

Г. Д. Джумагельдієва,
д. ю. н., старший науковий співробітник,
Житомирський державний технологічний університет,
Л. В. Сергієнко,
к. н. з держ. упр., Житомирський державний технологічний університет,
І. Г. Сергієнко,
магістр, Житомирський державний технологічний університет

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.4.125

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ЕТИЧНОГО КОДЕКСУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

H. Dzhumaheldiieva,
Doctor of Law, senior science specialist, Zhytomyr State Technological University,
L. Serhiienko,
PhD in Public Administration, Zhytomyr State Technological University,
I. Serhiienko,
Master's Degree, Zhytomyr State Technological University

MECHANISM OF FORMATION OF ETHICAL CODE IN THE STATE ADMINISTRATION MANAGEMENT SYSTEM

У кожній соціально сформованій групі встановлюються свої власні, унікальні правила поведінки всередині цієї спільноти. Саме тому кодекси етики та поведінки не є новиною та широко впроваджуються в життя. Так можна зробити висновок, що суспільство на всіх етапах свого розвитку має справу з унікальним для кожного набором моральних цінностей та норм. Зараз такими цінностями стають кодекси професійної етики.

Впровадження кодексу професійної етики дає можливість підвищити поріг довіри громадян до держави та поліпшити моральну атмосферу в організаціях.

У статті визначено необхідність прийняття та практичного впровадження етичних кодексів у системі державного управління, що визначається Уніфікацією державних вимог, неможливістю на законодавчому рівні охопити всі особливості професійної діяльності державного службовця, зміцнення довіри громадян до органів державного управління, неусвідомлення державними службовцями свого соціального значення на державному рівні та ідентифікацією стилю професійної поведінки державного службовця.

Визначено, що комплексне та якісне впровадження етичних норм та контроль їх дотримання має дати поштовх до розбудови нової якісної системи державного управління в Україні.

It is shown that in Ukraine the issues of necessity and possibility of implementation directly in the professional activity of professional ethics codes have long been discussed. Of course, the codes can not solve all the ethical issues that will arise in the course of professional activity, but raising the threshold of citizens' confidence in the state and improving the morale of the organizations is a real challenge.

Each socially formed group establishes its own, unique rules of conduct within the community. That is why codes of ethics and behavior are not news and are widely implemented. From this we can conclude that society at all stages of its development deals with a unique set of moral values and norms for each. Now such values are the codes of professional ethics.

The introduction of the code of professional ethics gives an opportunity to raise the threshold of citizens' confidence in the state and improve the morale of the organizations.

The article determines the necessity of adoption and practical implementation of ethical codes in the system of public administration, which is defined by the unification of state requirements, the impossibility at the legislative level to cover all the peculiarities of the professional activity of a civil servant, the strengthening of public confidence in state administration bodies, the unawareness of civil servants of their social significance at the state level and identification of the style of professional behavior of a civil servant

The shortcomings of the development and implementation of ethical codes are identified: a state body can deliberately develop an ineffective code of conduct that would be impossible to apply in practice; The intentional opposition of individual officials or the lack of qualified specialists in the field of administrative ethics may require a lot of time to create codes of conduct for individual ministries; distrust of the population to the sincerity and integrity of the authorities; imprisonment of ethical norms in the team.

It has been determined that comprehensive and qualitative implementation of ethical norms and control over their compliance should give an impetus to the development of a new high-quality public administration system in Ukraine.

Ключові слова: державне управління, етичний кодекс, професійна етика, складові професійної етики, принципи державного службовця.

Key words: public administration ethical code, professional ethics of professional ethics, principles of a civil servant.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Життя будь-якого суспільства невідривно пов'язане з багатьма факторами як залежних від конкретної особи, так і не маючих до неї ніякого відношення.

Варто зазначити, що в кожній соціально сформованій групі (сім'я, школа, трудовий колектив, навіть, кримінальне угруповання), встановлюються свої власні, унікальні правила поведінки всередині даної спільноти. Це зручно — кожен знає як поводити себе при тих чи інших обставинах, чого чекати від інших, що дозволено, а що заборонено. Саме тому кодекси етики та поведінки не є новиною для людства: Десять Заповідей чи Клятву Гіппократа сміливо можна вважати Кодексами етики. Звідси можна зробити висновок, що суспільство на всіх етапах свого розвитку має справу з унікальним для кожного набором моральних цінностей та норм. Зараз такими цінностями стають кодекси професійної етики.

Питання формування етичного кодексу в системі державного управління розглядали у своїх працях Алексіна Т.А., Василевська Т.Е., Саламатов В.О., Малімон В.І., Марушевський Г.Б., Пашкова М.О., Шевченко Н.П., Щербак Н.В.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою статті є ідентифікувати роль етичного кодексу в системі державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як зазначає Пашкова М., для ефективного здійснення професійної діяльності державних службовців потрібні певні стандарти, закріплені в законодавчих документах та нормативних актах. Саме стандарти поведінки державних службовців, як зазначалося раніше, є однією з найважливіших складових етичної інфраструктури. "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 за-

побігання 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" [5].

Розглянемо саме поняття "кодекс" та "етичний кодекс". Т. Василевська в своїй науковій праці, посилаючись на визначення в словнику [7] дає характеристику етичному кодексу так: "Кодекс етичний (моральний) (з лат. — "книжка") — сукупність моральних правил, вимог, норм, що приписуються до виконання, ..., кодекс етичний у державному управлінні — сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм і стандартів поведінки державного управлінця, що приписуються до виконання" [2].

Алексіна Т.А. зазначає, що "Кодекс — угода, конвенція, система правил, які договірні сторони зобов'язуються виконувати; спосіб самоорганізації професійного співтовариства, що підвищує його статус, престиж, професіоналізм" [1]. Далі науковець говорить про те, що прийняття кодексу буде сприяти створенню більш прийняттого для професійної діяльності середовища, а у разі порушення норм і правил цього документу, мають бути передбачені санкції за невиконання.

В Україні вже давно обговорюються питання щодо необхідності, а особливо, щодо можливості втілення безпосередньо в професійній діяльності професійно-етичних кодексів. Звичайно, кодекси не можуть вирішити всі етичні проблемні питання, які виникатимуть в процесі професійної діяльності, але підвищити поріг довіри громадян до держави та поліпшити моральну атмосферу в організаціях є абсолютно реальним завданням.

"Фіксовані етичні правила дозволяють усвідомити особливу роль професіоналів та обов'язки, що накладаються цією роллю, надають можливість завчасно про-



Рис. 1. Підстави для прийняття і практичного впровадження етичних кодексів на державній службі

думати і прийняти суспільно вагомі та етично коректні рішення; в них зберігаються кращі етичні набутки, цінності професії" [8].

В Україні нині відбувається процес модернізації державного управління, тому надзвичайно актуальним є проектування та впровадження ціннісно-нормативних документів таких як професійний кодекс етики.

На рисунку 1 зображено доцільність прийняття та практичного впровадження етичних кодексів на державній службі.

Головною перевагою побудови кодексів професійної етики є те, що подібна модель дозволяє врахувати специфіку різних органів управління і при цьому зберегти єдність етичних стандартів державної служби.

Проте процес розробки і впровадження вищезгаданих етичних кодексів крім переваг має і суттєві недоліки: державний орган, може свідомо розробити під себе неефективний кодекс поведінки, який буде неможливо застосувати на практиці; через умисну протидію окремих посадовців або через нестачу кваліфікованих фахівців у сфері адміністративної етики, на створення кодексів поведінки окремих міністерств може знадобитися багато часу; недовіра населення до щирості і чесності органів влади; законсервованість етичних норм у колективі ("Нові люди з новими ідеями і з новими етичними принципами, які приходять на роботу до органів влади, зустрічають часом відкритий, а скоріше неусвідомлений спротив. Всякий колектив оголошує несвідому (чи свідому) війну порушнику існуючих етичних правил і може "з'їсти" не тільки рядових працівників, але й часом і керівників") [8].

Для вирішення проблеми "довіри", зазначає Щербак Н.В., потрібно спочатку вирішити саме проблему консервативності етичних норм у колективі, тобто запровадити в у сфері публічного управління стандартизовані етичні нові відносини, що розробляються та впроваджуються міжнародними організаціями.

Яскравим прикладом етичного кодексу міжнародного характеру є Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року у м. Страсбурзі, Франція [6]. Крім того, практика впровадження етичних кодексів стала окремим напрямом у дослідницькій роботі Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), результати якої реалізовані в проектах різноманітних професійних асоціацій і центрів

з державного управління країн Європейського Союзу.

Цінності, на яких найчастіше акцентується увага в кодексах країн ОЕСР, є: неупередженість, законність, порядність, прозорість, ефективність, рівність, відповідальність та справедливість.

Закони, які безпосередньо присвячені етиці державної служби, існують у більшості країн світу. Такі законодавчі акти є не дуже розповсюдженими, проте вони заслуговують особливої уваги.

"Такі документи прийняті у більшості країн Європи, в державах-членах Британської Співдружності та США, інших країнах. 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)" [5].

Отже, як ми бачимо, міжнародна практика впровадження кодексів етики для публічного сектора є досить поширеною. Більшість країн ЄС мають власний документ, як і інші сталі демократичні країни. А ті, що перебувають у стані перебудови та змін, стараються втілити в життя свої документи протягом останніх років.

Окрім того, "на рівні Європейської Комісії та Ради Європи розроблено модельний кодекс для публічного сектору країн-членів. А ОЕСР, наприклад, розробила власні рекомендації до таких кодексів ще в 1999 році. Також є ряд рекомендацій від неурядових організацій, таких як Transparency International або Global Integrity" [3].

Міжнародна кодифікована підтримка в створенні кодексів поведінки для представників державного управління є основним підґрунтям в написанні етичних кодексів і України.

Кодекс етики та професійної поведінки державних службовців, які повинні користуватися довірою суспільства та працюють за його рахунок, повинен стати одним з пріоритетних документів на ряду з основними нормативно-правовими актами.

"Будь-який кодекс етики — це, перш за все, комунікаційний документ, а вже потім регуляторний. Це скоріше інструмент впровадження позитивних змін, аніж інструмент "аби не стало гірше". А справжні зміни — це вплив на першопричини. Для організацій — це вплив на цінності. Саме тому більшість кодексів (як корпоративних, так і урядових) містять цінності. Цінності стають фундаментом як для формалізованих правил, так і дороговказом для ситуацій, які ними не передбачені" [3]. Етичні кодекси задають певні орієнтири для професійного та соціального самовдосконалення державних управлінців і мають практичну змогу справляти значний

Таблиця 1. Характеристика умов функціонування та впровадження етичних кодексів

Умова	Характеристика
Розробка та прийняття кодексу	Враховувати позитивну (а не каральну) соціальну роль кодексу, залучати державних управліців до його розробки, що зменшить вірогідність того, що він буде надто специфічним чи нездійсненним
Широкомасштабне визнання кодексу	Положення кодексу мають позитивно сприйматися громадськістю і державними управліннями
Широке оприлюднення кодексу та його доступність	Для створення атмосфери довіри між владою і громадянами етичні стандарти поведінки мають бути широко оприлюднені (преса, бібліотечний фонд, соціальна реклама тощо)
Демонстрація використання кодексу у щоденній практиці державного управління	Для дієвого функціонування кодексу його тези потребують свого тлумачення та вивчення можливостей застосовувати їх у різних ситуаціях, під час розв'язання складних проблем державно-управлінської діяльності
Укладання «Карт етики»	Тут прописаний зведений набір етичних правил і рекомендацій, що конкретизують вимоги кодексу для кожного державного управління залежно від його позиції, посади (рідше – досвіду роботи)
Набуття управліннями навичок етичної поведінки та відносин	Державні управління мають володіти навичками коректного спілкування, виходу з конфліктних ситуацій, реалізації етикетних вимог. Формувати ці навички можна на семінарах, тренінгах, ділових іграх тощо. У процесі такого навчання задаються та відпрацьовуються алгоритми поведінки в типових ситуаціях
Пропагування позитивних зразків поведінки	Приклади мають бути вивірені за змістом, тобто мають бути зразками справді достойної поведінки, важливо, щоб форма подання таких прикладів була коректною та професійною
Установлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог	Для контролю за дотриманням етики державного управління необхідно виробити алгоритми розгляду пропозицій і скарг, процедури моніторингу морально-психологічного клімату в колективі, механізми проходження службових викриттів і вирішення конфліктних ситуацій, виявити або створити орган, який здійснюватиме цей контроль
Створення умов для суспільного контролю	Для реалізації суспільного контролю за дотриманням державними управліннями положень кодексу необхідно створити умови для здійснення зворотного зв'язку (опитування, книга скарг тощо)
Заохочення державних управліців за етичну поведінку	Заохочення представників органів державного управління здатне позитивно мотивувати їх у подальшому й стати підтримкою належної поведінки
Застосування санкцій проти порушників кодексу	До державних службовців у світі застосовуються такі санкції, як попередження, догана, штраф, зниження заробітної плати, тимчасове відсторонення від служби, призупинення кар'єрного просування, пониження в посаді, звільнення, судове переслідування тощо
Звіти щодо дотримання кодексів	Органи державного управління мають демонструвати громадянам, яким чином кодекси впроваджуються в життя

Джерело: сформовано автором на основі [2].

виховний вплив в процесі професійної діяльності і в соціальному середовищі.

Етичний кодекс ідеальної структури — це формалізована та деталізована система цінностей на рівні простих і зрозумілих правил.

За твердженням, Василевської Т.Е., необхідними умовами для впровадження та ефективного функціонування кодексу є: розробка та прийняття кодексу; широкомасштабне визнання кодексу; широке оприлюднення кодексу та його доступність усім державним службовцям; демонстрація можливого використання кодексу у щоденній практиці державного управління; укладання "Карт етики"; набуття управліннями навичок етичної поведінки та відносин; пропагування позитивних зразків поведінки; установлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог; створення умов для суспільного контролю; заохочення державних управліців за етичну поведінку; застосування санкцій проти порушників кодексу; звіти щодо дотримання кодексів [2].

Характеристика вищенаведених умов функціонування та впровадження етичних кодексів наведена в таблиці 1.

Багатьом країнам присутня дворівнева система кодексів професійної поведінки державних службовців,

яка складається з: Загального "Кодексу поведінки" (базового документа, де викладені глобальні цілі й завдання, сформульовані загальні норми етично прийнятної поведінки представників державного управління) та Формальних "Етичних правил" або "Стандартів поведінки" (збірки норм та правил, опис стандартів, що конкретизують цей Кодекс) [2].

"Як правило, кодекси направлені на організаційну більшість, тобто середню та нижню ланки. Дуже часто, для вищої ланки створюють окремі документи, які в свою чергу можуть бути навіть неpubлічними або неформальними. Тим не менше, єдиної думки щодо того яким має бути документ, не існує. Більше того, навіть з назвами є плутанина. Дослідження засвідчують відсутність розмежування понять Кодекс етики та Кодекс поведінки. Ці назви є взаємозамінними. Немає також єдиного стандарту щодо розміру чи тематичного наповнення. Це може бути одна сторінка у вигляді маніфесту або документ на 150 сторінок з детальними поясненнями. Найкраща практика — це орієнтуватись на аудиторію. Треба чітко розуміти її особливості та скільки уваги читач може виділити для ознайомлення з кодексом. Ідеальна ситуація — зрозумілий, доступний, невеликий та ілюстрований документ, який спочатку запам'ятовуєть-

ся ілюстраціями та заголовками, а вже потім служить довідником, що поступово карбується в пам'ять" [3].

З уваги на те, що в Кодексі містяться вимоги до поведінки державного управлінця, в яких зазначаються актуальні етичні проблеми сьогодення, вони (Кодекси) потребують постійного оновлення.

Беззаперечним є твердження про потребу в створенні окремого законодавчого документа в Україні, який регулював би етичну поведінку державних службовців.

"Необхідно звернути увагу, що основи морально-етичних засад професійної діяльності державних службовців України діють в окремо створених законах, наказах, правилах поведінки, що не сприяє комплексному врегулюванню питань формування єдиного стандарту поведінки державного службовця в умовах модернізації системи державного управління України до вимог європейських стандартів. Саме тому виникає питання прийняття загального Кодексу етики державних службовців, закріплення його на законодавчому рівні та забезпечення контролю за впровадженням, реалізацією і дотриманням у системі державного управління. Такий Кодекс повинен відповідати положенням Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб та Модельного кодексу поведінки державних службовців держав-членів Ради Європи" [4].

Як зазначає Пашкова М.О., важливим кроком в процесі втілення в життя Кодексу, повинна стати розробка стратегії інформування про впровадження такого документа. Науковець вважає, що до процесу розробки окремого законодавчого документа з питань етики необхідно залучати урядовців, науковців, а також представників громадських організацій [5].

Однак неможливо придумати інструкції та правила до абсолютно всіх процесів, особливо в сучасному мінливому світі.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Варто зазначити, що з запровадженням одного тільки етичного кодексу проблемні питання державної служби нікуди не щезнуть. Проте своєчасне, комплексне та якісне впровадження етичних норм та контроль їх дотримання має дати поштовх до розбудови нової якісної державної служби України.

Література:

1. Алексина Т.А. Деловая этика: учебник для академического бакалавриата / Т.А. Алексина. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 384 с.
2. Етика державного управління: підручник / Т.Е. Василевська, В.О. Саламатов, Г. Б. Марушевський; за заг. ред. Т.Е. Василевської. — К.: НАДУ, 2015. — 204 с.
3. Лагодієнко О. Правила бюрократів. Службовцям прищеплять корпоративні цінності [Електронний ресурс] / О. Лагодієнко, І. Хілобок // Новое Время. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: https://nv.ua/ukr/publications/pravila-bjurokrativ-sluzhbovtsjam-prishchepljat-korporativni-tsinnosti-108900.html?new_site=1
4. Малімон В.І. Актуалізація етичних кодексів в контексті модернізації системи державного управління /

В.І. Малімон, Н.П. Шевченко. // Науково-інформаційний вісник. — 2015. — № 11. — С. 79—85.

5. Пашкова М. Адміністративна етика в органах виконавчої влади: результати експертного опитування державних службовців / М. Пашкова // Теоретичні та прикладні питання державотворення. — 2014. — Вип. 14. — С. 220—231.

6. РЕКОМЕНДАЦІЯ No R (2000) 10 Комітету Міністрів державам — членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) [Електронний ресурс]. — 2000. — Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf

7. Словарь иностранных слов. — 8-е изд. — М.: Русский язык, 1981. — С. 239.

8. Щербак Н.В. Про актуальні питання розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління [Електронний ресурс] / Н.В. Щербак. — 2011. — Режим доступу: <http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:FL9I38LK50oJ:scholar.google.com>

References:

1. Alexina, T.A. (2015), *Delovaia etika. Akademicheskii kurs [Business Ethics. Academic course]*, Izdatelstvo-lurait, Moscow, Russia.
2. Vasylevska, T.E. Salamatov, V.A. and Marushevskii, (2015), *Etyka derzhavnogo upravlinnia [Ethics in public administration]*, NADU, Kyiv, Ukraine.
3. Lagodienko, O. and Hlibok, I. (2016), "The rules of the bureaucrats. Employees are glued to corporate values", available at: https://nv.ua/ukr/publications/pravila-bjurokrativ-sluzhbovtsjam-prishchepljat-korporativni-tsinnosti-108900.html?new_site=1 (Accessed 30 Jan 2019).
4. Malinon, V.I. and Shevchenko, N.P. (2015), "Actualization of Ethical Codes in the Context of Modernization of the Public Administration System", *Naukovo-informatsijnyi visnyk*, vol. 11, pp. 79—85.
5. Pashkova, M.O. (2014), "Administrative Ethics in Executive Bodies: Results of an Expert Survey of Public Servants", *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennya*, vol. 14, pp. 220—231.
6. Committee of Ministers of the Council of Europe (2000), "Recommendation vol. R (2000), 10 of the Committee of Ministers to member States of the Council of Europe on codes of conduct for civil servants", available at: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf (Accessed 30 Jan 2019).
7. *Russkii iazyk* (1981), *Slovar inostrannyh slov [Dictionary of foreign words]*, 8th ed, Russkii iazyk, Moscow, Russia.
8. Shcherbak, N.V. (2011) "On topical issues of developing and implementing ethical standards in the field of public administration", available at: <http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:FL9I38LK50oJ:scholar.google.com> (Accessed 30 Jan 2019).

Стаття надійшла до редакції 12.02.2019 р.