

УДК 35.084:17

Мілена Пашкова

## АНАЛІЗ ПЕРЕДУМОВ РОЗРОБКИ ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Сучасні публікації вітчизняних і зарубіжних вчених присвячені питанням, які пов'язані зі сферою адміністративної етики. Проблеми, які постають перед науковцями, походять із практики їх впровадження, і потребують глибокого і комплексного аналізу причин, які гальмують їх реалізацію. В цій статті пропонується визначити та проаналізувати фактори та передумови, які необхідно враховувати при підготовці та реалізації правового забезпечення етики державних службовців (із зарубіжного досвіду).

**Ключові слова:** етична поведінка, державна служба, організаційно-правові механізми забезпечення етичної поведінки.

Постановка проблеми

Для здійснення професійної діяльності державних службовців необхідно мати певні стандарти, які повинні бути закріплені в законодавчих документах та нормативних актах. Стандарти поведінки державних службовців є однією з найважливіших складових етичної інфраструктури, оскільки саме у форматі законодавчо зафіксованих положень визначаються межі і критерії виконання професійних обов'язків державних управлінців. Одним із пріоритетних завдань адміністративної реформи в Україні є наближення системи державної служби до світових стандартів, у тому числі, у сфері регулювання етичної поведінки службовців та запобігання конфліктів інтересів. Вирішення цих завдань потребує від корпусу державних службовців ґрунтовних знань та практичного досвіду. Важливим напрямом для вітчизняної науки і практики є вивчення найкращих досягнень зарубіжних країн у сфері впровадження етичних кодексів, визначення передумов і параметрів, які необхідно враховувати при розробці документів, що регулюватимуть етичну поведінку державних службовців в Україні. Вважаємо, що злагоджена робота механізмів забезпечення і реалізації етичної компоненти підвищить ефективність функціонування державних організацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми та практики реалізації етичних кодексів в контексті професійної діяльності державних службовців знайшли своє відображення в працях зарубіжних науковців – У. Брюса, Г. Бенсона, Т. Купера, К. Кернагана, Б. Кудрицької, К. Льюїса, Дж. Плантна, Дж. Рора, Р. Чандлера, Р. Чапмана та ін.. На пострадянському просторі такі науковці, як: В. Бакштановський, Д. Васильєв, Т. Василевська, П. Дробишев, О. Конов, О. Оболонський, М. Рудакевич, М. Нинюк, Н. Нижник, В. Цветков, Н. Шувалова та інші, здійснювали теоретичний аналіз із зазначеного напрямку. Крім

того, практика впровадження етичних кодексів (кодексів поведінки) стала окремим напрямом в дослідницькій роботі Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), в проектах різноманітних професійних асоціацій і центрів з державного управління країн Європейського Союзу [13, 10].

Як відомо із практичних досліджень, законодавство з питань етики проходить певні етапи (процедури) ініціації, розробки та імплементації, враховується специфіка кожної окремої країни (як-то історична спадщина, територіально-політичний устрій, економічні умови тощо). Актуальним питанням сьогодення є створення ефективної законодавчої основи у сфері адміністративної етики, яка відповідала б високим критеріям і стандартам професійної державної служби в Україні. На наш погляд, є певна прогалина у напрямі комплексного аналізу передумов та параметрів, які необхідно враховувати через призму сучасних вітчизняних тенденцій.

Meta

Meta Мета цієї публікації є: дослідити сучасні тенденції розробки та впровадження етичних кодексів країн-членів ОЕСР; проаналізувати параметри, які необхідно враховувати при підготовці кодексів етики державних службовців; проаналізувати стан та визначити передумови в Україні щодо можливостей запровадження законодавчих документів, які регулюватимуть етичну сферу в галузі державного управління.

В багатьох країнах існують закони, які безпосередньо присвячені етиці державної служби. Подібні закони не є дуже розповсюдженими, але вони заслуговують особливої уваги. Етичні кодекси, кодекси поведінки – нормативні акти, які визначають стандарти поведінки для державних службовців в цілому, або для службовців окремих органів влади. Такі документи прийняті у більшості країн Європи, в державах-членах Британської Співдружності та США, інших країнах [3]. Але в першу чергу, це країни-члени ОЕСР: Австралія (Кодекс поведінки і цінності австралійських державних службовців), Бразилія (Кодекс поведінки вищих урядових службовців виконавчих органів федеральної влади), Канада (Цінності та Етичний кодекс для державних службовців), Греція (Кодекс державних службовців), Італія (Кодекс поведінки для державних працівників), Нова Зеландія (Кодекс поведінки державних службовців), Польща (Етичний кодекс державних службовців), Іспанія (Кодекс належного врядування), Велика Британія (Кодекс державних службовців) [10].

За словами Т. Василевської, кодекси на держслужбі здатні, з одного боку, регулювати управлінські та службові відносини чиновництва, з іншого – сприяти створенню позитивного ставлення до владних структур та стати основою для формування соціальної відповідальності професійної групи та кожного з її представників і підставою для суспільної оцінки бюрократії. Також, Т. Василевська вважає, що сукупність етичних приписів необхідна для вияву чітких орієнтирів службової поведінки та створення певних шаблонів, які роз'яснюють поведінку, для підвищення рівня раціональності та мо-

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Виклад основного матеріалу

ральності у професійній діяльності чиновництва [2]. На думку Дж. Рора та К. Кернагана, кодекси слугують для піднесення цінностей демократії та підвищення рівня довіри громадськості до уряду та прищеплюють довіру у владних структурах та підвищують стандарти адміністративної поведінки в державних організаціях [12]. Зі свого боку, У. Брюс стверджує, що кодекси представляють собою певне керівництво для тих, хто приймає управлінські рішення і мають справи із ситуаціями, коли певні цінності можуть бути предметом конфлікту. Цінність кодексів, за словами Г. Бенсона, не може вимірюватись тільки ефективністю керівного посібника з дотримання належної і уникнення небажаної поведінки [12]. Як правовий чи управлінський інструмент, кодекси окреслюють межі поведінки, та встановлюють стандарти, а також беруть на себе певні функції контролю.

За оцінками Д. Васильєва, для європейських країн характерним є існування кодексів поведінки двох рівнів: кодекс *першого рівня* – містить загальні стандарти поведінки всіх категорій державних службовців, розробляється державним органом, що координує етичні питання державної служби, і затверджується головою виконавчої влади у формі підзаконного нормативного акта (такий кодекс, як правило, лише окреслює орієнтири для більш детальних правил); кодекс *другого рівня* розробляють і приймають для своїх співробітників окремі органи державної влади (міністерства, відомства). В них детально описуються потенційні проблемні ситуації, що можуть виникнути в процесі виконання службовцями своїх посадових обов'язків, і встановлюються правила, яких необхідно дотримуватись [3]. Є випадки, коли кодекси можуть «співіснувати» і на загальнодержавному рівні і на рівні агенцій (наприклад, Австралія і Нова Зеландія) [13].

Аналізуючи зарубіжну літературу стосовно розробки та впровадження етичних кодексів, вважаємо за доцільне розглянути фактори, які необхідно враховувати при підготовці та реалізації подібних документів. Так, С. Гілман запропонував наступний перелік: фактор професійних параметрів, соціальних і культурних параметрів, фактор стратегії створення кодексу, фактор інформування про кодекс, фактор освіти чи професійної підготовки, фактор масштабу регулювання етичного кодексу, фактор територіального контексту [11]. Пропонуємо детальніше зупинитися на зазначених вище факторах.

Перший фактор – професійні параметри. Ефективний кодекс ґрунтується на засадах та за допомогою *керівної волі*. В державному секторі взаємодіють два види волі – *політична воля* та *адміністративна воля*. Перша, зазвичай, ініціюється та юридично підтримується Прем'єр-міністром або Президентом і необхідна для успішної реалізації кодексу. Адміністративну волю реалізовуватимуть призначені особи, які покликані підтримувати та контролювати таку ініціативу.

Другий фактор – соціальні та культурні параметри. Етична державна служба потребує створення і запровадження соціальних та культурних параметрів, які базуються на основі системи заслуг. Крім того, *організаційна культура* повинна підтримувати умови, де кожний індивід зможе обговорювати етичні питання та проблеми.

Третій фактор – стратегія створення кодексу. Для впровадження кодексу поведінки необхідно мати *успішну стратегію*, яка б відповідала загальній програмі реформування державної служби, а питання належної поведінки органічно пов'язувались із середовищем, в якому функціонує державна служба. Центр ресурсів з питань етики (ECR) опублікував кілька керівних реко-

ментацій з питань створення кодексів і наголошував на тому, що важливим кроком в цьому напрямі є залучення працівників до процесу написання та оцінювання кодексу [9]. Найбільша помилка міститися в тому, що просте копіювання досягнень чи переклад на іншу мову не можуть гарантувати гарні результати.

Четвертий фактор – інформування про кодекс. Кодекси мають розроблятися в контексті та відповідно плану інформаційного розповсюдження про таку ініціативу. *Стратегія інформування* часто відпрацьовуються пізніше, ніж з'являється новий етичний кодекс чи кодекс поведінки. Для цього деякі урядові організації використовують громадські кампанії, друковані засоби, радіо та телебачення, інші – вдовольняються інформуванням на адміністративному рівні. Ефективні стратегії інформування сприятимуть відродженню в державній службі таких понять, як – професіоналізм, гідність та відповідальність перед громадськістю.

П'ятий фактор – освіта чи професійна підготовка. При підготовці кодексу необхідно визначити його основу – *освітню концепцію* чи *професійну підготовку* державних службовців. Уряди країн, в яких кодекси поведінки ґрунтуються на тренінгових концепціях, наголошують на важливості ознайомити управлінців з прикладами і конкретними ситуаціями з практики. Програми з етики, які ґрунтуються на освітній компоненті, покликані створювати етичну культуру для ознайомлення із загальними принципами державного управління, використовуючи певні правила, як приклади.

Шостий фактор – масштаб регулювання етичного кодексу. Найвдаліші кодекси пристосовані до урядового та організаційного середовища в рамках певної країни. В деяких випадках спостерігається тенденція зробити кодекси *широкомасштабними*, але в такому випадку етичний компонент ні на що не впливає. І навпаки, деякі уряди створюють кодекси *вузько направленими*, концентруючи увагу на сфері конфлікту інтересів. Головне – хто їх інтерпретує і інституційно підтримує. Технічне виконання та зрозуміле викладення положень кодексу повинні враховувати цільову аудиторію і розкривати питання регулювання поведінки службовців.

Сьомий фактор – територіальний контекст кодексу. Цей компонент стосується розгляду кодексу з точки зору формату – формату *загальнонаціонального* документа з урахуванням територіального поділу країни (штати, провінції, землі тощо), або в контексті *окремої агенції*. Територіальний формат впливає на механізми впровадження кодексу. Кодекс, який знаходиться в адміністративному вакуумі, не здатний підтримати етичну культуру, а використовується як зброя проти ворогів. Кодекси потребують інтерпретації змісту, ознайомлення та роз'яснення положень, механізмів реалізації та оцінювання. Так, наприклад, Німеччині існує федеративна система влади, але територіальні уряди діють в рамках федеральної юрисдикції. США та Канада мають досить ґрунтовні кодекси національного рівня, але наряду з цим, вони використовують кодекси на рівні штатів та провінцій. В Австралії штати мають майже двадцятирічну історію практики використання кодексів, але тільки з 2004 року федеральний уряд зафіксував їх у вигляді закону [8].

Встановлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог та умов також має важливу роль [2]. За словами О. Андрійко, метою такої структури має бути контроль, який міг би стримувати державних службовців від вчинення дій, що могли б свідчити про їх недобросовісність при виконанні покла-

дених на них завдань, при спілкуванні з громадянами чи при прийнятті рішень, вимоги до державних службовців, що стосуються їх відносин з громадянами, мають стати стандартами їхньої поведінки, що підлягатимуть публічній оцінці та будуть основою визначення ефективності управлінської діяльності [1]. Як зазначає Т. Василевська, будь-який контроль повинен мати процедури та механізми проведення розслідування дій працівників. Для контролю за дотриманням етики в сфері державної служби необхідний алгоритм розгляду пропозицій і скарг громадян, процедури моніторингу робочого клімату в колективі, механізмів проходження службових викриттів і вирішення конфліктних ситуацій, розробка санкцій за неналежну службову поведінку, визначення органу (структури), який би здійснював контроль за виконанням положень кодексу [2].

Зазначені вище параметри потребують більш глибокого та ґрунтовного аналізу через призму цілей і завдань адміністративної реформи в Україні. В Україні основними правовими документами для здійснення політики в галузі етичної поведінки в сфері державної служби в Україні є Конституція України, Закон України «Про державну службу» (нова редакція), Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» № 3206, «Про інформацію» № 1642-III, та, затверджені Наказом Головного управління державної служби України (з липня 2011 року – Національна агенція з питань державної служби) «Загальні правила поведінки державного службовця» № 214 [4].

Далі спробуємо проаналізувати стан та визначити передумови, які склалися на даний момент в Україні з точки зору можливостей запровадження зазначених вище параметрів.

Професійні параметри. В ході проведення адміністративної реформи та структурних змін в органах влади, можна констатувати, що з боку керівництва держави є значна керівна воля відносно створення ефективного законодавчого підґрунтя для забезпечення ефективної роботи державних службовців. Так, в Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України «Модернізація – наш стратегічний вибір» (2011), значиться: «одним із етапів здійснення адміністративної реформи в Україні визначено реформування публічного управління в напрямі наближення його до світових стандартів як з теоретико-правової, так і організаційної точки зору та прийняття низки відповідних законів, що нададуть реформі системності та комплексності: Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», Закону України «Про державну службу» (нова редакція), Закону України «Про адміністративні послуги», Закону України «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів», Адміністративно-процедурного кодексу України [6]. В «Плані модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування», велика роль приділяється питанням регулювання конфлікту інтересів за запобігання проявам корупції [7].

Але, незважаючи на існування таких потужних ініціатив, поки не визначено чітких і злагоджених механізмів, які б забезпечили їх реалізацію. Також постає питання – чи вдасться забезпечити єдність вимог щодо етичної поведінки, коли тлумаченням та інтерпретацією положень займатимуться керівники різних організацій, з різними рівнями підготовки та різними розумінням стандартів, яких необхідно дотримуватися.

Соціальні та культурні параметри. Стосовно реалізації цього параметру, на даний момент існує більше питань, ніж відповідей на них. По-перше, професійна державна служба, яка базується на основі системи заслуг, виступає більше як приваблива ідея, до якої необхідно прямувати. По-друге, організаційна культура з питань етики в органах влади в Україні знаходиться у стані початкового розвитку, тому й механізми підтримки такого середовища також відсутні.

Стратегія створення кодексу та інформування про кодекс. Як вже зазначалось, в Україні немає окремого етичного кодексу для державних службовців, але необхідно зазначити, що в наукових колах тривають дискусії з цього питання. Аргументи «за» їх створення ґрунтуються на тому, що професійні кодекси дозволяють глибше і різнобічно усвідомити природу конкретного виду діяльності, його значення, етос, місію, відповідальність перед суспільством за виконання покладених завдань. В Пояснювальній доповіді Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи (2000 р.) відзначається, що, крім того, що кодекс є публічним документом, він являє собою послання, адресоване кожному держслужбовцю, яке обумовлене певними потребами: у зміцненні довіри громадян; у забезпеченні ефективності діяльності державного управління; в удосконаленні відносин на держслужбі; в уніфікації вимог до держслужбовців» [2]. Безумовно, в стратегії створення кодексів мають бути враховані найкращі світові практики, але основою запровадження повинна стати специфіка, культурні надбання нашої держави.

Освіта чи професійна підготовка, загальне чи специфічне. В п. 2.2 «Загальних правил поведінки державного службовця» зазначається: «Державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та удосконалювати організацію своєї роботи» [4]. Закон України «Про державну службу» встановлює обов'язкове підвищення кваліфікації «не рідше одного разу на п'ять років» і не передбачає спеціальних тренінгів для тих, хто вперше призначається на посаду (стаття 29) [5]. В Україні створена система професійної освіти, яка складається з Національної академії державного управління та її інститутів, магістерських навчальних програм у вищих навчальних закладах, регіональних та обласних центрів підвищення кваліфікації кадрів. Формування професійних навичок щодо дотримання етичних стандартів поведінки існують у вигляді законодавчо закріплених вимог щодо проходження навчання та отримання практичних знань в системі професійної освіти.

Територіальний контекст кодексу. Існуючі в Україні «Загальні правила поведінки державного службовця» відносяться до законодавчого документа першого рівня, містять загальні стандарти поведінки для всіх категорій службовців і затверджуються головою виконавчої влади у формі підзаконного нормативного акта. На практиці Загальні правила лише окреслюють орієнтири, на які необхідно орієнтуватися.

➤ Наданий вище аналіз свідчить, що, безумовно, є потреба для створення окремого законодавчого документа в Україні, який регулював би етичну поведінку державних службовців та став основою для створення відповідного етичного організаційного середовища. Важливим кроком має стати розробка стратегії інформування про впровадження такого документа, де були б гармонійно враховані специфіки організацій, владних структур та громадськості, а система інформування про розробку і впровадження цього документа не замика-

Сергій Саханенко ,

Степан Давтян, Олена Рацюк

## ПСИХОЛОГІЧНІ АРХЕТИПИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*В статті здійснюється порівняння психологічних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців. На основі багатofакторного опитувальника особистості Р. Кеттела визначаються особливості психологічних характеристик різних груп службовців органів публічної влади наслідком чого може стати створення дієвих механізмів реалізації психологічного потенціалу службовців при виконанні завдань публічного управління.*

**Ключові слова:** психологічна характеристика, державні службовці, багатofакторний опитувальник особистості, посадова особа, місцеве самоврядування.

Одним з основних трендів розвитку системи публічного управління як в Україні, так й за кордоном є зростання людського фактору в управлінні. Це є наслідком відходу від традиційних та позбавлених індивідуальності систем вертикального та бюрократичного управління до впровадженню у практику концепції «нового публічного управління», яка заснована на мережевих структурах та безпосередніх зв'язках поміж особами, що задіяні у процесі прийняття та реалізації рішень. Наслідком цього є підвищений інтерес до особливостей поведінки представників різних органів влади та управлінських структур. На зазначене накладається й та обставина, що у сучасних умовах в змісті та характері управлінської діяльності відбуваються швидкі та суттєві зміни, що виявляється у зменшенні масштабу державного управління при зростанні його складності, революційних змінах у технологіях управління, у першу чергу через застосування різноманітних інформаційних систем, виникненні та розвитку нових видів публічного управління (в тому числі регіонального та муніципального). Зрозуміло, що вказані обставини не могли не висунути нових вимог до управлінського персоналу, у тому числі до його психологічних характеристик. За таких умов розвиток психологічної культури стає одним із засобів наповнення новим змістом професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, розв'язання професійних проблем, конфліктів і усунення ускладнень у процесі управління в системі публічної служби.

Мета дослідження – порівняти психологічні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців. З огляду на це, постає **завдання** визначити особливості психологічних характеристик різних груп службовців, наслідком чого може стати створення дієвих механізмів реалізації психологічного потенціалу службовців при виконанні завдань публічного управління.

Окремі аспекти зазначеної проблеми досліджувалися в роботах: О. Оболенського, В. Олужка, С. Серьогіна, С. Хаджирадєвої, Г. Щокіна, та ін. Проте вплив психологічного потенціалу службовців органів публічної влади на ефективність управління як комплексна

лась тільки на адміністративному рівні. Вважаємо, що до процесу розробки окремого законодавчого документа з питань етики необхідно залучати урядовців, науковців а також представників громадських організацій. В перспективі подальшого дослідження було б доцільно розглянути організаційно-правові механізми забезпечення контролю за додержанням адміністративної етики, і допомагали ефективно і своєчасно реагувати на виклики сьогодення задля реалізації покладених на державних службовців завдань.

### Література.

1. Андрійко, О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади: монографія./ О.Ф. Андрійко – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
2. Василевська, Т.В. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія./ Т.В. Василевська – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.
3. Васильев, Д.В. Административная этика как средство противодействия коррупции / Д.В. Васильев, П.Ю. Дробышев, А.В. Конов // «Рабочие материалы» Московского Центра Карнеги. – 2003. – № 4. – 46 с..
4. Головне управління державної служби України. Наказ від 04.08.2010 N 214. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця { із змінами, внесеними згідно з Наказами Головного управління державної служби N 300 ( з1261-10 ) від 29.11.2010, №176 ( з0973-11 ) від 19.07.2011}.
5. Закон України «Про державну службу». – [Електронна версія]: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=33349](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=33349).
6. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с. [Електронна версія]: – [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).
7. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка.] – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.
8. Федеральний уряд Австралії – Access mode: <http://www.icac.nsw.gov.au/> -The Independent Commission Against Corruption (ICAC).
9. ERC. Creating a Workable Company Code of Ethics, Washington, DC.- 2003 – Access mode: [www.ethics.org](http://www.ethics.org) – Ethics Resource Center.
10. Ethics codes and codes of conduct in OECD countries. – Access mode: [http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en\\_2649\\_34135\\_35532108\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#](http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34135_35532108_1_1_1_1,00.html#). – Ethics codes and codes of conduct in OECD countries.
11. Gilman, Stuart C. Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons. Washington, DC: World Bank. 2005. – 76 p.
12. Jeremy F. Plant. Code of Ethics. Handbook of Administrative Ethics./F.J. Plant. – Second edition revised and expanded. Edited by Terry L. Cooper, University of Southern California, Los Angeles, US 2001- 741p.
13. Washington S., Armstrong E. Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice / Prepared by Sally Washington and Elia Armstrong. – Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1996. – 66 p.

Постановка проблеми

Мета

Аналіз останніх досліджень і публікацій