

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.2.36](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.2.36)

УДК: 351:174

*А. Б. Войтенко,
к. держ. упр., Заслужений юрист України,
Житомирський національний агроекологічний університет, м. Житомир
ORCID: 0000-0001-8661-2101*

*В. П. Якобчук,
к. е. н., професор,
завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління,
Житомирський національний агроекологічний університет, м. Житомир
ORCID: 0000-0003-2147-7994*

*Н. С. Пугачова,
асистент кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління,
Житомирський національний агроекологічний університет
ORCID: 0000-0002-9101-1148*

ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В КОНТЕКСТІ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*A. Voytenko
PhD in Public Administration, Honored Lawyer of Ukraine
Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr*

*V. Yakobchuk
PhD in Economics, Professor, Head of the Department of Economic Theory,
Intellectual Property and Public Administration,
Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr*

*N. Puhachova
assistant of the Department of the Chair of economics theory and intellectual property,
Zhytomyr National Agroecological University*

PROFESSIONAL ETHICS OF A PUBLIC SERVANT IN THE CONTEXT OF EFFECTIVE PUBLIC ADMINISTRATION

Умовою демократичного державного управління, яке б користувалося повагою в суспільстві, є безпристрасні державні службовці, які володіють сучасними професійними знаннями і діють у межах закону. Правовий порядок, щоденна практика законності великою мірою залежить від поведінки державних службовців, їх ставлення до своєї праці, способу їхнього життя, адже широке оточення постійно формує свою оцінку про них і, відповідно, до всього того, що пов'язано з державним управлінням. Державний службовець живе не лише сам по собі. Його особа, індивідуальність, людські якості служать прикладом, формують точку зору і є певним орієнтиром для оточуючих.

У ході реформування розвитку державної служби одним з першочергових завдань є розробка норм і вимог сучасної етики державної служби. Ключовими засобами регулювання й

контролю управлінської діяльності та поведінки державних службовців, що забезпечують досягнення цієї мети, є право і мораль.

Етика державного службовця – це система придатних і глибоко усвідомлених норм поведінки, певний порядок дій, правил взаємин і принципів державно-службових відносин, що належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі. Професіоналізм і ефективність роботи державного службовця – це показник його моральності, вірності своєму професійному обов'язку.

Особлива актуальність етики державної служби обумовлена тим, що питання етики, норм і правил поведінки державних службовців раніше не регулювалися спеціальними нормативними актами. Правила і стандарти поведінки чиновників частково регулювалися окремими положеннями різних нормативних актів.

Зрозуміло, що проблеми етичної поведінки державних службовців потребують наукового і законодавчого вирішення. Моральний стан державних службовців є актуальною проблемою сьогодення, оскільки зрілість суспільства визначається тим, наскільки вкорінені у його життєдіяльність вищі моральні цінності.

A condition for democratic public administration that is respected in society is that public officials are dispassionate, possess modern professional knowledge and act within the law. The legal order, the daily practice of legality, largely depends on the behavior of civil servants, their attitude to their work, their way of life, because the General environment is constantly forming its assessment of them and, accordingly, everything related to public administration. The civil servant does not live only by himself. His face, personality, human qualities serve as an example, form a point of view and is a certain guide for others.

In the course of reforming the development of the civil service, one of the priorities is to develop standards and requirements for modern public service ethics. Law and morals are the key means of regulating and controlling the management activities and behavior of public servants that ensure the achievement of this goal.

Ethics of a public servant is a system of suitable and deeply conscious norms of behavior, a certain order of actions, rules, relationships and principles in public-service relations that belong to this society and are the norms of universal morality. The professionalism and efficiency of a civil servant is an indicator of their morals and loyalty to their professional duty.

The special relevance of public service ethics is due to the fact that issues of ethics, norms and rules of conduct of public servants were not previously regulated by special regulations. Rules and standards of behavior of officials were partially regulated by separate provisions of various regulations.

It is clear that the problems of ethical behavior of public servants require scientific and legislative solutions. The moral state of civil servants is an urgent problem of our time, since the maturity of a society is determined by how much the highest moral values are rooted in its life activity.

Ключові слова: демократичні цінності, професіоналізація державної служби, етична освіта, етична соціалізація, етика, етизація, державний службовець, державної служби, мораль.

Keywords: democratic values, professionalization of public service, ethical education, ethical socialization, ethics, atheization, civil servant, public service, morality.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Державна служба, виступаючи в якості інституту служіння державі і суспільству, повинна вирішувати проблеми соціальної стабілізації, економічного розвитку, духовного оздоровлення суспільства, повинна бути гарантом побудови правової держави. У зв'язку з виниклою необхідністю подолання кризових явищ в сучасному українському суспільстві, формування сучасної конкурентоспроможної держави, ефективно вирішує проблеми соціально-економічного і суспільного розвитку, особливого значення набуває розробка механізмів формування етичних принципів і цінностей у системі державної служби.

Важливість аналізу етики державних службовців як об'єкта державного регулювання, кодифікації етичних норм і формування механізмів етичного регулювання пов'язане з такими сучасними проблемами, які гостро постають перед державною службою України, а саме: з питання корупції серед чиновників, досить неефективної роботи державних службовців, значного відсотку недовіри населення до діяльності органів державної влади. Суспільна довіра до державних цивільних службовців є фундаментальною умовою ефективного державного управління. Так, саме моральні стандарти поведінки державних службовців стають основоположним фактором, що саме і визначає якість і ефективність державного управління. У зв'язку з цим, аналіз проблем, що стосуються професійної етики в системі державної служби видається вкрай актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проблема вдосконалення професійної етики є міждисциплінарною. Вона аналізується представниками різних соціальних наук: державознавцями, юристами, соціологами, політологами, частково – філософами і економістами.

Проблеми функціонування сучасної держави та соціальної ролі державної служби аналізувалася такими авторами, як: В. П. Мілецький, В. Ф. Кузнецов, Д. Н. Бахрах. Роль етики в суспільстві досліджувалася А. А. Гусейновим, Р. Г. Апресьяном, В. Д. Губіним, Є. М. Некрасовка, М. В. Дубініної, А. В. Разіним, Г. В. дубовим, Л. М. Архангельським, О. Г. Дробницьким, А. І. Титаренко та ін.

Аналіз етичних основ державної служби представлений в роботах А. І. Іонової, П. П. Степнова, С. С. Літова, В. В. Черепанова та ін. Історичним аспектам еволюції російської державної служби присвячені роботи Л. Є. Шепелева, Т. Г. Архипова, В. В. Ільїна, А. С. Богомоллова, О. В. Гаман-Голутвіна. Правовому регулюванню присвячено роботи Н.М. Казанцева, В. С. Нерсисянца, М. М. Миронова, А. П. Суркова, С. А. Попова. Проблем розвитку інфраструктури управління адміністративною етикою присвячені роботи С. І. Гурієва, О. К. Лазаревої, А. І. Рачинського, С. Г. Цухло.

Не до кінця розробленими, на нашу думку, залишаються питання, пов'язані з механізмами професійної соціалізації державних службовців на стадії отримання вищої професійної освіти, а також проблеми взаємозв'язку організаційних і юридичних чинників регулювання адміністративної етики.

Цілі статті (постановка завдання). Виявити місце і роль професійної етики в системі державної служби України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

У демократичному суспільстві держава є найважливішою формою консолідації загальнолюдських, національних і соціальних цінностей та інтересів своїх громадян. Держава розподіляє свої завдання з управління та системи управління державою, є соціальним інститутом. Адміністративна громадськість, діяльність посадових осіб визначається і досягненням цілей і волі держави. Це відрізняє державну службу від звичайної професійної діяльності, яка є засобом досягнення цілей, інтересів і прав окремих осіб чи громадських об'єднань.

За даними Головного управління статистики станом на початок 2019 р. кількість посад державної служби за штатним розписом становить 244605 чол., з них 198 чол. – Категорія «А», 63268 чол. Категорія «Б» та 181139 чол. Категорія «В» (табл. 1). Фактична чисельність працюючих державних службовців 209785 чол., з них 145 чол. – Категорія «А», 55821 чол. Категорія «Б» та 153819 чол. Категорія «В». Також кількість вакантних посад відповідно становила 31087 чол., з них 53 чол. – Категорія «А», 7099 чол. Категорія «Б» та 23935 чол. [1].

Держава і громадськість може вирішити свої основні завдання лише за умови цілеспрямованої високопрофесійної діяльності системи адміністративно-державного управління. Саме тому таке важливе значення має вдосконалення адміністративної етики в державному управлінні. Адміністративна етика являє собою вид професійної етики, науку, що вивчає про додаток моральних принципів до поведінки посадових осіб, в даному випадку в апаратних структурах державної влади та місцевого самоврядування.

Як відомо, адміністративна етика – це адаптовані до практичних потреб державної і муніципальної служби відомості про основні етичні поняття, закономірності і тенденції службових відносин, про моральні цінності, про моральні вимоги до форм, методів і стилю службової діяльності [2, с. 7], і одночасно – поведінка державних службовців відповідно з даними вимогами.

Таблиця 1
Кількісний склад державних службовців станом на початок 2019 року

Державні органи	Склад			Прийнято	Звільнено
	Кількість посад за штатним розписом	Вакантні посади	Фактична чисельність працюючих		
Державні органи що забезпечують здійснення повноважень Президента України, ВРУ та КМУ	2363	308	2022	177	118
Міністерства	29554	3100	25844	5440	4263
Центральні органи виконавчої влади	118722	15610	101411	24394	15236

(т.ч. їх територіальні органи)					
Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (у т.ч. їх територіальні органи)	4337	1212	3151	970	375
Колегіальні органи	1509	251	1185	146	139
Органи судової влади та прокуратури	5479	1193	4205	757	798
Інші державні органи (у т.ч. їх територіальні органи)	2454	401	1999	186	245
Координуючі, наукові, консультативні та дорадчі органи (у т.ч. їх територіальні органи)	181	40	141	31	40
Обласні, Київська міська державна адміністрація (у т.ч. районні державні адміністрації)	61998	6619	54357	9008	7523
Суди спеціального підпорядкування (апеляційні, окружні, адміністративні, господарські)	7077	1626	5390	3040	2774
Міські, районні та міські суди	10931	727	10080	1202	992
Разом	244605	31087	209785	45351	32503

Джерело: [1]

Як відомо, основними принципами адміністративної етики є: - лояльність до влади, волі виборців, до опозиції та опонентів; - добровільне і свідоме обмеження службовцями деяких своїх громадянських прав і свобод; - гуманізм і соціальна справедливість; - суворе дотримання букви і духу закону; - сумлінне та відповідальне виконання службових обов'язків; - патріотизм; - інтернаціоналізм [3].

Звертаючись до досвіду Житомирської області, зазначимо, що питання етики держслужби знаходять своє відображення у рамках реалізації Державної цільової програми розвитку державної служби (2012-2020 роки), яка передбачає наступні заходи:

- створення та розвиток єдиного інформаційного простору підтримки та супроводу діяльності органів державної влади Житомирської області;
- організація професійної перепідготовки, підвищення кваліфікації та стажування цивільних службовців і методичний супровід програм додаткової професійної освіти;
- організація і проведення семінарів і нарад з питань цивільної служби, а також участь у семінарах, конференціях та інших заходах з питань цивільної служби за межами Житомирської області [4].

Питання етики держслужби регулярно стають предметом вивчення в рамках підвищення кваліфікації державних та муніципальних службовців. Так, в рамках підвищення кваліфікації державних службовців проводиться навчання «Професійна етика та етикет державного службовця».

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

На початку 90-х років відчувалася гостра необхідність радикального реформування «старого апарату», що дістався у спадок від радянського періоду історії. У той час суспільство було схильне до різкої, нищівної критики державного апарату [5].

І тому, від традиційної покорності патерналістській владі уряду суспільство не зупинилось на конструктивній критиці його інститутів і звичаїв, суспільство швидко перейшло до тотальної, огульної критики будь-яких владних дій держави. Демонстративна неповага до влади, особливо влади центральної, стала модою, стилем поведінки в 90-ті роки.

Багато хто до цих пір вважає, що одна з фундаментальних причин українських бід якраз в тому і полягає, що у нас завжди було дуже сильна держава і занадто слабе суспільство. В цілому таке ставлення зберігається досі, чи йдеться про громадську думку всередині країни або за кордоном. При цьому найчастіше саме етичні якості представників державного апарату викликають найбільш критичні оцінки. Особливо часто такі оцінки виникають там, де йдеться про корумпованість чиновництва.

У сучасному українському суспільстві складаються соціальні цінності перехідного періоду, які проникають і в середовище державних службовців. За результатами опитування, проведеного фахівцями кафедри державної служби та кадрової політики в грудні 2018 р., серед цих цінностей респонденти на перше місце поставили «заробляння» (66,2 % відповідей), друге – володіння владними повноваженнями (58,5 %), третє – служіння керівним особам (50,7 %), четверте – служіння державі і суспільству (43,1 %). Це ставить під сумнів визначення державної служби як діяльності «щодо забезпечення повноважень державних органів». Більше половини експертів стикалися з випадками, коли зайнявши вищу посаду, службовці не змогли освоїти цінності і культуру нової соціальної групи, або команди. На думку 10,8 % експертів, такі випадки бували часто,

46,2% експертів – що бували, але рідко. Дослідженням виявлено ставлення респондентів щодо дій державних службовців, які найбільшою мірою впливають на думку керівників державних органів щодо кар'єри службовців. На перше місце (61,5 % відповідей) експерти поставили «створення службовцям іміджу людини, захопленого роботою в державній службі», на друге – «прихід на роботу раніше або затримка на роботі понаднормово»; третє – звернення до керівництва за порадою і допомогою. Менш значущими виявилися змістовні дії – розробка перспективних проектів розвитку організації (33,8 %), виступи на семінарах і нарадах (12,3 %), написання доповідних записок з пропозиціями на актуальні теми (9,2 %) [6].

За даними дослідження, особливостями значної частини державних службовців є висока освіченість, політичний консерватизм. Проте менша частина службовців відрізняється особливим способом життя і особливим способом сприйняття навколишнього світу. Для більшості державних службовців (61,5 % відповідей) їх робота є цікавою, або швидше цікавою. Однак серед них мало (49,3 % відповідей) тих, хто ставиться до своєї діяльності за принципом «Повна віддача професії і спільній справі»; 21,5 % експертів вважають, що таких одиниць, 27,7 % – що таких мало. Серед потреб державних службовців експерти виділили «матеріальне благополуччя» (92,3 %), потреби у самоствердженні (55,4 %) і у визнанні (40,0 %). Далі: потреба в знаннях (27,7 %) і до відома (15,4 %). Відповідно розподілилися відповіді експертів щодо питань про вигоду, яку зазвичай очікують державні службовці від успіху своєї кар'єри: насамперед це зростання добробуту (70,8 % відповідей), далі: придбання нових зв'язків, визнання, розширення знань, умінь і навичок, повагу. Неоднозначні відповіді експертів про те, «чи позначаються результати роботи з громадянами на кар'єру державних службовців?». Думки експертів розділилися майже навпіл: 47,6 % відповідей – що позначаються, і 42,4 % – що не позначаються. Що стосується привабливості положення (статусу) державних службовців для населення, то на думку 64,6 % експертів, цей статус привабливий, і швидше привабливий, ніж ні, проти – 26,2 % відповідей тих експертів, які вважають його не привабливим і скоріше непривабливим [6].

На етичну поведінку державних службовців впливає морально-психологічний клімат у колективі. За оцінками експертів, він в цілому сприятливий. 61,6 % експертів вважають, що цей клімат сприяє цілком або швидше сприяє, ніж немає професійної та посадової кар'єри державних службовців. У той же час 33,9 % експертів вважають, що морально-психологічний клімат в державних органах не сприяє, і скоріше не сприяє цим видам кар'єри [6].

Можна виділити такі особливості організації державної служби, що впливають на її етичні проблеми. По-перше, функціонування державної служби в усіх державах і в усі часи фінансується з державного бюджету, тому Державна служба завжди існує в умовах обмежених ресурсів. Як результат цього фінансування, матеріальна винагорода державних службовців завжди нижча, ніж винагорода фахівців такого ж статусу в інших сферах діяльності. Були проведені різні дослідження в різних країнах Європи, в якому порівнювалися заробітна плата держслужбовців і людей, службовців в інших структурах. Було з'ясовано, що кращі чиновники держслужби отримують стільки ж, скільки найгірші в інших організаціях. Моральна незадоволеність рівнем матеріальної винагороди призводить до ряду наслідків:

- кращі, найбільш талановиті, конкурентоспроможні на ринку праці йдуть в інші сфери діяльності. У результаті якість кадрового потенціалу знижується, і різниця між кращими і гіршими чиновниками зменшується;

- значна частина державних чиновників прагне, використовуючи владні і розпорядчі повноваження, заповнити рівень винагороди до стандартного статусного рівня. Це масовий процес, в основному заповнення процесу йде в формі послуг, а не в матеріальному вираженні, це може бути використання службового положення по відношенню до клієнтів, а також використання внутрішніх ресурсів державної служби;

- певна частина держслужбовців йде в апарат, не дивлячись на маленьку заробітну плату, прагне отримати особисту користь. Частка таких людей постійно зростає;

- керівники в системі державного управління позбавлені можливості використовувати фактор матеріального стимулювання для регулювання кадрового потенціалу;

- Держслужба строго вибудована по вертикалях діяльності. В цих вертикалях працюють люди з різним попереднім соціальним досвідом, виховані в різних системах професійних моральних норм. Діяльність в цих вертикалях істотно різниться за специфікою і характером праці, за цілями діяльності. Особливістю пристрою по вертикалі є і те, що підпорядкованість тут може виявитися для співробітників навіть більш важливою, ніж приналежність до певного територіального органу. Більш якісно працівники виконують завдання, що прийшли зверху або йдуть наверх. У повсякденному житті це означає, що вони воліють більше займатися звітами і т. д. ніж, наприклад, займатися благоустроєм своєї території;

- жорсткість підпорядкування по вертикалі приводить до того, що дуже складно встановлюються горизонтальні зв'язки між співробітниками різних вертикалей на проміжних рівнях. Проходження будь-якого документа в державній службі приблизно в 1,5-2 рази повільніше, ніж в інших сферах діяльності;

- на чисто психологічному рівні між співробітниками різних вертикалей в межах одного територіального органу можуть виникати неприємні відносини та конфлікти, як правило, приховані, які тривають довго. Проявляються вони найчастіше під час заохочення, преміювання, просування людей у вигляді взаємних образ. В якості одного із заходів керівнику треба бути більш уважним до співробітників, а якщо конфлікт виплеснувся, то вирішувати його краще на загальних зборах (кривдників і ображених), а не кожному відділу окремо [7].

У зв'язку з цими особливостями держслужби останнім часом усвідомлена першорядна роль у державному управлінні культурних факторів, формування нової культури державної служби». Магістральним напрямком тут стала «етизація» державної служби, тобто посилення уваги до морально-етичних аспектів поведінки державних службовців. Вважається, що без етичного компонента будь-які адміністративні реформи мають мало шансів на успіх.

Етичний компонент – один з центральних у створенні нової моделі держслужби. Регулювання службової поведінки чиновників на морально-ціннісному рівні і жорсткий контроль за дотриманням ними високих етичних стандартів – необхідні умови для реального підвищення якості державного управління, соціальної ефективності держави в цілому і, в підсумку, підвищення по відношенню до нього рівня довіри. Значне збільшення уваги до проблематики адміністративної етики – один з провідних векторів реформування.

Втім, в деяких країнах вихідні передумови для цього процесу склалися і раніше. Наприклад, у США перший Кодекс етики урядової служби з'явився ще в 1958 р., правда спочатку у формі резолюції Конгресу. Але приблизно через двадцять років після цього етичні починання державного життя почали ставати об'єктом досить жорсткого соціального контролю і регламентації, у тому числі і на законодавчому рівні. Було визнано, що життєздатність і легітимність політичної системи держави багато в чому залежать від того, наскільки державні інститути і вищі посадові особи відповідають домінуючим у суспільстві цінностям і ідеалам, а їх поведінка відповідає нормам суспільної моралі [8].

Звідси випливає така увага до етичних кодексів (цих збірників норм, що визначають стандарти поведінки, можуть мати різні назви) у всіх публічно-владних інститутах західних країн. В Україні ж, в силу трагічних особливостей її історії, подібний процес щонайменше, запізнюється. Це пов'язано і з сучасними, і з історичними обставинами.

У пострадянські роки, освоюючи нову для кількох поколінь «алгебру» жорстких ринкових відносин, ми забули про позаекономічні, моральні мотиви людської поведінки, про те, що «не хлібом єдиним жива людина». Але непривабливі реалії життя продемонстрували наслідки подібної односторонності. Зокрема, в контексті необхідності вирішити проблему обмеження бюрократичного свавілля і корупції це передбачає підвищення уваги до моральних якостей чиновництва, до проблем адміністративної моралі.

До того ж слід враховувати, що прийняття на озброєння методів діяльності, використовуваних в приватному менеджменті (NPM), крім достоїнств несе і певні небезпеки. Зокрема, відбувається неминуче розширення «сірої зони» – сфери особистого розсуду службовців на межі закону. А це, природно, підвищує вимоги до їх моральних якостей. Технологічно і методично зближуючись з комерційними структурами, держслужба не повинна і не може втратити свою специфіку, якісно відрізняє її від інших організацій і громадських інститутів. Головне в цій специфіці її призначення – служити суспільним інтересам, а не інтересам «начальства» або окремих промислово-фінансових груп (що, втім, аж ніяк не виключає одне одного). А щоб забезпечити це в умовах змін, необхідна особлива увага до моральних принципів і цінностей службовців. В іншому випадку держслужбу неминуче захльостує вал корупції та інших зловживань, пов'язаних з можливістю торгувати від імені держави впливом різного роду економічними і адміністративними ресурсами. А вже в умовах аутсорсингу виникли нові форми конфлікту інтересів, часом насилу вловлюються традиційними юридичними інструментами [8].

Крім цього, є ще і власне політична (не плутати з політиканською) необхідність різко підвищити увагу до морального аспекту держслужби. Вона обумовлена серйозним і небезпечним в умовах навіть обмеженої демократії падінням рівня довіри населення до чиновництва. Хоча тотальна недовіра до чиновників справедлива лише частково, багато в чому така ситуація пов'язана з більш широкими причинами – загальною кризою довіри майже до всіх державних інституцій, а також із зростанням вимог і політичних очікувань громадян – ігнорувати цю обставину було б великою політичною сліпотою.

По-перше, довіра громадян – одна з фундаментальних основ демократії. І не тільки демократії. А вже радянський лад далеко не в останню чергу впавав через те, що повністю вичерпав ресурс довіри громадян. Інша справа-подальший драматичний розвиток подій, коли під прикриттям солодкозвучної демократичної риторики багато в чому відбулася «реприватизація держави», частково новими людьми, частково колишньою номенклатурою. У підсумку люди повірили в демократію, а їх знову обдурили. І ця криза довіри, що поширилася на демократичні інститути може бути ключовою, базовою причиною багатьох сьогоденних політичних проблем.

По-друге, люди, як відомо, багато в чому живуть у світі своїх суб'єктивних уявлень про життя, в тому числі про владу, яка в демократичному суспільстві повинна прагнути покращувати ці уявлення і, в усякому разі, наближати їх до реальності. Тому моральний аспект поведінки державних службовців дуже важливий і з точки зору публічної політики.

І ще один момент: комп'ютерна революція, безпрецедентно розширила людські можливості, одночасно породила нові проблеми, ускладнила наш світ. Зокрема, оскільки велика кількість рутинних операцій і навіть складні інтелектуальні завдання «віддані» роботам та комп'ютерам, за людиною залишається моральна відповідальність за вибір рішень, за прийняття або відкидання пропонуваних розумними машинами варіантів. Не тільки безперспективно, але навіть небезпечно намагатися вносити в машинне програмування критерії пов'язані з мораллю. На зорі ери роботів один з фантастів пропонував ввести в якості «першого правила робототехніки» принцип абсолютної заборони нанесення людині шкоди. Однак зараз очевидно, що подібні «прості» рішення не працюють. Самі етичні дилеми нескінченно ускладнилися. І вирішувати їх, крім людини, нікому. Як передбачав ще років тридцять тому Д. С. Лихачов, «на людину ляже важке і складне завдання бути людиною ... морально відповідає за все, що відбувається в століття машин і роботів» [9].

Першими практичними кроками у вирішенні проблем, про які йде мова, представляються широке обговорення та впровадження в апарат етичного кодексу (кодексу поведінки) службовця, що було передбачено ще першою Державною цільовою програмою розвитку державної служби на період до 2016 року. З тих пір зроблені певні, хоча, явно недостатні кроки в плані впровадження цих принципів [10].

Зокрема, має бути кілька таких кодексів, які містять єдині для всіх норми, так і такі, що враховують специфіку посад різного рівня, різних сфер діяльності. Адже очевидно, що певні дії людей, в тому числі і чиновників, по своїй природі набагато ефективніше регулюються не юридичними, а неформальними (але від цього не менш дієвими) нормами групової – в даному випадку – адміністративної моралі і нормами індивідуальної моральності. А групові норми на різних рівнях і в різних областях діяльності не в усьому збігаються. Тому видається, що кодекси повинні містити як загальну, єдину для всіх, частину, так і частину особливу, що відображає специфіку виду діяльності і регульованої сфери. До того ж слід враховувати регіональні та національні особливості моральних норм і стандартів. І формально були зроблені якісь кроки цим шляхом: у ряді областей України прийняті подібні кодекси (в тому числі в Житомирській області). А оцінка даної практики як формальної пов'язана з тим, що ці документи практично не відрізняються один від одного, представляючи набори правильних, але загальних слів, ніби списаних під копірку з одного джерела.

Професійна етика держслужбовця, як, втім, і будь-яка корпоративна етика, має суттєву специфіку. Між тим багато чиновників мають про неї вельми смутне або спотворене уявлення або відносяться до неї зі зневагою. Ті ж, хто всерйоз прагне керуватися нормами службової моралі (а таких людей в апараті чимало), змушені методом проб і помилок виробляти свою, «індивідуальну» версію етичного кодексу. Навряд чи подібні благі за своєю мотивацією наміри можуть послужити альтернативою загальних документів, які задають базову систему моральних, етичних орієнтирів, даючи рекомендації по поведінці в «делікатних» ситуаціях і ясно позначаючи область «табу» для службовця. Адже очевидно, що легше чинити правильно, коли знаєш, що під цим мається на увазі. А найбільш ясною формою опису «правильної» поведінки часто, і не без підстав, вважають його нормативне закріплення. Більш того, в правовій і етико-правовій літературі можна навіть зустріти твердження, що відсутність писаних норм в будь-якій області це свідчення неблагополуччя.

Насамперед, проблема кодифікації норм службової поведінки стосується сфери конфлікту інтересів – найбільш типовою і гострою в даному відношенні, – але нею не вичерпується. І зрозуміло, необхідний механізм контролю за дотриманням етичних норм, досить тонкий і враховує специфіку саме морального регулювання поведінки. Вивчення як зарубіжного, так і вітчизняного досвіду показує, що навіть сам факт виникнення такого документа і його обговорення в адміністративних колективах послужив би підвищенню рівня адміністративної моралі, що наш апарат сьогодні так потребує. Висловлюючись високим, але в даному випадку доречним стилем, дух «громадського служіння» має лягти в основу кодексів адміністративної етики. А в більш загальному політичному плані саме етика є серцем демократії.

У зв'язку з цим цікаві так звані парадокси Томпсона. Цей американський вчений, розмірковуючи про існування певних відмінностей між урядовою і приватною етикою, сформулював три парадокси.

Перший: хоча етика часом здається менш важливою, ніж всі інші питання, але, оскільки вона побічно впливає на всі прийняті рішення, в кінцевому рахунку вона виявляється найважливішою. Другий: моральні чесноти приватного життя (наприклад, такі як сором'язливість, небажання привертати увагу до власної персони) не завжди є чеснотами в житті публічною. Третій: негативне з точки зору суспільної моралі враження від тих чи інших вчинків державного службовця, навіть якщо воно насправді помилкове, проте все одно відіграє негативну роль, бо підриває довіру до уряду і, в ширшому сенсі, до демократії в цілому [11]. Тому чиновник зобов'язаний бути особливо педантичний у своїй публічній поведінці, причому як на службі, так і поза її. Інакше кажучи, відповідність поведінки наділених повноваженнями посадових осіб якимось високим стандартам – ціна віри суспільства в демократію. І нехтування цим правилом в нашому суспільстві стало однією з головних причин подій за останнє десятиліття дискредитації демократичних інститутів у суспільній свідомості. Наслідки цього ми, на жаль, сьогодні і спостерігаємо.

Деякі автори навіть говорять про настання «етичної ери» в управлінні. Не беручись оцінювати ступінь справедливості настільки максималістичного твердження, зазначимо, однак, що розробка і прийняття етичних (під різними назвами) кодексів стало знаковою ознакою часу в багатьох країнах. Наприклад, у Канаді існує два варіанти етичних кодексів: один – для службовців рівня керівників відомств (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders), інший – для службовців нижчих рівнів (Values and Ethics Code for Public Service). Крім того, існує окремий Кодекс конфлікту інтересів для членів Парламенту [12].

Самі по собі кодекси, якщо вони не підкріплені дієвими механізмами, що забезпечують дотримання норм, що в них містяться, панівним загальним духом (назвемо його моральним кліматом), а також особистим прикладом, перш за все керівних працівників, проблеми не вирішують і багато в чому залишаються лише словами на папері». Адже ми багато в чому вчимося чинити правильно не з писаних абстрактних правил, а з поведінки реальних людей, а стосовно до Держслужби, то зазвичай це наслідування ролевих моделей поведінки колег і начальників. Якщо не існує хоча б принципових збігів між цими двома «векторами», що направляють поведінку, іншими словами, якщо норми не вкорінені в культурі, то ніякі укази і зведення правил не будуть по-справжньому дієвими. По своїй суті кодекси – це щось на кшталт «морального контракту», що укладається між адміністрацією і службовцями. Разом з тим порушення норм етичних кодексів тягне, як вже зазначалося, не тільки моральні, але і юридичні, головним чином дисциплінарні санкції [13].

Щоб бути реально діючим, етичний кодекс не повинен обмежуватися простим перерахуванням загальних положень і правил. Їх слід конкретизувати. Один з можливих шляхів приведення у коментарях або в додатку конкретних прикладів проблемних ситуацій і варіантів правильного і неправильного способів їх дозволу. Окремі його норми також доцільно адаптувати до специфіки характеру діяльності тієї чи іншої організації або типу організації, бо в кожній галузі є свої специфічні корупційні «спокуси» та інші дилеми морального характеру. Представляється також корисним призначити санкції за порушення норм, при цьому не підмінюючи, зрозуміло, санкцій чисто правового характеру. До числа таких «санкцій» можна віднести надання порушення публічності, вплив порушень на кар'єрне просування, загрозу в необхідних випадках передачі матеріалів для адміністративного покарання або кримінального переслідування.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Підсумовуючи викладене, ще раз зазначимо, що регулювання діяльності службовців на рівні цінностей та етики – одна з найважливіших передумов соціальної ефективності держави, один з головних напрямків її реформування. З цілого ряду причин акценти в сучасній держслужбі зміщуються з формальних норм на фундаментальні цінності. Але щоб рух в цьому напрямку був успішним, необхідна найсерйозніша увага і ставлення до нього з боку вищого керівництва.

Питання вдосконалення етики державного службовця постійно продовжують виникати. Актуальність цієї проблеми визначається потребою у вивченні етики державного службовця як одного з найважливіших чинників, що впливають на ефективність роботи державної служби. Узагальнюючи точки зору багатьох вчених і політичних діячів, ми дійшли висновку про те, що низький етичний рівень державних службовців – одна з головних проблем у процесі модернізації традиційного суспільства.

Змінити ситуацію можна лише шляхом підвищення ефективності державного апарату, його фактичної перебудови лобювання вузьких інтересів на службі у суспільства, впровадження ефективних механізмів контролю з боку громадянського суспільства за діяльністю посадових осіб.

Але все це можливо лише при докорінних змінах двох ключових, на нашу думку, напрямків: у сфері професійної соціалізації державних службовців (у тому числі і ще рівні середньої освіти), і в області становлення сучасної організаційної інфраструктури управління адміністративної етикою.

Комплекс проблем, порушених нами, стосуються функціонування соціального управління етикою державних службовців, не вичерпуються тими питаннями, які були проаналізовані нами. В реальності питання вдосконалення адміністративної етики потребують постійно глибокого аналізу. Серед тих проблем, які не знайшли докладного висвітлення в представленій роботі, можна виділити, насамперед проблему загального вдосконалення кадрового потенціалу державної служби, подальшої формалізації і регламентації діяльності державних і муніципальних служб. Багато з даних проблем, можливо, будуть предметом наших подальших досліджень.

Список літератури.

1. Річний звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік – Київ: НАДС, 2019. – 48 с.
2. Мельников В. П. Державна служба в Україні: Історичний досвід. – К.: РАГС, 2010. 389 с.
3. Методична рекомендація на тему: «Етика державного службовця» [Електронний ресурс] // Голосіївська районна в місті Києві державна адміністрація. <https://golos.kyivcity.gov.ua/news/4725.html>.
4. Про схвалення Концепції державної цільової програми розвитку служби на період до період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 червня. 2012 р. № 411-р. –Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
5. Модельний кодекс поведінки. URL: http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art_id=48082&cat_id=46352.
6. Модернізація державного управління та державної служби: проблеми, ресурси, результати / Сайт Національного агентства з питань державної служби. URL: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=291420&cat_id=41071.
7. Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія - Управління - Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. - 348 с.
8. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : наук. Розробка. за заг. та наук. ред. проф. С.М. Сербогіна. К. : НАДУ, 2008. 48 с.
9. Розвиток людського ресурсу – основа національної безпеки України Мельник М. І. – К.: Політконсалтинг, 2007. С. 108–117, 139–163.
10. Войтенко А. Б. Формування управлінської еліти сільських територій / А. Б. Войтенко, В. П. Якобчук // Становлення публічного управління розвитком сільських Інтелектуальна економіка в умовах суспільних трансформацій територій як пріоритет державної політики децентралізації : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (4 грудня 2018 р. м. Житомир). – Житомир: ЖНАЕУ, 2018. –С. 49–52.
11. Соколов В., Турчинов А. І. Державна служба: моральні основи, професійна етика. Х.: РАГС, 2010. 367 с.

12. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Моногр. – Т.: Видво АСТОН, 2007. – 400 с.

13. Войтенко А. Б. Сучасна політична еліта в Україні: особливості формування / А. Б.Войтенко, В. П. Якобчук // Трансформація українського суспільства та його еліт у контексті цивілізаційного розвитку Європи: наукова монографія / за ред. І.А. Мельничука. – Житомир, Вид-во «Рута», 2019. – 200 с. – 166–171.

References.

1. The National Agency of Ukraine for public service (2019), “Annual report of the National Agency of Ukraine on public service issues for 2018”, available at: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/zvit_2018/zvit_NADS_2018_.pdf (Accessed 30 January 2020).

2. Mel'nykov, V. P. (2010), *Derzhavna sluzhba v Ukraini: Istorychnyj dosvid* [Public service in Ukraine: Historical experience], RAHS, Kyiv, Ukraine.

3. The Golosevskaya district in the city of Kiev state administration (2016), “Methodological recommendation on the topic: “Ethics of a public servant””, available at: <https://golos.kyivcity.gov.ua/news/4725.html> (Accessed 30 January 2020).

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “About approval of the Concept of the state target program of development of service for the period till the period till 2020””, available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (Accessed 04 February 2020).

5. Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on anti-corruption policy (2017), “Model code of conduct”, available at: <http://crimecor.rada.gov.ua> (Accessed 04 February 2020).

6. The National Agency of Ukraine for public service (2019), “Modernization of public administration and public service: problems, resources, results”, available at: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=291420&cat_id=41071 (Accessed 04 February 2020).

7. Tsvietkov, V.V. and Horbatenko, V.P. (2001), *Demokratiia – Upravlinnia – Biurokratiia: v konteksti modernizatsii ukrains'koho suspil'stva* [Democracy-Governance-Bureaucracy: in the context of modernizing Ukrainian society], In-t derzhavy i prava im. V.M.Korets'koho NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

8. Ser'ohina, S.M. (2008), *Moral'no-etychni zasady rozvytku derzhavnoi sluzhby Ukrainy: ievropejs'kyj ta vitchyznianyj dosvid* [Moral and ethical foundations for the development of the state service of Ukraine: European and domestic experience], NADU, Kyiv, Ukraine.

9. Mel'nyk, M. I. (2007), *Rozvytok liuds'koho resursu – osnova natsional'noi bezpeky Ukrainy* [Human resource development – the basis of national security of Ukraine], Politkonsaltinh, Kyiv, Ukraine.

10. Vojtenko, A. B. and Yakobchuk, V. P. (2018) “Formation of the administrative elite of rural territories”, *Stanovlennia publichnoho upravlinnia rozvytkom sil's'kykh intelektual'na ekonomika v umovakh suspil'nykh transformatsij terytorij iak priorytet derzhavnoi polityky detsentralizatsii* [Formation of public management of rural development Intellectual economy in the conditions of social transformations of territories as a priority of the state policy of decentralization], Mizhnarodna nauково-praktychna konferentsiia [International scientific and practical conference], Zhytomyr National Agroecological University, Ukraine, pp. 49–52.

11. Sokolov, V. and Turchynov, A. I. (2010), *Derzhavna sluzhba: moral'ni osnovy, profesijna etyka* [Public service: the moral foundations of professional ethics], RAHS, Kharkov, Ukraine.

12. Rudakevych, M.I. (2007), *Profesijna etyka derzhavnykh sluzhbovtziv: teoriia i praktyka formuvannia v umovakh demokratyzatsii derzhavnoho upravlinnia* [Professional ethics of civil servants: theory and practice of formation in the conditions of democratization of public administration], ASTON, Ternopil', Ukraine.

13. Vojtenko, A. B. and Yakobchuk, V. P. (2019), *Suchasna politychna elita v Ukraini: osoblyvosti formuvannia* [Modern political elite in Ukraine: features of formation], «Ruta», Zhytomyr, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2020 р.