

УДК 174.4

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.19>**О. А. Василенко**студентка II курсу
Дніпровського національного університету
імені Олеся Гончара**О. О. Осетрова**доктор філософських наук,
професор кафедри соціальної роботи
Дніпровського національного університету
імені Олеся Гончара

ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЕТИЧНОЇ САМОСВІДОМОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті обґрунтована важливість проблеми соціальної стабілізації, економічного розвитку, духовного оздоровлення суспільства через вдосконалення системи державної служби, важливість аналізу етики державних службовців як об'єкта державного регулювання. Описана професійна етика як етика, що зумовлена особливостями деяких професій. Розглянуті формальний і неформальний рівні професійної етики державної служби. Дана характеристика поняттю і особливостям державної служби як суспільно корисної, організованої трудової діяльності. Вивчена сутність і соціальна природа державної служби. Описано підвищення рівня етичної самосвідомості державних службовців за провідної ролі процесу самопізнання. Сформульовані основні небезпеки для суспільства, які виникають внаслідок ослаблення моральних засад державних службовців. Наведені методи, які визначають належну моральну поведінку державних службовців, методики управління персоналом, що впливають на сферу моральних відносин. У системі розглянутих заходів особливе значення надане посиленню духовно-моральної складової частини в навчальних програмах професійної підготовки державних службовців. Розкриті основні пріоритети, уміння і навички в етичному аспекті діяльності державного службовця. Описана система SAINT як інструмент самооцінки доброчесності, який може бути використаний організаціями для визначення головних ризиків і слабких місць. Наведена характеристика системи забезпечення доброчесності, яку охоплюють заходи захисту від ризиків недобропорядності, а також заходи щодо впровадження, зміцнення і організації стратегії доброчесності. Сформульована актуальність вироблення професійної етики державних службовців як частина загального комплексу реформи державної служби, формування у державного службовця відповідного рівня правової та моральної ідеології, яке тісно пов'язане з реалізацією принципу законності, спрямованого на запобігання бюрократизму і правового нігілізму. Зазначена важливість реалізації на практиці законодавчих норм, що регламентують етику поведінки державних службовців.

Ключові слова: етична поведінка, державна служба, державне управління, етичні принципи державної служби, моральна культура державного службовця.

Постановка проблеми. Державна цивільна служба, виступаючи як соціальний інститут служіння суспільству і державі, має вирішувати проблеми соціальної стабілізації, економічного розвитку, духовного оздоровлення суспільства, має бути гарантом побудови правової держави. У сучасних умовах внаслідок виниклої необхідно-

сті подолання кризових явищ у сучасному українському суспільстві, формування сучасної конкурентоспроможної держави, ефективного вирішення проблеми суспільного та соціально-економічного розвитку особливу роль відіграє 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'язана з тими реальними проблемами, з якими нині зіткнулася державна служба України: проблемами корупції, неефективної роботи чиновників, недовіри населення до установ, що є представниками державної влади. Суспільна довіра до державних службовців є фундаментальною умовою ефективного державного управління. Моральні стандарти поведінки державних службовців стають провідним фактором, що визначає якість і ефективність державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання етики державних службовців досліджуються в працях таких авторів, як Г.В. Атаманчук, В.Е. Бойков, А.І. Горбачов, Н.І. Лапіна, П.Я. Федотова, Е.В. Охотський, В.Л. Романов, В.М. Соколов, А.І. Турчинов, М.М. Шувалова та ін.

Велику роль для дослідження зіграли ідеї вчених, які проаналізували загальну проблематику і умови формування принципів професійної етики державних службовців (В.Д. Бакуменко, Т.Е. Василевської, К.О. Ващенко, В. Мілера, Н.А. Омельченко, М.І. Пірен, М.І. Рудакевич, Н.Г. Сорокіна та ін.).

Мета статті – опрацювання теоретико-прикладних аспектів підвищення рівня етичної самосвідомості державного службовця.

Виклад основного матеріалу. Етика об'єднує принципи і норми моралі і моральності, поведінки людей щодо один до одного і в суспільстві. Професійна етика зумовлена особливостями деяких професій, корпоративними інтересами, професійною культурою. Люди, які виконують однакові або близькі професійні функції, виробляють специфічні традиції, об'єднуються на основі професійної солідарності, підтримують репутацію своєї соціальної групи [2].

Професійна етика ділиться на два рівні в державній службі – це формальний і неформальний рівень. Формальний рівень закріплюється в нормативно-правових документах, що регулюють діяльність державних службовців. Неформальний рівень проявляється в колективі, визначаючи стереотипи, що склалися стосовно

службової поведінки. Тому для підвищення морально-етичних якостей треба формувати якості професійно-етичної поведінки державних службовців. Таким чином, особливу увагу варто приділяти більшою мірою неформальному рівню, тому що він має властивості нейтралізувати нормативні приписи. Якщо враховувати, що неформальні норми етики державного службовця мають традицію, установки, стереотипи службової поведінки, зміна яких містить у собі складну задачу, то говорити про остаточне формування професійної етики державних службовців найближчим часом поки не варто [1].

Формування особистості є цілеспрямований процес, оскільки суспільством визначений той образ, риси якого воно прагне сформувати у його представників. Поглиблене вивчення механізмів і закономірностей формування особистості – одне з найважливіших завдань психологічної науки. Одним з основних психологічних умов розвитку особистості є розвиток самосвідомості особистості, що включає самопізнання (особистісних характеристик), самоствалення (адекватна самооцінка), саморегуляцію (врівноваженість, здатність регулювати емоційний стан) [1].

Підвищення рівня етичної самосвідомості державних службовців за провідної ролі процесу самопізнання сприяє формуванню особистісно-професійних характеристик.

У державній службі, у зв'язку з розвитком громадянського суспільства і процесами децентралізації управління, весь час зростає обсяг спілкування в різних формах: представницькі функції, переговори, зустрічі, публічні заходи і т.д.

З розвитком громадянського суспільства частка спілкування в діяльності держслужбовців не просто зростає, а вимагає від службовця наявності таких якостей, як комунікабельність, вміння слухати. Професійна (службова) етика державного службовця допомагає конкретизувати, реалізувати моральні цінності в умовах, часом досить складних, незвичайних. Вона не формує нові принципи і поняття моральної свідомості, вона їх пристосовує уже відомі принципи, поняття до специфічних сфер життєдіяльності людини.

В ослабленні моральних засад державних службовців приховані дві серйозні небезпеки для суспільства.

Перша небезпека впливає з положення, яке займають посадові особи органів влади в системі громадської організації. Корупційні порушення, які спостерігаються в системі державного управління, мають неабиякий деструктивний вплив не тільки на сферу бізнесу, але і на правове середовище і моральні підвалини в суспільстві загалом.

Друга небезпека виражається в тому, що можливість морального переродження державного апарату чревата деградацією його професійного потенціалу. Справа в тому, що атрофія чесності в державного службовця ставить під сумнів не тільки всі інші моральні цінності в його діяльності, а й професійні якості, бо початкове і головне професійне призначення державного службовця (незалежно від його посади і управлінських функцій) складається, зрештою, в «служінні суспільству, а не собі» [4].

Отже, ефективність роботи державних службовців визначається не тільки їх професійними знаннями і практичним досвідом, але й дотриманням певних етичних норм.

На основі досвіду управління персоналом можна виділити низку методів, які впливають і визначають належну моральну поведінку державних службовців.

Серед них методи, що передбачають:

- розроблення та затвердження правил поведінки, етичних норм, обов'язкових для дотримання державними службовцями;

- створення етичних комісій, завданнями яких є оцінка діяльності та вчинків держслужбовців, їх сприяння та осуд, розвиток у працівників потреби працювати відповідно до вироблених етичних принципів, що, своєю чергою, веде до створення сприятливого морально-психологічного клімату в колективі.

Методики управління персоналом, що впливають на сферу моральних відносин, мають бути особливо широко використані в роботі з керівним складом кадрового корпусу державної служби. Чимало державних службовців вважають, що головними для них на роботі є установки і вимоги безпосереднього начальника. Як заходи

з підвищення рівня етичної самосвідомості державного службовця можна запропонувати такі:

- 1) заходи, спрямовані на посилення організаційної культури. Культура, що розуміється як сукупність цінностей, принципів, підкріплених відповідними ритуалами, впливає на виховання в державних службовців більш усвідомленого відчуття причетності до діяльності всієї системи державного управління, розвиток почуття зв'язку зі спільністю більш широкою, ніж індивідуальна; створює ключові орієнтири поведінки і цим ставить індивідуумів у певне відношення з цілим; гарантує стабільність у діяльності органів державного управління;

- 2) посилення ролі державної служби як соціального інституту в формуванні моральності державних службовців, що означає впровадження в практику механізмів вивчення моральних орієнтацій державних службовців при їх відборі та просуванні по службі і жорсткого контролю за діяльністю і поведінкою державних службовців, покарання за порушення норм суспільної моралі;

- 3) посилення духовно-моральної складової частини в навчальних програмах професійної перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців;

- 4) розробка програм протидії корупції. Варто приділити особливу увагу боротьбі з корупцією в органах державної влади. Для цього необхідні:

- перш за все, воля влади в боротьбі з цим явищем, саме влада має формувати громадську думку, що давати хабарі протизаконні й аморальні, показати приклад того, як треба боротися з корупціонерами, незважаючи на їх посаду та суспільну вагу;

- прийняття пакету антикорупційних законів;

- встановлення контролю в зонах корупційного ризику (служби приватизації, митниці, податкові структури, правоохоронні органи та ін.);

- посилення гласності в сфері боротьби з корупцією: оприлюднення виявлених злочинів, заходів, вжитих щодо винних, і т.д. Особливо варто зазначити, що у процесі розробки державних програм необхідно забезпечувати їх комплексність:

– з позиції політики – це чітко виражена політична воля посадових осіб, які згодом самі стають об'єктом перевірок;

– з позиції економіки – це визначення сфер діяльності органів державної служби і чітке регулювання економічних відносин без передачі посадовим особам права прийняття рішень на власний розсуд;

– з позиції права – вдосконалення нормотворчої діяльності, соціальні заходи мають забезпечувати неухильний і цілеспрямований розвиток усіх верств населення;

– з позиції моральності – недопущення подальшого спотворення і відновлення деградованих елементів системи морально-етичних цінностей суспільства.

У системі названих заходів особливе значення має посилення духовно-моральної складової частини в навчальних програмах професійної підготовки державних службовців. Програми мають збагачувати цінності, знання, навички державних службовців, щоб вони діяли етично й ефективно, тобто давати змогу при вирішенні етичних дилем керуватися знаннями про те, що в такому разі говорить закон, які філософські та культурні чинники, пов'язані з цими етичними питаннями.

У результаті державні службовці мають знати: принципи та цінності сучасної адміністративної етики; правові та морально-етичні норми у сфері державної служби; правила попередження конфлікту інтересів; механізми впровадження етичних кодексів цивільних службовців; організаційно-правові механізми боротьби з корупцією в системі державного управління, а також правила етикету на державній службі.

У числі умінь можна виділити: використання отриманих знань у конкретних ситуаціях морального вибору в управлінській практиці, діагностування етичних проблем і проектування заходів попередження аномалій у системі державного управління.

Набуті навички дають змогу аналізувати, попереджати ситуації, які можуть призвести до конфлікту інтересів на державній службі і вирішувати конфлікт інтересів із позиції соціальної відповідальності.

Останнім часом у країнах Європи активно пропагується система SAINT (це інструмент самооцінки доброчесності, який може бути

використаний організаціями для визначення головних ризиків і слабких місць. Інструмент SAINT був розроблений спільно з муніципалітетом міста Амстердама і Національної Рахункової палатою). Передбачається, що семінари з методології SAINT дають змогу виявити найбільш вразливі робочі процеси в організаціях – ті процеси, які становлять найбільший ризик із точки зору добропорядності [3].

Основні показники SAINT полягають у такому:

– це інструмент, розроблений державним сектором для державного сектору;

– це ефективний і швидкий засіб, семінар одного дня;

– проводиться самодіагностика замість аудиту;

– використовується підхід до доброчесності «від низу до верху» (тобто із використанням знань і досвіду самих співробітників);

– SAINT застосуємо як до організацій загалом, так і до їх підрозділів;

– SAINT дає ясну картину вразливих процесів, ризиків і можливих поліпшень у системах забезпечення доброчесності. Інструмент також дає менеджерам організацій «робочу програму» щодо забезпечення доброчесності;

– SAINT може служити відправною точкою для проведення іншого (більш фундаментального) аналізу [4].

На практиці семінари діляться на дві частини. У першій половині дня учасники семінару виділяють найбільш вразливі робочі процеси з використанням функцією первинних і допоміжних процесів досліджуваної установи. Потім складається опис найбільш значущих етичних ризиків цих процесів. У другій половині дня проводиться оцінка наявної системи забезпечення доброчесності організації як із точки зору ефективності, так і з точки зору адекватності.

Системи забезпечення доброчесності охоплюють заходи захисту від ризиків недобропорядності, а також заходи щодо впровадження, зміцнення і організації стратегії доброчесності (системні заходи). Увага також приділяється таким аспектам внутрішньої культури, як свідомість доброчесності та роль керівництва.

На завершення семінару, на підсумковій сесії визначаються оптимальні заходи захисту (результат другої половини дня) для найбільш уразливих робочих процесів (результат першої половини дня). Семінари SAINT можуть послужити основою для робочої програми щодо забезпечення доброчесності державних службовців. Такі програми адресовані керівництву установи і вказують на поліпшення стратегії добропорядності.

Вважаємо, що факт утворення та діяльності такого Бюро заслуговує на увагу і вивчення, оскільки його діяльність впливає на запобігання конфлікту інтересів на державній службі і формування необхідних цінностей морального властивості в області державного управління, очікуваних громадянським суспільством. Окремі положення (наприклад, запровадження обов'язку повідомляти про факти негідної поведінки товаришів по службі) цілком співзвучні зі здійснюваними нині в Україні антикорупційними заходами.

Провідні експерти вважають, що Україна знаходиться в ситуації, коли «втратили силу колишні норми моралі та ідеологічного впливу, що регулювали поведінку працівників органів державної влади та управління і ставили бар'єр на шляху зловживань, корупції та свавілля в цих органах», в той же час остаточно ще «не вироблені нові правила службової поведінки (професійної етики) державних службовців та законодавчі механізми їх реалізації» [4]. У зв'язку з цим, однак, справедливо звертається увага на те, що вироблення професійної етики, безумовно, є корисною частиною загального комплексу реформи державної служби. Але сама по собі службова етика не в змозі ефективно працювати поза комплексом інших мотивів, що визначають поведінку. Цей висновок має об'єктивний характер і заслуговує на підтримку.

Можна не сумніватися, що формування в державного службовця відповідного рівня правової та моральної ідеології (тобто цілісної системи проїнятих сутнісним єдністю ідей, теорій, понять, переконань, що відображають соціально-оцінне ставлення до права та етики) тісно пов'язане з реалізацією принципу законності, спрямованого на запобігання бюрократизму і правового

нігілізму, що, зрештою, сприяє гуманізації державного управління.

У сучасних умовах дедалі більшого значення набуває реалізація на практиці законодавчих норм про етику поведінки державних службовців, навіть передових і теоретично ефективних. У цьому сенсі розглянутий досвід представляє серйозний інтерес.

Висновки і пропозиції. Побудова демократичної правової соціальної держави вимагає створення адекватної системи державної служби, формування висококомпетентного, морального персоналу апарату державного управління.

У зв'язку з цим дедалі більшого значення набуває професійна етика, моральна культура державних службовців, посадових осіб і керівників органів державної влади.

Українська державна служба пройшла тривалий шлях розвитку, відображаючи у своїй нинішній структурній і функціональній конструкції не тільки ідеали і норми раціональної організації праці, а й домінуючі цінності суспільства та особистісні переваги своїх співробітників.

Ефективність роботи державних службовців визначається не тільки їх професійними знаннями і практичним досвідом, а й дотриманням певних етичних норм, таких як чесність, безкорисливість, незалежність, непідкупність, щира зацікавленість у вирішенні проблем місцевих спільнот і реалізації ініціатив громадян та ін.

Список використаної літератури:

1. Бахрах Д.Н. Державна служба: основні поняття, її складові, зміст, принципи. *Держава і право*. 2016. № 12. С. 7-13.
2. Сорокіна Н.Г. Аналіз основних вимог до етичної поведінки державних службовців в Україні: правовий аспект. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 12(39-40). С. 13-18.
3. Толкованов В.В., Щербак Н.В., Василевська Т.В., Удовиченко В.П. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід. Київ : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2018. 212 с.
4. Янюк Н.К. Актуальні проблеми у регулюванні питань професійної етики публічних службовців. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. № 59. С. 56-59.

Vasylenko O., Osetrova O. Increasing the level of ethical consideration of civil servants

The article substantiates the importance of the problem of social stabilization, economic development, spiritual healing of the society, through the improvement of the civil service system, the importance of analyzing the ethics of civil servants as an object of state regulation. Professional ethics are described as ethics due to the peculiarities of some professions. Formal and informal levels of professional ethics of the civil service are considered. This characteristic is given to the concept and features of the civil service as a socially useful, organized labor activity. The nature and social nature of the civil service have been studied. Increasing the level of ethical awareness of civil servants in the leading role of the process of self-knowledge is described. The main dangers to society that arise as a result of weakening of the moral principles of civil servants are formulated. The methods that determine the proper moral behavior of civil servants, the methods of personnel management that affect the sphere of moral relations are presented. In the system of measures considered, special emphasis is placed on strengthening the spiritual and moral component in the training programs for the professional training of civil servants. The main priorities, skills and ethical aspects of the civil servant's activity are revealed. SAINT is described as a self-assessment tool that can be used by organizations to identify major risks and weaknesses. The characteristics of the integrity assurance system, which include measures to protect against risk of malpractice, as well as measures to implement, strengthen and organize the integrity strategy, are outlined. The urgency of developing the professional ethics of civil servants as part of the overall complex of civil service reform is formulated; formation of an appropriate level of legal and moral ideology from a civil servant, which is closely linked to the implementation of the principle of legality, aimed at preventing bureaucracy and legal nihilism. The importance of putting into practice the legislative norms governing the ethics of the behavior of civil servants was noted.

Key words: *ethical behavior, public service, public administration, ethical principles of public service, moral culture of civil servant.*