до запобігання корупції. Міжнародний досвід (OECD, GRECO) підтверджує, що без етичних стандартів антикорупційні заходи залишаються малоефективними.

4. Механізми реалізації етичних принципів повинні бути комплексними та дієвими. До них належать: Кодекси етики – чіткі правила поведінки для службовців. Антикорупційні програми та навчання – регулярні тренінги з

добросесності. Декларування доходів і майна – прозорість фінансових потоків. Система внутрішнього контролю – моніторинг дотримання етичних норм. Захист викривачів – гарантії безпеки для осіб, які повідомляють про порушення. Оцінка добросесності при призначенні на посади – відбір кандидатів з бездоганною репутацією. Ці механізми мають працювати узгоджено, щоб етика не залишалася декларативною.

5. Основні проблеми дотримання етичних норм у діяльності службовців залишаються актуальними. Серед них: формальний підхід до виконання етичних норм, недостатній контроль, низький рівень правової та етичної освіти, вплив зовнішніх факторів (політичний тиск, корпоративні інтереси). Вирішення цих проблем потребує системного підходу, що включає правові, організаційні та освітні заходи.

6. Перспективи вдосконалення етичної культури полягають у комплексних реформах. Необхідно:

- Розвивати систему навчання та підвищення кваліфікації службовців.
- Посилити контроль і відповідальність за порушення етичних норм.
- Оновити нормативно-правову базу та інтегрувати міжнародні стандарти.
- Формувати корпоративну культуру добросесності, де керівництво демонструє позитивний приклад.
- Забезпечити захист викривачів та розвиток механізмів повідомлення про порушення.

Реалізація цих заходів сприятиме підвищенню ефективності державного управління та зниженню рівня корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бачинська І. С. Детермінанти корупції в Україні, або чому державні службовці залучені до корупційного процес. *Ефективність державного управління*. 2022. Вип. 32. С. 377-382
2. Бралатан В. П., Гуцаленко Л. В., Здирко Н. Г. Професійна етика. Навч. посіб.К.: Центр учбової літератури, 2021. 252 с.
3. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 336 с.
4. Василевська Т. Е., Саламатов В. О., Марушевський В. О. Етика державного управління: підручник. Київ: НАДУ, 2015. 204 с.
5. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія. ІваноФранківськ: Місто НВ, 2021. 416 с.
6. Гасюк Л. М. Етика в українському вимірі. *Вісник Черкаського державного університету: Психолого-педагогічні науки*. 2024. Випуск 18. С.23-28.
7. Діловий етикет, принципи спілкування. URL: <https://online.novaposhta.education/blog/dilovij-etiket-printsipi-spilkuвання-z-partnerami>
8. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією. URL: <http://uspishnaukraina.com.ua/strategv/69/244.html>
9. Дручек О. В. Науково-теоретичні основи протидії явищу корупції: проблеми вивчення та удосконалення. *Форум права*. 2022. № 1. С. 275-280.
10. Задорожний С.А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади: автореф. дисертації .. : 25.00.02 - механізми державного управління; Національна академія державного управління при Президентові України. 2016. 246 с.
11. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2022.

12. Запобігання корупції. URL: <https://ssu.gov.ua/zapobihannia-koruptsii>
13. Зусін В.Я. Етика та етикет ділового спілкування: Навчальний посібник для студентів вузів та технікумів. Маріуполь: Рената, 2000. 204 с.
14. Йосифович Д.І. Діяльність міжнародної неурядової організації Transparency International щодо визначення рівня корупції. *Економічна безпека і право: проблеми та шляхи вирішення*: Матеріали звітної наукової конференції (Львів, 25 лютого 2011 р.). Львів: ЛьВДУВС, 2011. С. 58.
15. Козак Л. С. Формування у суспільстві ідеї нетерпимості до проявів корупції як базисна складова механізму реалізації антикорупційної стратегії в Україні. *Економіка та управління на транспорті*. 2016. Вип. 3. С. 15-31.
16. Кубрак О.В. Етика ділового та повсякденного спілкування: Навчальний посібник з етикету для студентів. Суми: ВТД "Університетська книга", 2022. 208 с.
17. Марущак А. Боротьба з корупцією в Україні: у сфері доступу громадян до інформації. *Персонал*. 2018. № 11. С. 104-107.
18. Марчук М. П. Основні напрямки державної політики щодо протидії корупції в Україні. *Молодий вчений*. 2016. № 3. С. 470- 474.
19. Молдаван Е. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект. URL: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/dutp/2010_2/txts/10mesmia.pdf.
20. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : наук. розробка / кол. авт. : С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. В. Хожило та ін.; за заг. та наук. ред. проф. С. М. Серьогіна. - К. : НАДУ, 2008. - 48 с.;
21. Наказ від 05.08.2016 № 158 Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.
22. Національна академія внутрішніх справ. Мультимедійний навчальний посібник "Антикорупційна політика в Україні" Тема 1. Поняття,

причини, наслідки та правові основи запобігання корупції. URL: https://arm.naiiau.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture_1.html

23. Нові підходи до боротьби з корупцією: законодавче забезпечення та проблема реалізації : матеріали засідання круглого столу / за заг. ред. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського. Херсон: Грінь Д.С., 2021. 116 с.

24. Ортинський В. Л. Корупція та її взаємозв'язок з нелегальною економікою: поняття, сутність та зміст. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2024. № 2. С. 74-83.

25. Панова Е. Здійснення Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції - оцінка громадянського суспільства; Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. К. : ФОП Москаленко О. М. 2011. 68 с.

26. Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії. Центр Розумкова. Національна безпека і оборона. 2019. №7. С. 75.

27. Про причини корупції або корупціогенні фактори. URL: <https://zakon.help/article/korupciya-prichini-korupcii-korupciogenni-faktori?menu=168>

28. Професійний етикет державних службовців : навчально- методичний посібник [для слухачів центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій] / Г. Є. Улунова. Суми, 2020. 45 с.

29. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / [А. О. Азарова, Л. М. Ткачук, Л. О. Нікіфорова та ін.]. Вінниця : ВНТУ, 2019. 181 с.

30. Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління. Х.: Вид-во АДНДУ, 2020. № 1. С. 134 - 140.

31. Тема 4. Зарубіжний досвід запобігання корупційній злочинності. URL: <https://arm.naiiau.kiev.ua/books/prevention of corruption/info/lec4.html>

32. Хабар як норма життя? URL: https://zn.ua/ukr/SOCIUM/habar_yak_norma_zhittya.html

33. Хабарництво як базисна форма прояву корупції. URL: <https://pol.dcz.gov.ua/publikaciya/habarnyctvo-yak-bazysna-forma-proyavu-korupciyi>

34. 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

35. 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.

36. 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.

37. Яцків І. І. Загальні положення протидії корупції: адміністративно - правовий аспект. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. Випуск ХХІ. - Івано-Франківськ, 2019. С. 88-94.