

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ  
Кафедра публічного управління та адміністрування

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
Завідувач випускової кафедри  
\_\_\_\_\_ Н.М. Грущинська  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 р.

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬО-КВАЛІФІКАЦІЙНОГО РІВНЯ  
«МАГІСТР»

За освітньо-професійною програмою «Менеджмент в органах публічного  
управління»

**Тема : «Етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії  
корупції»**

Виконавець: студент гр. МУз 201 Скиданенко Наталія Леонідівна

Керівник: доцент Чібісова Ірина Валентинівна

Консультанти з окремих розділів  
пояснювальної записки \_\_\_\_\_ доц. Чібісова І.В.

Нормоконтролер: \_\_\_\_\_ доц. Чібісова І.В.

Київ 2020

# НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально-науковий інститут неперервної освіти

Кафедра публічного управління та адміністрування

спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_ Н. М. Грущинська

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 р.

## ЗАВДАННЯ

**на виконання дипломної роботи**

**Скиданенко Наталії Леонідівни**

1. Тема роботи: **«Етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції»** затверджена наказом ректора від «30» листопада 2020 р.

№ 2362/ст.

2. Термін виконання роботи: з 13.10.2020 р. по 31.12.2020 р.

3. Вихідні дані до роботи: теоретичні відомості щодо методичні розробки вітчизняних та зарубіжних авторів, періодичні видання, статистичні щорічники, результати власних спостережень і обстеження діяльності публічних установ, ресурси мережі Internet, нормативно-законодавча база України.

4. Зміст пояснювальної записки: Розділ 1. Місія, основні принципи та норми етики державного службовця. Розділ 2. Етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції. Розділ 3. Заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції.

5. Перелік обов'язкового графічного (ілюстративного) матеріалу: 3 таблиці, 4 рисунка. Розроблена презентація в Microsoft Office Power Point (14 сл.).

## 6. Календарний план-графік

№ п/п	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1.	Вибрати тему дипломної роботи	13.10.2020-23.10.2020	Виконано
2.	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника, завідувача кафедри	24.10.2020-31.10.2020	Виконано
3.	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження, скласти бібліографію	01.11.2020-05.11.2020	Виконано
4.	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	06.11.2020-14.11.2020	Виконано
5.	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	15.11.2020-30.11.2020	Виконано
6.	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	01.12.2020-08.12.2020	Виконано
7.	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	09.12.2020-11.12.2020	Виконано
8.	Підготуватися та взяти участь у попередньому захисті роботи	12.12.2020-15.12.2020	Виконано
9.	Отримати відгук керівника та рецензію	16.12.2020-18.12.2020	Виконано
10.	Підготувати доповідь на захист	19.12.2020-31.12.2020	Виконано

## 7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1. Місія, основні принципи та норми етики державного службовця	доц. Чібісова І.В.	06.11.2020 р.	06.11.2020 р.
2. Етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції	доц. Чібісова І.В.	15.11.2020 р.	15.11.2020 р.
3. Заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції	доц. Чібісова І.В.	01.12.2020 р.	01.12.2020 р.

8. Дата видачі завдання: 13.10.2020 р.

Керівник дипломної роботи \_\_\_\_\_ доц. Чібісова І.В.

Завдання прийняв до виконання \_\_\_\_\_ Скиданенко Н. Л.

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до дипломної роботи «Етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції»:

128 с., 3 таблиці, 4 рисунка, 61 літературні джерела, 2 додатки.

Об'єктом дослідження є морально-етичні засоби зниження корупційних проявів в Україні.

Предметом дослідження є етика державного службовця як засіб запобігання корупції.

Методи дослідження: загальнонаукові - аналіз і синтез (для обґрунтування теоретичних положень і практичних рекомендацій);

- системний і комплексний підходи (при дослідженні практики формування організаційної культури підприємства);

- аналітичні методи: традиційні методи і прийоми економічного аналізу: табличний (для представлення розрахунків і конкретних результатів дослідження), індексний; метод експертних оцінок та метод ілюстративного аналізу.

Результати дипломної роботи рекомендується використовувати під час проведення наукових досліджень та в практичній діяльності фахівців з публічного управління та адміністрування.

ЕТИКА, ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ, КОРУПЦІЯ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІЗАЦІЯ .

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	6
<b>РОЗДІЛ 1. МІСЯ, ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА НОРМИ ЕТИКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ</b> .....	9
1.1. Професійна етика: специфіка, місце в системі етичного знання.....	9
1.2. Місія, основні принципи поведінки державного службовця.....	17
1.3. Етичні засади відносин державних службовців і громадян.....	22
1.4. Проблеми етики в публічному управлінні.....	37
<b>РОЗДІЛ 2. ЕТИКА ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ</b> .....	43
2.1. Поняття та сутність корупції.....	43
2.2. Психологічний і моральний аспекти корупції.....	50
2.3. Корупційні ризики в діяльності державних службовців.....	55
2.4. Нормативно-законодавчі засади етичної поведінки державних службовців в Україні.....	62
<b>РОЗДІЛ 3. ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЮ КОРУПЦІЇ</b> .....	70
3.1. Проблеми реалізації антикорупційних стандартів службової поведінки державних службовців.....	70
3.2. Морально-етичні засоби зниження корупційних проявів в Україні...85	
3.3. Етика державного службовця як засіб запобігання та протидії корупції.....	103
3.4. Підвищення кваліфікації державних службовців з питань запобігання та протидії корупції.....	106
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	111
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	115
<b>ДОДАТКИ</b> .....	122

## ВСТУП

Рівень довіри до державних установ, турбота державного управління про створення демократичної держави, реалізація гуманітарних принципів, соціальна справедливість, прозорість та права людини щодо цінностей державного управління. Етика державних службовців має сильну тенденцію боротьби з корупцією. Етика державних службовців, здається, є одним із засобів боротьби з корупцією. Корупція (від лат. Корупція-хабарництво) - Чиновники зловживають службовим становищем для власної вигоди, що завдає шкоди інтересам країни та суспільства. Зазвичай корупція супроводжує протиправну поведінку. Корупція розуміється як підкуп, зрадницький, підкуп державних службовців, політиків та громадських діячів, державних чиновників та вищих посадових осіб. Для боротьби з цим явищем в державному управлінні мають бути застосовані різноманітні заходи, серед яких не останнє місце займають етичні протидії корупції.

Однак етика державних службовців зосереджується не лише на боротьбі з корупцією, але також вимагає будь-якого аспекту, що впливає на професійне життя державних службовців. Важливими аспектами етичного життя професійних організацій, що враховують етику державних службовців, є: професійні організації та ставлення кожного експерта до всього суспільства та їх інтересів; визначають моральну якість представницької особистості державного службовця, що забезпечить найкраще виконання їх професійних обов'язків; Професіоналізм - це моральна якість державних службовців; усвідомлення деталей моральних відносин між державними службовцями та громадянами, що є безпосереднім об'єктом їх професійної діяльності; розкриття сутності відносин у професійній групі державного управління та висловлення конкретної етики цих відносин; визначення державного адміністративного персоналу Характеристика, цілі, завдання та методи навчання професійної етики.

Таким чином, пильної уваги вимагає питання розгляду етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції.

Проблемам подолання корупції, а також визначення антикорупційних напрямів розвитку в тому числі і морально-ідеологічного спрямування приділяло увагу багато науковців зокрема О.О. Акімов, П.П. Баранов, М.М. Білінська, О.Д. Береза, А.С.Гальчинський, С. Д. Дубенко, С.А. Задорожний, С.О. Кохан, Е.С. Молдован, М.І. Мельник, .В.Невмержицький, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, С.М. Серьогін, М.І.Флейчук, І.О. Христич та ін.

Однак, на даний момент відсутні комплексні дослідження, необхідні для побудови цілісної системи запобігання та протидії корупції в органах державної влади в умовах реформування системи державного управління. В зв'язку з цим виникає гостра потреба в оновленні науково-методичного забезпечення зазначеної проблематики, в т.ч. в аспектах формування морально-етичної складової антикорупційної політики держави.

*Метою дослідження дипломної роботи є визначення місця та ролі етики державного службовця у протидії корупційним проявам в Україні та розробка заходів, що спрямовані на запобігання і протидію корупції.*

Відповідно до мети дослідження в роботі поставлені *наступні завдання*: - проаналізувати стан наукових напрацювань у сфері запобігання та протидії корупції з точки зору етики державного службовця: - розкрити професійну етику державного службовця, тобто її специфіку, основні принципи поведінки і т.д.; - узагальнити теоретико-методологічні підходи до трактування дефініції «корупція» та розглянути нормативно-законодавчі засади етичної поведінки державних службовців в Україні; - розробити заходи, що спрямовані на запобігання і протидію корупції.

*Об'єктом дослідження є морально-етичні засоби зниження корупційних проявів в Україні.*

*Предметом дослідження є етика державного службовця як засіб запобігання корупції.*

Для вирішення поставлених завдань в процесі дослідження було застосовано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, а саме:

- загальнонаукові: аналіз і синтез (для обґрунтування теоретичних положень і практичних рекомендацій);
- системний і комплексний підходи;
- аналітичні методи: традиційні методи і прийоми економічного аналізу: табличний (для представлення розрахунків і конкретних результатів дослідження), графічний (для побудови графіків), індексний; метод експертних оцінок та метод ілюстративного аналізу.

Інформаційну базу дослідження склали вітчизняні та зарубіжні наукові праці (монографії, брошури, статті, автореферати дисертацій, тези, збірники наукових праць), періодичні видання та щорічники міжнародних організацій, матеріали мережі Інтернет.

Структура роботи. Дипломна робота складається із вступу, трьох розділів( 11 підрозділів), висновків, списку використаних джерел та додатків.



# РОЗДІЛ 1

## МІСЯ, ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА НОРМИ ЕТИКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

### 1.1. Професійна етика: специфіка, місце в системі етичного знання

Завдання етики полягає в роздумах і описі моралі; поясненні моралі для критичного розуміння та визнання; пропонуванні власної моральної моделі. Мораль визначається як систематичне прагнення зрозуміти наш особистий та соціальний моральний досвід таким чином, щоб встановити правила, які повинні регулювати поведінку людини, розвивати цінності, яких слід дотримуватися, та виховувати особистість, яку люди можуть отримати від власного розвитку Особливості (RT De George). Завдяки цим завданням етика розширила світогляд людей, з'ясувала значення моральних цінностей та проблем для окремих людей, сприяла розвитку культури мислення та надихнула їх на власні моральні пошуки для людей.

*Мораль* – імперативно-оцінний спосіб (певна вимога, що висувається суспільною думкою, совістю та оцінка в зв'язку з виконанням вимог) відношення людини до дійсності (відношення не лише до людей, але й до Космосу в цілому), котрий регулює поведінку людей з точки зору принципового протиставлення добра і зла (добро і зло – виступають абсолютними координатами моралі).

Поняття «етика» здебільшого вживається у значенні науки, а поняття «мораль» – реального явища, що досліджує дана наука, хоча чіткого кордону між ними немає, оскільки вчиняючи ми використовуємо певні знання про моральну поведінку [20, с.72]

Існують певні особливості функціонування моралі: моральнісні судження є такими, що той, хто їх формулює, робить це для того, щоб вжити їх і до себе; мораль охоплює все розмаїття людського буття, вона не є замкненою

лише на певному аспекті, сфері життя людей; мораль існує не як стан, а як вектор свідомого життя, що означає безперервність зусиль по її реалізації; мораль не може вміститися в певній змістовно конкретній, позитивній вимозі, або їх сукупності.

Взаємодія моралі з політикою становить вагомий зріз суспільного життя.

І політика, і мораль є способами регуляції поведінки, формами обґрунтування її у суспільній свідомості. Проте мораль розглядає світ крізь вертикальні співвідношення, а предметом активності політики є горизонтальні співвідношення між людьми.

В історії суспільства існує декілька підходів до розуміння відносин між політикою і мораллю (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

**Основні підходи до розуміння відносин між політикою і мораллю**

<b>Підхід</b>	<b>Сутність підходу</b>	<b>Наслідки</b>
Політика і мораль не сумісні	Домінантою суспільного життя є політика; повністю ігнорується моральнісні смисли	Аморальне політиканство
	Домінантою суспільного життя є мораль; повністю ігнорується політика як брудна справа	Абстрактне, відірване від життя моралізаторство
Політика і мораль сумісні	Домінантою суспільного життя є політика; мораль політизується	Вищий критерій моральності – інтерес держави
	Домінантою суспільного життя є мораль; проект моральної політики	Політика враховує моральні норми, цінності

Деякі люди скептично ставляться до можливості їх взаємодії, тоді як інші заявляють про можливість морального та політичного співіснування. Серед прихильників політичної та моральної несумісності деякі теоретики та практики вважають, що правляче життя є політикою (при цьому повністю ігноруючи моральний сенс суспільного життя і фактично практикуючи аморальну політику), і інші вважають, що керувати ставевим життям - це

мораль, а політика розглядається як брудна справа, демонструючи, таким чином, щось абстрактне і відірване від життєвої моралі. Згідно з іншим методом, політика та мораль сумісні. Однак навіть на цій позиції політика вважається більш важливою частиною суспільного життя, тому мораль політизується, і деякі люди вважають, що найвищим стандартом моралі є національний інтерес.

Кардинально протилежна позиція, підтримуючи ідею про можливість взаємодії політики і моралі, наполягає на тому, що ведучим моментом цих взаємовідносин є мораль, а тому необхідно вибудовувати моральну політику, при якій в політичній діяльності будуть враховуватися моральні норми та цінності [20, с.68].

На додаток до демократичних та чесних виборів, слід вжити певних заходів для покращення політичного середовища. Демократичне суспільство - це суспільство, яке визначає систему обмеження влади. Громадський контроль, переважно за допомогою неурядових організацій та засобів масової інформації, є найважливішим фактором контролю моральної складової законодавчої діяльності протягом усього терміну дії законодавчого органу. Завдяки діяльності парламентської опозиції функції парламентського комітету з етики та / або внутрішній самоконтроль «професійних» груп, що реалізуються за допомогою механізму репутації, також можуть бути дуже ефективними. У будь-якому випадку для здійснення такого контролю мають бути чітко встановлені парламентські стандарти етики, які забезпечать громадськість та самих представників стандартами для оцінки поведінки законодавчого органу.

Важливим фактором для розвитку соціуму є взаємодія моралі та права. І право, і мораль виступають способами регуляції життя соціуму, стоять на заваді аморальним діям та створюють умови для забезпечення існування людини на засадах особистої свободи (табл.1.2).

## Сильні та специфічні риси права та моралі

<b>ПРАВО</b>	<b>МОРАЛЬ</b>
<i>Регуляція (у праві-зовнішня, у моралі-внутрішня)</i> <i>Відсутній поштовх до аморальних дій</i> <i>Створення умов для забезпечення існуванняна засадах особистої свободи</i>	
<b>Інституційна регуляція</b>	<b>Неінституційна регуляція</b>
З'являється з появою держави	З'являється з появою суспільства
Норми встановлюються державою	Норми народжуються, або набувають морального забарвлення у практичному житті
Погляд на людину ззовні, з позицій соціального інституту- держави	Погляд на людину зсередини
Адресати-конкретні люди	Адресати-всі люди
Скінчена кількість кодифікованих, чітко визначених (для виконання і перевірки), менш гнучких норм	Норми не зводяться до певної кількості, гнучкі, Віддзеркалюють нові потреби
Заохочення конкретних дій	Одній моральній нормі відповідає декілька правових
Контроль-спеціально призначені інститути-суд, прокуратура	Котроль-суспільна думка, совість
Покарання має об'єктивний характер, кількісну міру	Покарання-суб'єктивне: неповага, сором, відчуття провини; біль тривалий осуд
<b>Забороняє зло, але не гарантує добра</b>	<b>Орієнтована на втілення добра</b>
Виконуючи норми права людина звільняється від контролю	Виконання норм не звільняє від совісті
Існує «простір безкарності» для певнихнеморальних рішень, вчинків; сфера застосування-вужча	Охоплює все розмаїття людського буття,не замкається лише на окремих сферах життя людей
Норми	Норми+цінності (регуляція+орієнтація)
<b>Розвинуті правові інститути створюють кращіумови для розвитку моралі</b>	<b>Моральні вимоги удосконалюють прао</b>

Однак це дві очевидно різні регуляторні системи. Основні відмінності між ними: 1. Інституційна природа законів та нормативних актів (оскільки будь-яка юридична дія є національною системою) та відсутність інститутів у етиці; 2. Орієнтація на права лише на заборону зла; мораль не тільки забороняє злі поведінку, наміри та погляди, але також зосереджується на прояві добра. Закон повністю задоволений тим, що поведінка людини не порушує правових норм і не суперечить закону зовні. Мораль - це не лише врахування конкретних меж, які повинні обмежувати наші дії, але й культивування духу. Для моралі зовнішньої узгодженості людської поведінки та норм недостатньо, оскільки

моральними вважаються лише ті поведінки, які мають моральне значення, тобто їх мотиви та результати є моральними у предметі поведінки [20].

Закон з'явився з виникненням держави і відображав зовнішній погляд на людину з точки зору соціальної системи - держави. Тому правові норми формулюються державою, і багато з них кодифіковані та чітко визначені (для забезпечення виконання та перевірки), а їх гнучкість не така етична. Одержувачем закону є конкретна особа; закон заохочує конкретні дії, а контрольні функції виконують спеціально призначені установи-суди, прокуратури; покарання об'єктивні та кількісні. І навпаки, мораль виникає із виникненням суспільства, яке представляє внутрішню точку зору людей з точки зору їх мотивів, намірів, попереднього досвіду тощо; моральні норми є природженими або моральними в реальному житті; їх не можна зменшити до певної кількості вони гнучкі і можуть відображати нові потреби людини. Об'єктом етики є кожен. Декілька етичних кодексів відповідають декільком юридичним кодексам.

Громадська думка або людська совість контролюють дотримання етики. Покарання суб'єктивне (неповага, сором, внутрішнє). Відповідно до правових норм особа звільняється від контролю; для певних неетичних рішень і дій існує «місце для безкарності»; сфера дії закону вузька; закон створює лише інтерактивні правила. У моральному відношенні дотримання норм не позбавлене совісті. Тут немає «місця для безкарності»; сфера моралі ширша (дружба, кохання тощо); крім норм поведінки, мораль породжує також людські цінності. Хоча існують конкретні положення про мораль та закони та норми, мораль і право в суспільному житті тісно пов'язані: розвинена правова система створює кращі умови для розвитку моралі, а моральні вимоги, в свою чергу, вдосконалюють закон. Етика та право доповнюють одне одного; координація взаємозв'язку між цими двома регуляторними системами значною мірою вплинула на координацію всього суспільного життя.

Достатньо небезпечною може бути підміна однієї форми регуляції іншою. Так, перебирання мораллю функцій права здатне призвести до суб'єктивізму,

втрати правом однієї із основних своїх характеристик – формальності. В свою чергу невиправдане розширення сфери права призводить до повної регламентації життя людини з боку держави, до втрати особою можливості і здатності бути суб'єктом, творцем власного життя. Відносини між правом та мораллю набувають нових форм взаємодії з розвитком професійної етики.

Історичний процес поділу праці та соціальної диференціації призвів до появи та розвитку різних професійних відносин, специфічних культур і моралі, і ці професійні відносини формуються в процесі професійної діяльності. Належність до професії породжує світогляд, психологію професії та визначає особливості поведінки. Представники різних професій мають конкретні норми взаємодії, ціннісні орієнтації та стосунки. Це заклало основу існування професійної етики. Професійна етика відображає особливості моральної свідомості, міжособистісних стосунків та поведінки людей, які зумовлені особливостями професійної діяльності. Однак з плином часу професійна етика повинна стати більш чіткою, що призвело до появи професійної етики. Професійна етика - це вже не фіксована спонтанно сформована етика, а професійно-етичні установки, свідомо сформовані в системі.

Придбання професійною етикою інституціонального характеру свідчить про заміну спонтанних дій на передбачувану, очікувану, модельовану та регульовану поведінку.

Професійна етика вирізняється: усвідомленою ретельною розробкою професійних етичних норм; побудовою системи взаємозалежних цінностей, принципів, норм, установок, зафіксованих в Етичному кодексі; існуванням групи людей, що відповідають за підтримку і захист цих норм [20,с.37].

Виберіть спеціальні професійно-етичні принципи, які визначають загальні етичні принципи, пов'язані з професійною діяльністю, які пов'язані з багатьма факторами: становищем професійних колективів у суспільстві та унікальністю діяльності; деталями міжособистісних стосунків у професійній діяльності; етичними вимогами Поліпшити, особливо стрес, складність впровадження етики в певних професіях.

Перелічені умови мають визначальне значення й для професійної діяльності державних службовців. Так: державні службовці займають специфічне місце у суспільстві, вони реалізують державну управлінську діяльність і державно-владні повноваження; в професійній діяльності державних службовців складаються особливі відносини: о відносини між державними службовцями і громадянами вибудовуються на засадах служіння державного апарату народові, його інтересам; для побудови стосунків всередині професійної групи державних службовців кардинальне значення має принцип ієрархії; підвищенні моральні вимоги в державному управлінні обумовлені: о розпорядженням великими матеріальними цінностями, людськими ресурсами; о безпосереднім впливом на життя конкретних людей; о існуванням ризику, непередбаченості у діяльності, сполученням формально-процедурних регламентацій діяльності з можливістю прийняття вольових суб'єктивних рішень, імовірним творчим характером праці. Ці чинники призводять до виникнення особливих етичних проблем професійного життя державних службовців (проблеми дотримання державної таємниці, протидії корупційним діям, збереження конфіденційної інформації громадян, політичної неупередженості, обмеження частини політичних, природних їх прав тощо). Таким чином, етика державного службовця виявляє специфічні вимоги до моральності державних службовців, які пов'язані з особливістю професії.

Професійна мораль державних службовців – це особливості моральної свідомості, взаємовідносин, поведінки людей, які обумовлені державно-службовою діяльністю.

Етика державної служби є видом управлінської етики, в якому на основі вивчення професійної моралі державних службовців обґрунтовуються ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки, взаємовідносин між людьми у процесі державно-управлінської діяльності, надаються практичні рекомендації, які зорієнтовані на цю діяльність.

Для більш точного відображення організації професійної етики та цілеспрямованої роботи з етики державних службовців існує наступний зміст: етика державного службовця, що є системою державних службовців, організаційна етика та етика, що представляє професійно-етичні цінності та норми на особистому рівні. Етика державного службовця - це різновид інституційної етики, що походить від місії та філософії державних службовців, і висуває її цінності, професійні та етичні принципи, норми та механізми підтримки. Етика державного службовця - це система професійно-етичних цінностей, принципів та норм, що базується на розумінні професійних цілей. Ці системи знаходять своє відображення в думках державних службовців, орієнтують та регулюють їх відносини, діяльність державних службовців та механізми, що підтримують професійно-етичні компоненти державних службовців.

Етику державного службовця можна означити, і як взаємозв'язок цілей і засобів діяльності державного службовця та специфічно людських цілей. Таке визначення несе вагоме смислове навантаження і дозволяє по-новому розглянути предмет цієї професійної етики, виходячи з масштабу «специфічно людських цілей» і зв'язуючи з цим масштабом засоби реалізації будь-якого наміру, відношення, дії.

В етиці державного службовця конкретизуються загально-моральні настанови. Проте кожна відносно самостійна моральна підсистема (у тому числі професійна етика) утримує у собі небезпеку самоізоляції, виникнення професійного егоїзму, домінування корпоративних інтересів над загальнолюдськими.

Професійний егоїзм – прагнення захистити діяльність своєї професійної групи від публічної критики, відстояти право на здобуті попередньо матеріальні привілеї, престиж та інші переваги, обґрунтувати правомірність зниження внутрішньо-групової вимогливості (необхідністю збереження « професійної таємниці», неприпустимістю втручання в професійні справи зі сторони некваліфікованої суспільної думки тощо).



У разі конфлікту між Загальним кодексом та Професійним кодексом, Загальному етичному кодексу надається пріоритет. Тільки усвідомлюючи, що професійні цілі мають загальнолюдські та загальнолюдські значення, професійна діяльність може мати моральне значення. Завдяки прозорості, усуненню зайвих табу та обмежень, відкритому діалогу, свободі дискусій тощо, за допомогою форми та методу незалежного громадського контролю за діяльністю окремих професіоналів та всієї професійної групи можна досягти єдності загальної етики та вимог професійної етики державних службовців .

## **1.2. Місія, основні принципи поведінки державного службовця**

Ключ до встановлення професійної етики полягає у розумінні професійних цілей у суспільстві, соціальних функцій, які повинні виконувати професіонали, іншими словами, розуміння професійних місій. Основні завдання державних службовців: якість та належна ретельність. Визначення та чітке визначення завдань державних службовців є основою для встановлення всієї системи професійної етики державних службовців та чинником підтримання моральних відносин між владою та громадянами. Метою професіонала є розуміння статусу професійних організацій у суспільстві, що є основою створення професійної бази та відповідних вимог до професіоналів та оцінки масштабу їх діяльності.

Принцип служіння людям є смисловим стрижнем побудови системи професійної ціннісної орієнтації державних службовців. Професійною метою державних службовців у демократичних країнах є служіння людям та кожному громадянину. Державні службовці виконують службові завдання через державні організації. Принцип служіння українському народові в Законі України про державну службу визнаний одним із головних принципів нашої системи державної служби.

В «Загальних правилах поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» формулюється суспільне призначення державних службовців України.

Основною метою діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є служіння народу України та територіальній громаді, охорона та сприяння реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечувати довіру суспільства до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Водночас слід мати на увазі, що державний службовець служить народові, але через державну організацію. Лояльність до демократично обраної, легітимної влади є невід’ємною складовою феномену служіння чиновників народові.

Сьогодні існують різні стратегії діяльності держави, різні розуміння професійної місії державних службовців, зокрема «традиційна», орієнтована на служіння народу та «модерна», що має за мету надання послуг громадянам.

Сутність, домінуючі цінності, переваги та недоліки цих стратегій відображені в табл. 1. 3. Як перший, так і другий підходи мають свої переваги та свої вади.

Таблиця 1.3

Підходи до місії державних службовців Підходи до місії державних службовців

<b>Особливості</b>	<b>Державна служба як служіння</b>	<b>Державна служба як надання послуг</b>
<i>Суть підходу</i>	<i>державна служба як священний обов'язок</i>	<i>державна служба як виробник послуг, як різновид найму</i>
Домінуючі цінності	<ul style="list-style-type: none"> <li>- громадянськість</li> <li>- рівність</li> <li>- представництво</li> <li>- відповідальність</li> <li>- нейтральність</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- орієнтація на користувача</li> <li>- ефективність</li> <li>- змагальність</li> <li>- менеджеризм</li> <li>- гнучкість</li> <li>- ініціативність</li> <li>- партнерство</li> </ul>

Переваги	<ul style="list-style-type: none"> <li>- орієнтація на спра-ведливість</li> <li>- усталені стандарти професійної етики</li> <li>- націленість на рівне ставлення до всіх громадян</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>чітко сформульовані вимоги до державних службовців</li> <li>кількісні критерії ефективності усвідомлена оптимізація структури та параметри органів державного управління</li> </ul>
Недоліки	<ul style="list-style-type: none"> <li>- відсутність критеріїв ефективності роботи державних службовців</li> <li>-труднощі з оптимізацією роботи державної служби</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- втрата довіри громадян до державної служби як до представницького органу;</li> <li>- руйнація традиційно міцної корпоративної етики;</li> <li>- бізнес-імідж державної служби;</li> <li>- підрив принципу службової лояльності службовця державі</li> </ul>

Найпродуктивнішим є поєднання двох методів. У цьому випадку моральне призначення системи державної служби буде виражатись у такій формулі: «Державні службовці служать українському народові та задовольняють його потреби у державних послугах». Ідея служіння всій країні повинна поєднуватися з пріоритетним принципом прав людини та громадянських прав та свободи. Служіння людям повинно враховувати необхідність прислухатися до інтересів груп меншин у суспільстві та потреб кожного громадянина. Існує скоріше координаційний, ніж підпорядкований взаємозв'язок між правами і свободами громадян та правами та свободами «колективних громадян» (суспільств, країн). Ці права однаково важливі для виживання суспільства.

Відданість ідеї служіння суспільству виявляється й у діяльності держави в цілому, й в діях окремих працівників. Професійна поведінка державних службовців повинна ґрунтуватися на прагненні найбільшого блага для суспільства та відповідати моральним цінностям, що прийняті у суспільстві як норма. Нині обговоренню підлягають не лише ціннісні настанови державного управління, а й реально діючі орієнтації та мотивації державних службовців.

Презирство, грубе чи байдуже ставлення державних службовців до громадян та їх незнання реальних потреб громадян свідчать про те, що

державні службовці ізольовані від людей і не мають мотивації служити суспільним інтересам. Якщо служба для державних службовців безглузда, то для них служба не стане предметом мотивації праці та сили волі. Заохочення державних службовців до реалізації державних цінностей та координація та узгодження приватних та державних інтересів може стимулювати громадянську обізнаність з іншими членами суспільства, самосвідомість як частини суспільства та патріотизм. Пошук шляхів стимулювання мотивації до гідної праці є одним із перспективних шляхів розвитку державного управління в Україні.

На мікрорівні етика державного службовця, що орієнтована на служіння, виражається в культурі спілкування з громадянами, в реалізації базових етичних принципів комунікації.

Навколо місії професії будується вся професійно-етична система державної служби.

Цінностями демократично орієнтованої державної служби є солідарність, справедливість, життя та гідність людини, повага до неї тощо.

Принципами діяльності державного службовця в країнах демократії стає пріоритет суспільного блага, верховенство права, чесність, повага, цінування загально визнаних норм моралі, безпристрасність та неупередженість, відповідальність, відкритість, прозорість, ефективність, результативність тощо. Державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справ; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Необхідними якостями державних службовців є патріотизм, громадянськість, дотримання закону, людяність, повага до честі та гідності інших, відданість, відданість, відданість, чесність, відповідальність,

принциповість, послідовність, добродієність, дисципліна, етика та фінансова цілісність. Норми, стандарти поведінки державних службовців - це конкретні вказівки щодо того, як повинні діяти державні службовці, щоб привести їхню поведінку у відповідність із їхнім соціальним та правовим статусом. Державні службовці встановлюють стандарти: поведінка взаємодії та спілкування з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, засобів масової інформації (на благо громадян, верховенство права, чесність, повага, дружба, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, ввічливість, коректність тощо).

Ставлення до професійних обов'язків (професіоналізм, відповідальність, дисципліна, прозорість, ефективність, ефективність, раціональне використання національних інституційних ресурсів, найкраще використання можливостей, знань, вдосконалення професійних стандартів, дій, що здійснюються в інтересах суспільства та виходячи з обставин справи тощо); Поведінка поведінка внутрішньої служби у відносинах з керівниками, колегами, підлеглими (повага, доброзичливість, ввічливість, стриманість, справедливість, визнання помилок, пошук допомоги, визнання інших позицій тощо); вступ до асоціацій та політична чи інша справедливість; державні службовці та інші Представники державних установ, ділові відносини з іноземними делегаціями; управління конфліктом інтересів; антикорупційна поведінка (щодо відповідного правового й матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, відповідного статусу, кар'єрного просування за заслугами, захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень); службових викриттів тощо.

В законодавстві фіксуються правила поведінки представників державної влади та місцевого самоврядування щодо законності, пріоритету інтересів, політичної неупередженості, толерантності, об'єктивності, компетентності і ефективності, формування довіри до влади, конфіденційності, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів,

запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру).

При визначенні рівня професіоналізму державного службовця мають обов'язково оцінюватися його особисті професійно необхідні моральні якості та дотримання ним професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки.

### **1.3. Етичні засади відносин державних службовців і громадян**

Розгляд стосунків між державними службовцями та громадянами вимагає визначення та аналізу етичних принципів взаємодії між професіоналами та керівниками державного управління. З точки зору організаційної структури держави, суспільство розраховує діяти на благо всіх громадян. Справжня демократія втілюється у визнанні таких аспектів: права на демократичну більшість, автономії певної соціальної групи (спільноти) у цій соціальній групі (спільноти) та права на самовизначення у сфері особистих справ. Окрім гарантування прав демократичної більшості, держава повинна також гарантувати права певних соціальних груп. Особливістю відкритого суспільства є те, що більшість не має права перешкоджати реалізації потреб та інтересів меншості і не повинна вирішувати для меншості будь-яку ситуацію, яку меншість може вирішити.

Для забезпечення своїх специфічних інтересів окремі групи повинні мати гарантовані державою можливості брати участь у прийнятті рішень, що торкаються безпосередніх проблем таких груп та у контролі за виконанням цих рішень. Права людини, якщо вона належить до тієї чи іншої меншини у відкритих соціумах оберігаються суспільством та державою особливо ретельно [20,с.78].

Головними етичними засадами політики щодо окремих соціальних груп мають бути: повага до особистості, поцінування соціальних відмінностей, налаштованість на соціальну інтеграцію суспільства. Для реалізації етично

коректної політики держава має надавати право та реальні можливостей представниками соціальних груп для дієвої участі у веденні державних справ, втілювати стратегії субсидіарної демократії, запроваджувати діалогічний спосіб вирішення гострих питань багатоманітного соціуму. Основні етичні засади політики потребують безпосередньої реалізації в діяльності та поведінці кожного державного службовця й реалізуються у чеснотах поваги, патріотизму, неупередженості, толерантного ставлення до соціально-групового розмаїття держави. Відносини представників державної влади і громадян мають базуватися на принципах гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Принцип гуманізму та пріоритет прав людини та громадянських прав та свобод є пріоритетними принципами державного управління, заснованими на визнанні того, що люди є найвищою соціальною цінністю суспільства, людською гідністю та необхідністю поваги людини. Управління соціальним процесом визначає потяг до особистого світу, а зміст соціального процесу розкривається в його особистому розумінні. У цьому випадку основними завданнями держави є: формування соціального партнерства між державою, ринком та людьми в суспільстві; налагодження державних відносин на основі закону та моралі (а не опори на владу); забезпечення безпеки матеріального благополуччя людей і свобода виживання та розвитку; покращення якості життя.

Влада мусить бути уважною до проблем кожної людини. Права людини окреслюють свободи, які, перш за все, має поважати, оберігати та захищати держава. З іншого боку, права людини обмежують владу державного апарату, ставлять заслін свавільному втручанню держави в приватне життя особи. Від державних службовців, які приймають і реалізують рішення, очікується забезпечення двох « видів » прав людини: позитивних (надання людині певних позитивних благ та можливостей); негативних (захисту особи від втручання в приватне життя інших людей або державних інституцій).

Нині пріоритет прав і свобод громадян виявляється не лише принципом, що має сповідуватися державними службовцями, але й цінністю, дотримання якої контролюється з боку громадянського суспільства.

Однак в діяльності державних органів ідеї виконання професійної місії та принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина не завжди знаходять гідний відзив. Для пострадянської бюрократичної етики, на думку А.І.Соловйова, характерні: постійне прагнення до перебільшення своїх службових повноважень, посилення вертикальної стилістики побудови організації влади і управління; розуміння управління як форми особистого контролю над людьми; позитивне ставлення до різних проявів свавілля і самовладдя при здійсненні службових функцій; розгляд відносин із громадянами в рамках схеми «начальник – підлеглий»; схильність до маніпулювання людьми й інформацією заради власної вигоди; прагнення до постійної підміни службових відносин неформальними, міжособистісними; неясність вираження власних позицій у складних управлінських ситуаціях і при опонуванні думці начальства; постійне використання нечесних трюків стосовно громадян при виконанні службових функцій; необов'язковість і низька відповідальність, ненадійність як партнера; недооцінка організаційних аспектів управлінської діяльності; низька моральна відповідальність за прийняття рішень; статусна лояльність, низька роль понять про обов'язок, відповідальність, особисту репутацію при виконанні функцій тощо.

Положення української Конституції та інших законодавчих законів захищають громадян України від зловживання владою. Однак, щоб забезпечити орієнтоване на людину функціонування державної влади, також повинні бути залучені суто регулятори моральної та професійної етики. У наш час зростає потреба у формуванні «порозуміння», фокус якого полягає у пошуку гармонії, взаєморозуміння та взаємодії між громадянами та державними органами. Характеристиками цієї влади є: інтереси людей ставляться на перше місце; забезпечення соціальної стабільності; прозорість (це основа розуміння



службового стану уряду народу) та прозорість; відповідальність за прийняття рішень тощо.

Суб'єктами «розуміючої влади» є як представники державного управління, так і громадяни. Тому для продуктивних та морально орієнтованих взаємодій між ними необхідно чітко визначити інтереси громади, інтереси владних структур та підвищити ефективність процесів комунікацій між ними. Визначення інтересів народу передбачає розуміння потреб, очікувань і пріоритетів кожного з його представників.

Більш досконале використання комунікативних ресурсів влади надає суттєвий поштовх розвитку взаємодій між державою та народом. Етика державно-управлінської діяльності в значній мірі виражається в культурі спілкування державних управлінців з громадянами, в реалізації базових етичних принципів комунікації.

Спілкування є міжсуб'єктною взаємодією між людьми, умовою життєдіяльності та способом їхнього об'єднання, при якому здійснюється зв'язок моральної свідомості з моральною практикою, реалізуються світоглядні позиції людей та їхнє розуміння моральних принципів та засобів їх здійснення.

Якщо реалізувати три його основні функції, спілкування стане більш зрілим. Передача емоційних установок; взаємодія. Культура спілкування включає морально-психологічні компоненти, відповідні знання, необхідні для взаємодії, і здатність застосовувати їх у конкретних ситуаціях. Невід'ємною частиною культури спілкування є етична культура спілкування. Етична культура спілкування - взаємозв'язок людської свідомості, поведінки та моральних цінностей, установок, норм та принципів [20]. Будь-яке спілкування між державними службовцями та громадянами повинно сприяти встановленню контактів та взаємодії з метою плідного діалогу.

Керівники в державно-управлінській сфері виступають як представники організації у спілкуванні, налагодженні зв'язку з народом, узгодженні інтересів і поглядів різних його частин. Представницька роль в їхній діяльності займає понад половину робочого часу. Саме тому від державного адміністратора

потребується гармонійне поєднання навичок політика та адміністратора (Г.Райт), висока комунікативна культура.

Така риса, як комунікабельність, вміння спілкуватися стає суттєвим виміром професійності державного службовця.

Основними принципами спілкування державних службовців з громадянами є відкритість, пластичність, повага, толерантність, турбота. Відкритість у спілкуванні – здатність до спілкування, прийняття інших, їх унікальності.

У спілкуванні між державними службовцями та громадянами відкритість втілюється в демократичності спілкування з людьми, доступності людей, здатності створювати доброзичливу атмосферу, чесність, чесність, справедливість, прозорість, відкритість та контроль влади. Закриття, відсутність прозорих механізмів, відсутність інформації про діяльність урядових установ, кулуарне вирішення справ, відсутність партнерства з громадянами, професійний егоїзм службовців, а також закулісні методи найму та просування сприяють ефективній взаємодії між державними органами та громадськістю. Пластичність у спілкуванні відноситься до здатності сприймати проблеми інших, зберігаючи себе.

У спілкуванні між державними службовцями та громадянами пластичність виявляється, у гнучкості (вмінні враховувати ситуацію та знання психологічного стану співрозмовника, здатності застосовувати різні існуючі стратегічні та тактичні прийоми спілкування), оперативності (швидкості реагування на ситуацію), творчому стилі роботи (використанні нових нестандартних підходів для вирішення проблем).

У державному управлінні принцип турботи є суперечливим принципом, оскільки турбота може призвести до патерналізму, придушення свободи та утисків. Тому необхідно поєднувати турботу з справедливістю та усвідомлювати відповідальність перед кожним громадянином та усім суспільством. Особливості впровадження принципів поваги та толерантності в практику державного управління вже обговорювались раніше. В управлінні

особливо важливо розуміти механізми та методи вдосконалення взаємодії та причини труднощів у співпраці. У спілкуванні державних службовців з громадянами та практиці загального міжособистісного спілкування існує багато перешкод, що заважають цьому процесу.

Найбільш вагомими бар'єрами, що стоять на заваді продуктивному повноцінному спілкуванню відображені на рис. 1.1.

При маніпулюванні державний службовець розглядає громадянина як об'єкт особливого роду, як засіб чи перешкоду стосовно проекту своєї діяльності. Явище, що кардинально протилежне маніпулюванню – актуалізація.

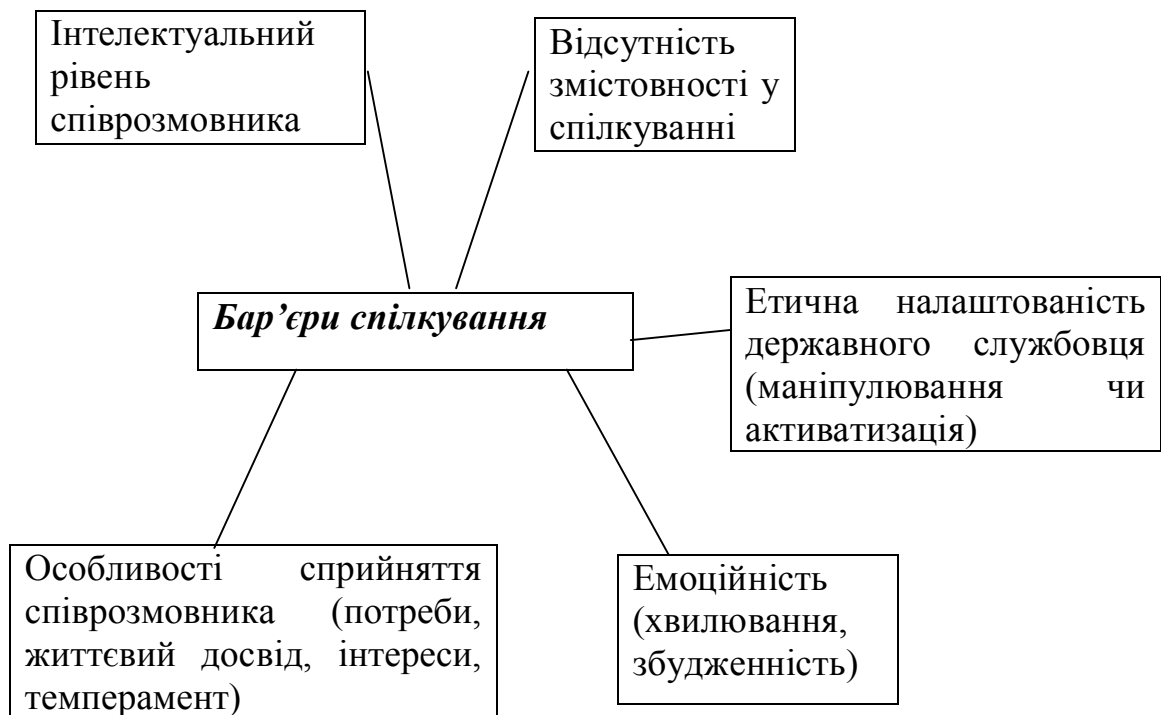


Рис.1.1. Бар'єри спілкування

Маніпулятор – людина, яка свідомо або несвідомо вдається до хитрощів, щоб контролювати ситуацію та досягти своєї мети.

Актуалізатор – людина, яка слухає інших і враховує інтереси інших, прагне усвідомити свою самобутність та унікальність (Е. Шостром). Необхідність подолання комунікативних бар'єрів вимагає від державних службовців розвитку певних комунікативних якостей та навичок: встановлення зв'язків та створення доброї атмосфери взаємної довіри; врахування інтелекту,

особистих характеристик та його емоційного рівня співрозмовника, щоб знайти правильний метод спілкування; організувати діалог відповідно до діалогу. Характеристика людини та конкретні обставини ситуації, використання різних морально збалансованих методів спілкування; проявляти здатність до самоконтролю, правильно висловлювати свою позицію, знаходити вихід із конфлікту, вміти слухати тощо [47, с. 110].

В управлінській діяльності вважається, що вміння слухати є важливим інструментом орієнтації управлінських структур на реалізацію інтересів тих,

Бар'єри у спілкуванні з громадськістю можуть обумовлюватися не лише дефіцитом у державних службовців знань і практики з налагодження діалогових взаємодій, але й їхнім небажанням вступати в таке спілкування. Такі дії представників влади є прямим порушенням не лише етики професії, але й часто – закону.

Довіра громадян до держави – основа та головна проблема владних відносин, необхідна умова життя демократичного суспільства [20].

Громадяни, покладаючи на державу певні повноваження, підпадають в залежність від діяльності цього політичного інституту, від дій окремих державних службовців. Саме тому в природі довірчих відносин існують певні ризики – ризики зловживання делегованою владою. Це спонукає суспільство до висунення високих вимог до професіоналізму та моральних якостей представників держави та накладає на державних службовців моральні зобов'язання перед суспільством. Тому довіра до влади має яскраво виражений етичний вимір.

Довіра – ставлення до іншої особи та до її дій, яке ґрунтується на впевненості у її правоті, вірності, добросовісності, чесності.

Аксіоматичним є визначення довіри як морально-психологічної установки, що не належить до сфери права. Але дійове функціонування права є передумовою створення довірливих відносин. Однак і в правовій державі довіра не виникає автоматично, її укладення потребує часу та зустрічних зусиль з боку соціальних груп та інститутів.

Ознаки довіри зображені на рис.1.2.

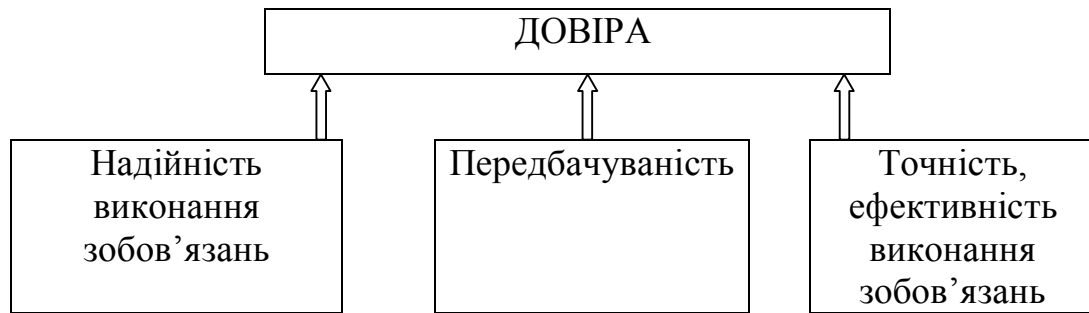


Рис. 1.2. Ознаки довіри

В залежності від ролі кожного із агентів взаємовідносин можна виділити види довіри:

1) довіра між пасивним об'єктом (людиною, групою людей, народом), більш уразливим та беззахисним та активним суб'єктом (лідером, елітою, супердержавою). При цьому виді довіри той, хто довіряє, очікує, що його не обмануть, не порушать певних моральних зобов'язань. З іншого боку – активний суб'єкт довіри бере на себе зобов'язання виконувати свій обов'язок перед тими, хто йому довіряє. Державницький патерналізм базується саме на такому виді довіри. При надмірній опіці держави над своїми громадянами, встановлюється жорсткий контроль над суспільним життям, який може призвести до тоталітаризму, втрати суспільством довіри до влади.

2) довіра між активними суб'єктами. Довіра має «зустрічно» активний характер: обидві сторони розраховують на взаємну віддачу, передбачуваність, чесність, вірність. Саме взаємна довіра лежить в основі побудови суспільства на принципі егалітарності, на основі партнерських відносин між державою, бізнесом та громадянським суспільством.

Існує певна взаємозалежність між політичною і міжособистою довірою та потребою в адміністративній владі, що відображено на рис. 1.3.

Висока міжособиста й політична довіра	→	Низька потреба в адміністративній владі
Висока міжособиста довіра, але низька політична довіра	→	Помірна потреба в адміністративній владі
Низька міжособиста довіра, але висока політична довіра	→	Помірна потреба в адміністративній владі
Низька міжособиста й політична довіра	→	Висока потреба в адміністративній владі

Рис. 1.3. Взаємозалежність між довірою та потребою в адміністративній владі (за Г.Райтом)

Факторами, що визначають ступінь довіри громадян до уряду, є: цілі, встановлені державою, відповідність уряду інтересам та очікуванням громадян, а також суспільство та соціальні демографічні групи людини. Тому цілі можна розділити за ступенем відповідності загальним (включаючи етичні) нормам; результат успішного досягнення цілей (тобто ефективність державного управління) - конкретна, відчутна та зрозуміла державна діяльність для простих громадян Результати (М. Руткевич). Процес встановлення довірчих відносин має свою динаміку. Державні установи України повинні пройти всі етапи побудови партнерських відносин із громадою, щоб відновити довіру громадян до уряду.

Р.Акофф виділяє 3 етапи формування довіри – фази розрахунку, інформаційно-довідну та тотожності. В державному управлінні проходження цих етапів буде пов'язане із специфічними задачами.

1. На фазі розрахунку держава повинна відповідати очікуванням громадян; громадяни мають відчутти, що їм вигідніше довіряти владним інститутами, навіть не дивлячись на деякий ризик. На цьому етапі громада має впевнитися в тому, що держава робить те, що обіцяє, виконує свої обіцянки та зобов'язання. Тут починає укладатися позитивний імідж державно-управлінських структур.

2. На фазі інформаційно-довідній на основі інформації та досвіду реалізації державної політики формується стійкий образ державних інституцій як тих, кому можна ( або не можна) довіряти. Саме на цій фазі має бути

показано, що представники державної служби здатні від декларацій перейти до справ, реалізовувати політику соціального партнерства, бути відкритими до діалогу з суспільством та до суспільного контролю. Результатом проходження цього етапу довіри є формування ефекту передбачуваності та надійності влади.

3. На етапі ідентифікації формується віра громадян у здатність державних установ відображати та представляти соціальні цінності, впевненість у соціальному та економічному розвитку та стабільності країни та їх здатність знаходити джерела ефективного розвитку країни. Цей етап є найважливішим, але це також найскладніший етап для побудови довіри, він повинен продемонструвати здатність країни ефективно реалізовувати цілі, які можуть відповідати інтересам та очікуванням громадян, окремих соціальних груп, тобто ефективність державного управління. Процес побудови довіри дуже складний і тривалий. Однак легко підірвати довіру через поганий розгляд, необережні висловлювання чи дії, неадекватні установки поваги, сумніви в чесності тощо. Соціологічні дані останніх років показують, що державні чиновники не мають довіри.

Недовіра визначається як сумнів у вірності спільній справі, у готовності дотримуватися спільних інтересів або умов взаємного договору, у щирості мотивів дій людини. Основними причинами недовіри до влади є: цілі, що офіційно проголошені в інтересах народу і країни в цілому, істотно відрізняються від цілей справжніх, проголошені цілі не досягаються.

Орієнтованість владних структур України не на служіння народу, а на служіння державі, а часто – й приватним інтересам, призвели до відриву державних інститутів від розуміння потреб суспільного загалу, окремих його соціальних прошарків, почасти – до відсутності ефективних механізмів державного управління. Корпоративність, кругова порука, низький професіоналізм, корупційність влади виступили суттєвими каталізаторами недовіри.

Різні країни переживають падіння довіри до влади. В цьому контексті можна говорити: про панування у суспільстві завищених патерналістських

очікувань, які держава не виправдовує, що в свою чергу, позначається на її авторитеті; про пред'явлення до державного управління підвищених вимоги щодо його відповідності соціальному призначенню, а, отже, знаходження будь-яких дії владних структур під пильною увагою громадськості.

Недовіру можуть спричиняти інші причини, зокрема: організаційні причини - відсутність кваліфікованих та компетентних фахівців через перехід до нової моделі соціальної організації та зміни характеру роботи з громадськістю; ресурси - відсутність коштів у державних установах та відсутність необхідних Матеріально-технічна база, обмежені наявні тимчасові ресурси тощо; технічні причини - органи державної влади не можуть пояснити громадянам мету та мотивацію їх діяльності, не можуть повністю зрозуміти суть роботи та умови, за яких вони змушені працювати на посадах у державних службовців (Т.А. Чуднова).

При існуванні розгалуженої організованої мережі громадських організацій, політичних партій вступають в дію механізми утримання суспільства в стабільному стані; протестні настрої не виливаються в некеровані, агресивні, «анархічні» виступи. Це ще раз підкреслює необхідність побудови громадянського суспільства як істотного важеля протистояння узурпації влади з боку держави та певного «буфера» між державою та громадянами, що здатен конструктивно вирішувати суспільні проблеми країни [58 ].

Співпраця між державними установами та третім сектором для делегування певних соціально-економічних та культурних функцій громадським організаціям матиме не лише значний соціальний вплив, але й моральний та психологічний вплив, що проявлятиметься як відчуження між владою та громадою. Зникнення зміцнило довіру громадськості до уряду. Зрештою, громадяни очікують, що держава буде чутлива до їх вимог, потреб та інтересів, а третій сектор є більш репрезентативним для держави. Взаємодія між урядом та громадськими організаціями посилить діалог та вирішення питань соціального розвитку, сприятиме розвитку здатності людей до співпраці та зміцненню соціальної єдності та патріотизму.



Однак це не применшує проблему довіри до влади в цілому та до окремих її представників. Укріплення рівня довіри до органів державної влади – нагальна проблема сьогодення. Стійка довготривала недовіра здатна призвести до феномену, який деякі дослідники називають «ірраціональною нелюбов'ю основної маси населення до чиновництва», і який в силу його закріплення в «ментальних» прошарках свідомості надто складно подолати.

Створення атмосфери довіри у сфері державного управління є процесом багатовекторним (рис. 1.4.).

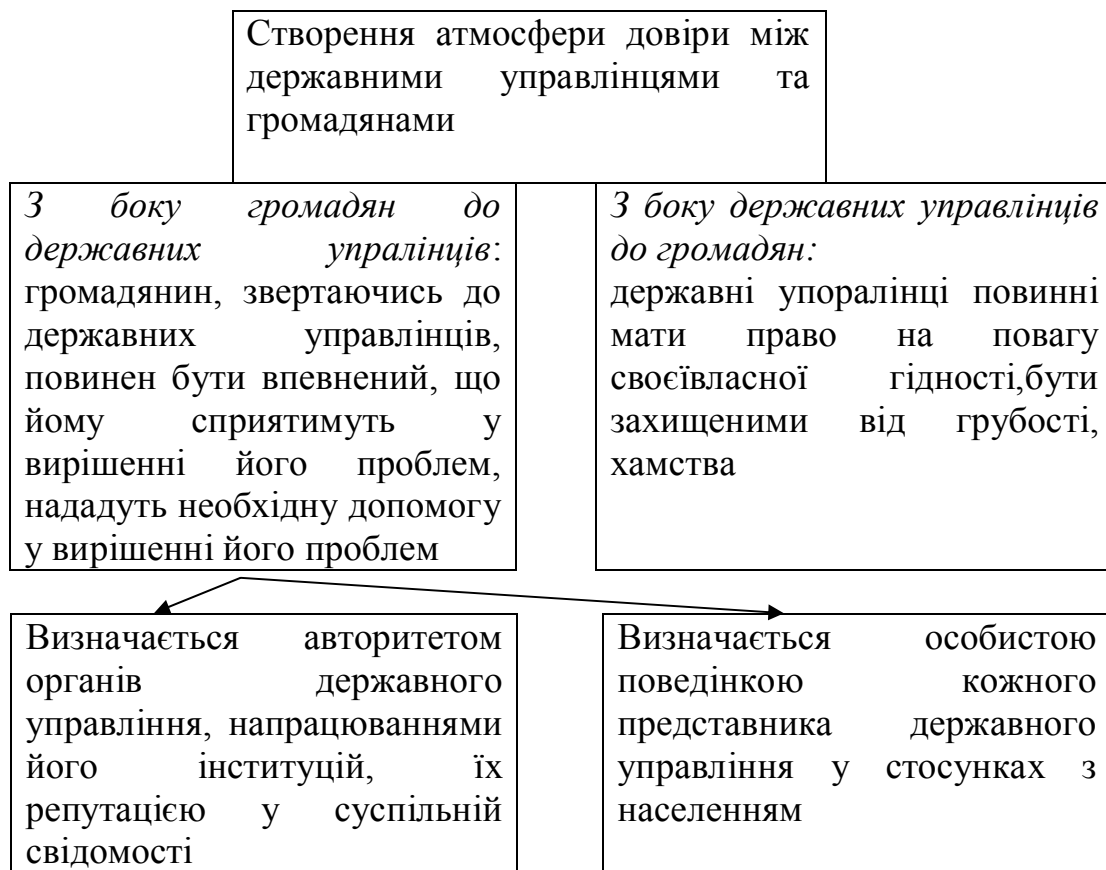


Рис.1.4. Складові довіри між державними управлінцями та громадянами

Взаємодовіра складається з довіри:

*1. З боку громадян до державних управлінців.*

Звертаючись до представників держави, громадянин повинен бути впевнений, що йому сприятимуть у вирішенні його проблем, нададуть необхідну допомогу в усіх його правомірних діях і вимогах.

Ця довіра визначається:

А) *Авторитетом органів державного управління*, напрацюваннями його інституцій, їх репутацією у суспільній свідомості Державні управління знаходяться в ореолі ставлення до організації.

Наприклад, чесні державні службовці повинні постраждати через негативне ставлення громадян до бюрократії. Отже, не лише через матеріальний та соціальний захист державних службовців, а й через важливий авторитет державних службовців у суспільстві щодо забезпечення вищого соціального статусу державних службовців у суспільстві. Щоб встановити високу репутацію в очах громадськості, необхідно покращити репутацію державних установ, вдосконалити систему відбору та вдосконалити персонал. Впроваджуючи принцип пропаганди, громадяни однаково отримують кваліфікацію державної служби, враховуючи професійну якість та професійну підготовку на посади кандидатів, конкурентоспроможність та об'єктивність атестації державного службовця сприятимуть зміцненню адміністративного відділу компетентних та професійно підготовлених працівників Збільшити прозорість державних установ та владу громадськості.

В) Особистою поведінкою кожного представника державного управління у стосунках з громадянами.

Авторитет будь-якої організації в остаточному підсумку підтверджується або дискредитується, загалом формується діями конкретних індивідів, що її представляють. Виконуючий свої службові обов'язки представник державної влади повинний пам'ятати, що саме йому суспільство довірило вирішувати самі пекучі питання державного управління, і громадська думка має сприймати його вчинки як зразок, еталоном суспільної поведінки.

II. З боку державних управлінців до держави, до громадян.

Атмосфера довіри виникає у процесі взаємодії, що спонукає вести мову про необхідність ствердження довіри державних управлінців до держави, громадянами якої вони являються. Державні управління мають право на повагу своєї особистої гідності. Довіра передбачає спільну відповідальність, перевіряється практикою, досвідом. В державі повинні бути сформовані та

втілюватися в життя механізми захисту державних управлінців від неправомірних дій громадян, хамства, несправедливих звинувачень тощо.

Недовіра до влади з боку громадян зумовлює і зворотну залежність, оскільки державна влада, за визначенням, має жити народною підтримкою, без неї вона неіснуюча. При стійкій недовірі до державних органів не лише громадяни, але й представники влади перебувають у стані нерішучості, невизначеності, адже стрижневе запитання владних відносин – навіщо реалізувати владу – залишається без відповіді [20].

Забезпечення довірливого ставлення громадян до органів державної влади є одним із першочергових завдань, вирішення якого допомагатиме створенню ефективної системи владного управління та налагодженню гармонійних взаємин між громадянами та державними управлінцями.

Високий рівень довіри посилює механізм співпраці між державними органами та громадянами; низька довіра призводить до його послаблення.

Недовіра громадян до влади спонукає державу до реформування. Проте з іншого боку недовіра може бути обумовлена й швидким перебігом реформування.

Кризи довіри спонукають державу до ревізії етичних встановлень, що прийняті в державних організаціях. Удосконалення довірливих відносин між громадянами та державними управлінцями неможливе без переосмислення духовно-моральних підвалин державного управління, тобто: змістовної зміни моральних цінностей представників державної влади; зміни характеру взаємодії державних управлінців з громадянами.

Передусім, докорінної зміни потребують моральні цінності представників влади, переорієнтація їх від установки « володарювати » на установку « служити » народу України. Первинним має стати налаштування та орієнтація на партнерство держави та громади, на пріоритет прав та свобод людини і громадянина. Для державних управлінців неприпустимими є прояви байдужості та свавілля при розгляді звернень та правомірних вимог громадян,

упередженість у вирішенні службових справ, прихильність і надання переваг окремим фізичним і юридичним особам.

Ще однією складовою забезпечення довіри громадян до державних установ є принципова зміна характеру взаємодії з людьми. Для досягнення цієї мети, крім встановлення та формування високого ступеня моральної культури серед державних службовців, також необхідно вдосконалити їх психологічну культуру та поширити знання про етикет та кодекси поведінки. Культура ввічливості, коректності, поваги, стриманості та високий ступінь спілкування повинні стати нормою для чиновників та громадян. Навіть коли державні службовці не можуть вирішити проблеми людини, громадяни повинні відчувати, що вони хочуть допомогти їй, але він не ігнорується. Він також враховується, вислуховуючи, розуміючи та розуміючи свою позицію. Ось чому необхідно навчити державних чиновників діяти та поводитись, щоб не підірвати загальної довіри громадян до своєї організації та уряду.

При високому ступені довіри до влади державні управлінці (як представники управлінської еліти) мають високий авторитет, є референтною групою для громадян, тобто творцями взірців соціальної поведінки, на які орієнтуються не-елітні групи.

В демократичному суспільстві громадяни мають довіряти владним інститутам. Це вимагає кодифікації професійно-етичних норм, правил поведінки, які б « оберігали » суспільство від зловживань владою. Сам феномен довіри визначається в етичних кодексах як підґрунтя відносин влади і громади.

Пов'язаність довіри з елітарністю державних управлінців Міжнародний кодекс поведінки державних службовців (ООН) проголошує: державна посада, що є такою згідно з національним законодавством, – означає довіру до посадової особи та передбачає обов'язок діяти в інтересах суспільства.

В рекомендованому Комітетом міністрів Ради Європи Модельному кодексі поведінки державних службовців йдеться про те, що державний службовець завжди має поводитися себе таким чином, щоб суспільна довіра та

віра у чесність, неупередженість та ефективність державної служби зберігалися та підсилювалися.

Однак, довіра до влади не забезпечується законами, наказами та кодексами. Довіру потрібно завойовувати. Її формування вимагає « тривалої та позитивної історії співробітництва і згоди » (Р.Роуз) між владою та громадою.

З цією метою слід використовувати етичні важелі впливу. Аксіологічне середовище професійної етичної освіти, підготовки та підвищення кваліфікації може завоювати та зберегти довіру людей до організацій державної служби та всього уряду. Процес набору державного службовця та розвиток кар'єри повинен бути зосереджений на підтримці професіоналів, а професіоналізм професіоналів - це професійна етика. Існує нагальна потреба у створенні механізму перевірки моральної якості та дотримання професійних та етичних кодексів поведінки. Довіра громадян до державних установ стимулюватиме роботу державних службовців, оскільки це дасть їм змогу зрозуміти важливість їх діяльності, що підвищить їх професійну гідність та самооцінку. У свою чергу, це сприятиме розвитку співробітників та засвоєнню внутрішніх етичних механізмів для запобігання використанню влади в корисливих цілях.

#### **1.4. Проблеми етики в публічному управлінні**

Етика - це складне явище, яке розглядалося у всіх сферах людського життя. Як моральна наука, низка норм поведінки, сформована віруванням людини, освітою та соціальним середовищем, вона відіграє велику роль у державному управлінні. В Україні важливість цієї сфери та її проблеми обговорювались у першій половині 90-х років. Вже тоді деякі люди висували пропозиції щодо формулювання «Кодексу честі громадян України» та «Кодексу ділової етики України». Але до цього є ще багато питань для обговорення. Наприклад, було обговорено проект Закону України «Про належну поведінку осіб, уповноважених виконувати державні функції».

Торкаючись проблеми етики в державному управлінні, варто зазначити, що тут її розуміння доволі широке. Це й етичні моменти прийняття державних рішень, і взаємодії між структурами управління різних ешелонів влади (виконавчої, законодавчої, судової) і рівень культури виконання цих рішень і, наостанок, етика відносин між представниками державного управління (влади) й окремими громадянами.

Розглянемо аспекти етики в сфері державного управління. Розглядаючи етичні проблеми в сфері взаємодії представників влади й громадян, варто проаналізувати ті повсякденні моменти, непомітні на перший погляд, але з яких складається весь комплекс етичної культури управління.

До них належать: етика механізму прийому туристів та розмови з туристами, тривалість бюрократичних процедур, що враховують вимоги громадян, «оплата» послуг або винагорода, нарешті, основне питання «обличчя» та іміджу державних службовців. Зазвичай у більшості державних установ час прийому відвідувачів чітко визначений. Але, як це трапляється, самі працівники порушили ці норми, приїхали із запізненням на роботу, затримали час в'їзду тощо.

Розмова з відвідувачем теж далеко не завжди вписується в етичні норми. Відповідно ж механізму розгляду звернень громадян, то можна зустріти приклади довголітньої процедури, незважаючи на те, що в Законі України «Про звернення громадян» чітко визначені терміни таких розглядів. Наприклад, в цьому законі зазначається, що звернення громадян розглядаються і вирішуються в строк не більш ніж один місяць з дня їх надходження. При цьому акцент робиться на необхідності об'єктивно, всестороннє й вчасно перевіряти подібні заяви й скарги.

Імідж державного службовця та службовця органів місцевого самоврядування формується з багатьох складових. Серед них і стиль спілкування, управління, зовнішній вигляд, вигляд робочого місця, використання невербальних засобів комунікації. Важливий «фоновий» імідж, тобто, оточення. Доволі невелика кількість співробітників державних структур

звертає на це увагу, але ж саме на основі сприйняття кожного окремого представника органів влади формується сприйняття системи державного управління в цілому.

Це лише незначна частина етики державного управління. Однак політики часто не бачать цієї сфери. Етику важко регулювати законними засобами, а це означає, що важко та об'єктивно карати за порушення через об'єктивні та суб'єктивні причини. Останнє - це рівень етичної культурної освіти в національній культурі. Багато що залежить від конкретного «керівника», тобто від особистих якостей державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування, способу співпраці з підлеглими та виконання розпоряджень керівництва

Часто методи роботи керівництва екстраполюються і на його підлеглих, задаючи тон, в тому числі і в сфері етики, всієї установи. Велика роль виховання, освіти, особистісного досвіду. Дещо, звичайно, залежить і від громадян, що взаємодіють з органами державної влади. Наприклад, не можна залишати поза увагою і необґрунтованість прохань, нерозуміння окремими особами специфіки роботи в сфері державного управління. Але це, в основному, лише одиничні випадки. В більшості ж випадків вимушені констатувати недостатньо високий рівень етичної культури в сфері державного управління. А значить, необхідна інтенсивна робота і цьому напрямі.

Етика – наука про мораль, її розвиток, принципи, норми й роль у суспільстві; сукупність принципів моралі та цінностей, якими керуються у своїй поведінці особи чи група осіб [20].

Мораль - це форма суспільної свідомості, спрямована на забезпечення власної гідності людей та права на гідність і щастя. Професійна етика - кодекс поведінки людей для здійснення своєї професійної діяльності. Він включає питання, що стосуються етичного статусу колективу; типова професійна ситуація, що вимагає певної позиції; моральні обов'язки етичної команди та стандарти її реалізації сформульовані у вигляді набору моральних цінностей та норм.

Професійна мораль – це те, що конкретизує загальнолюдські моральні цінності (норми, принципи, поняття) у конкретних професіях.

Центральним поняттям професійної моралі є поняття професійного обов'язку, яке поєднується з поняттям відповідальності. Вона пересікається з такими поняттями як професійна честь, професійна гідність, професійна справедливість.

Від професійного такту залежать взаємини з іншими людьми, вирішення з ними під час спілкування ділових проблем. Ділова етика, зокрема, регулює відносини: керівника організації з підлеглими; спілкування між представниками різних установ і організацій; спілкування колег у колективі; спілкування посадовців з відвідувачами.

За останні десятиріччя моральні цінності у професійній діяльності змінилися – раніше вищими були суспільні інтереси, тепер – індивідуальні.

Професійна етика проявляється у: моделях та стилях спілкування; способах впливу на людей під час спілкування; культурі говоріння (вербального спілкування); культурі слухання; невербального спілкування; професійному етикеті.

Етикет – сукупність правил, пов'язаних з умінням тримати себе в суспільстві, зовнішньою охайністю, правильністю побудови бесіди, культурою поведінки загалом та ін.

Звичайно, усі працівники повинні мати спільну культуру, мудрість і порядність. Але особливо важливим є їх моральний потенціал. Головною моральною вимогою, якої необхідно дотримуватися в офіційних відносинах, є підтримка людської гідності, незалежно від її положення в ієрархії. Для співробітників в зарубіжних країнах найчастіше згадуються особисті якості: людяність, доброта, природність, розслабленість; миттєвість, довіра до інших; співчуття; доброзичливе почуття, доброта; інтерес, щира увага; емпатія (спроба зрозуміти іншого, відчуття його здатність ситуації); гарний зовнішній вигляд; рішучість (впевненість); ввічливий (увага, доброзичливість); такт (чуйний,



турботливий); ввічливий (ввічливий); пристосованість (гнучкість); дисциплінованість; толерантність.

Довгий час в нашому управлінському лексиконі таке поняття, як кар'єра, не вживалося. Якщо до цього і зверталися, то з обережністю. Останнім часом ми переживаємо реабілітацію цих понять.

« Кар'єра » в перекладі з французької означає успішне просування по службі, в суспільній, науковій та іншій діяльності.

Для тих, хто повинен підвищити свої звання, перспективи кар'єрного росту мають для них велике психологічне значення. Це потужний фактор для духовного самовдосконалення людей, і це має позитивні наслідки. Насправді це результат впливу на привабливість молодих спеціалістів, що є фактором, що поглиблює особистий інтерес до людей з великим особистим та професійним потенціалом.

Доцільно звернутися до досвіду США щодо запровадження етичної програми в системі виконавчої влади. З погляду адміністративної етики моральність розуміється як особиста чесність, а в адміністративній поведінці — як майже універсальна норма, згідно з якою публічна посада не може використовуватися для особистих корисливих цілей. Морально-ціннісним вимогам громадської думки у США надано вигляду нормативних. Тут діє розгалужена система спеціального «етичного» законодавства, відповідно до якого і на підставі якого утворена і функціонує окрема «етична» державна структура управління, яка покликана і регулювати, і розслідувати, і переслідувати неетичні діяння державних службовців. Запроваджено або розробляються спеціальні процедури вирішення «етичних» справ і механізми примусового застосування етичних норм. Становить інтерес - це досвід США щодо підвищення етики державної служби та боротьби з корупцією. Публічна служба — це публічна довіра. Кожен службовець зобов'язаний ставити відданість конституції, законам та етичним принципам вище за приватну користь. Для того щоб кожний громадянин міг бути впевненим у чесності федерального уряду, кожний службовець має поважати і додержувати

принципів етичної поведінки. Законом 1978 р. про реформу державного врядування було передбачено заходи щодо боротьби з корупцією та підвищення оперативності й ефективності діяльності урядових установ.

Основним принципом, запровадженим законом, є конкурсний порядок призначення на державну посаду, єдиними критеріями відбору є достатній досвід, рівень кваліфікації та чесність. У США закон забороняє державним службовцям визнавати цінність офіційної поведінки, тобто приймати хабарі, обіймати державні посади у справах, що мають певні фінансові інтереси, та вести справи, які не включають, але можуть стимулювати корупцію. Тому існує набір основних стандартів неетичної поведінки. У 1989 р. Конгрес США створив Департамент громадської етики як незалежну установу у виконавчій владі. Його очолює директор, призначений Президентом за рекомендацією Сенату і погоджений з ним строком на п'ять років. Працює 85 працівників. Державний департамент етики забезпечує управління програмою етики виконавчої влади. Система децентралізована, і кожна установа та філія відповідає за реалізацію власного плану етики.

## РОЗДІЛ 2

# ЕТИКА ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

### 2.1. Поняття та сутність корупції

Семантично поняття « корупція» походить від лат. слова *corruptio*, що перекладається як: 1) псувати, пошкоджувати, марнувати; призводити до занепаду; 2) виснажувати; 3) знищувати, розбивати; губити, руйнувати; 4) спокушати, розбещувати, підкуповувати; 5) спотворювати, перекручувати, фальсифікувати; 6) ганьбити, безчестити. Крім того, в латинській мові є слово *corruptio*, яке має значення: 1) підкуп, спокушання; 2) псування, занепад; 3) зіпсованість, зрадливість.

В Оксфордському словнику англійської мови поняття «корупція» тлумачиться як: моральна зіпсованість; використання корупційних практик (хабарництво, шахрайство); деформація; розкладання, гниття.

У Кембриджському електронному словнику це явище трактується як незаконна, аморальна або нечесна поведінка, притаманна особам, які обіймають посади в органах влади.

Цілком закономірно, що багатоаспектність і багатозначність слова «корупція » призвели до суттєвих відмінностей у дефініціях та розумінні цього явища не лише на міжнародному рівні, а й в окремо взятій країні, а також на різних етапах суспільного поступу. Останнє певною мірою можна пояснити історичними передумовами виникнення та еволюцією цього явища. Корупція та корупційні прояви сприймаються в суспільстві по-різному і з огляду на відмінності в моральних цінностях, традиціях і культурному середовищі певної держави. Так, в історії окремих східних країн виявлено випадки, коли корупцію розглядали як форму мирного, безконфліктного співіснування громадян та влади, як вияв поваги до вікових усталених традицій суспільних взаємовідносин [33].

У стародавньому римському праві під терміном « корупція » розуміли діяльність кількох осіб, спрямовану на порушення нормального перебігу судового процесу або управління суспільством. У ті часи до категорії корупційних відносили низку діянь, пов'язаних з фальсифікацією і пошкодженням державних документів, підкупом суддів або моральним розбещенням чужого раба.

Утім, більшість зарубіжних і вітчизняних дослідників доводять, що корупція може існувати як у демократичному, так і в тоталітарному суспільстві. Зокрема, на думку російського дослідника С. В. Бондаренка, корупція в демократичних країнах виразно проявляється під час виборчих кампаній, а в Радянському Союзі це суспільне явище панувало на « чорному ринку » та в середовищі правлячої комуністичної партії.

Офіційним джерелом визначення корупції в Україні є Закон України «Про запобігання корупції», відповідно до ст. 1 якого корупція – використання суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, зокрема, державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Зважаючи на велику кількість визначень корупції, професор М. І. Мельник слушно вказує на те, що неможливо сформулювати визначення, яке б універсально задовольняло різні галузі знання. Дійсно, цей термін є широковживаним, а науковці вкладають у нього різноманітний зміст – «починаючи від зведення корупції до такого злочину, як одержання хабара і закінчуючи визначенням корупції за допомогою загальних формулювань, які не містять конкретних ознак правопорушення» [33].

Професор З. С. Варналій зауважує, що визначення поняття « корупція » потребує чіткої відповіді щонайменше на чотири ключових питання стосовно: сфери поширення корупції; сутності діянь, які утворюють це явище; суб'єкта корупції; мотивації і мети корупційної поведінки.

Експерти ООН під терміном « корупція » пропонують розуміти зловживання державною владою для отримання вигоди в особистих цілях.

На відміну від попередніх визначень, на нашу думку, вони більш точно і конкретно виокремлюють «найпоширеніші різновиди корупції, корупційні правопорушення та посадові злочини, до яких віднесено: – хабарництво, незаконне присвоєння (крадіжка, розкрадання) посадовцями державної власності, привласнення товарів та послуг, призначених для громадського споживання; – зловживання службовим становищем для отримання невинуватих особистих вигід (пільг, переваг); – конфлікт інтересів між громадянським обов'язком і особистою вигодою, кумівство (віддавання переваги при прийнятті на роботу членам сім'ї); – вплив на суспільство при розробленні законів і підзаконних актів з метою отримання особистої вигоди» [33].

У Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією, ухваленій у 1999 р. Радою Європи, під цим явищем розуміється активний і пасивний підкуп національних та іноземних посадовців, членів національних та іноземних публічних зборів, суддів, посадовців міжнародних організацій і членів міжнародних парламентських зборів, зловживання впливом у корисливих цілях, підкуп у приватному секторі [14].

Корупція – поширене явище, яке суперечить практиці демократичного суспільства, підриває підвалини законності, перешкоджає економічному зростанню та залученню внутрішніх і зовнішніх інвестицій, руйнує довіру громадян до їхніх урядів.

Отже, переважна більшість зарубіжних науковців і дослідників схиляються до думки, що *корупція* – це корисливе використання посадовою особою державних органів влади свого службового становища для власного

збагачення. Зазвичай вони розглядають корупцію як дисфункцію бюрократичного апарату, обстоювання посадовими особами групових та корпоративних інтересів. У цілому це універсальне наукове визначення.

На думку професора з Каліфорнії Р. Клітгаарда, корупція є наслідком неефективної діяльності інститутів суспільства. З огляду на викладене корупцію можна класифікувати за такими критеріями: – су'єктами взаємодії– громадяни і державні службовці, приватні компанії та чиновники, громадськість і політичне керівництво; – за видом вигоди– отримання прибутку або зменшення витрат; – за спрямованістю – внутрішня і зовнішня.

Крім того, корупцію розрізняють за способом взаємодії су'єктів, ступенем ієрархічності, передбачуваності, за методом отримання неправомірних переваг тощо.

*Сутність корупції* можна розкрити на підставі аналізу складови цього соціального явища, до яких відносимо: – суб'єкт (той, ким здійснюється корупційне діяння)– державну (державний службовець, чиновник або посадовець) або приватну особу, офіційно наділену владними повноваженнями, статусом, авторитетом чи будь-якою монополією на діяльність, що дає їй можливість задовольняти власні інтереси за рахунок інтересів держави і суспільства. Суб'єктом корупційних діянь є особа, яка добровільно або примусово сприяє задоволенню інтересів корупціонера; – сторону корупційних відносин– суб'єктів, які задіяні в системі корупційних правопорушень; – мету корупційного діяння– пряму матеріальну і/або нематеріальну вигоду, переваги в чому-небудь; – спосіб реалізації– використання службових повноважень, статусу, авторитету; – сферу поширення– державний, громадський і приватний сектори в усіх сферах суспільного життя, а також менталітет; – об'єкт – суспільні відносини, які призводять до корупційних правопорушень; – форми – хабар (підкуп у вигляді грошових коштів, майна, надання переваг, пільг, послуг матеріального або нематеріального характеру, що їх обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову), чинення тиску, примусу, здирництво, розкрадання, зловживання

службовим становищем, непотизм, кримінальний лобізм та ін.; – сутність–конфлікт інтересів, суперечність між приватними інтересами посадової особи та її службовими повноваженнями, які вона використовує для прийняття необ’єктивного або упередженого рішення.

Термін « корупція » потрібно відрізнити від терміна « лобізм », який у суспільній свідомості сприймається неоднозначно, часто уподібнюється до таких понять, як « підкуп », « протекціонізм », « блат », скуповування голосів та набуває відповідних синонімічних значень. На думку професора М. П. Недюхи, це небезпідставно, оскільки лобісти у своїй роботі для досягнення визначеної мети нерідко використовують досить сумнівні засоби та методи. Йдеться, зокрема, про хабарництво, корупцію, нелегальний тиск на представників влади, за допомогою яких ухвалюються управлінські рішення в інтересах певних осіб, груп, задоволення їх корисливих інтересів шляхом нехтування потреб інших.

Під лобіюванням зазвичай розуміють процес впливу груп, які сформовано навколо спільних інтересів, на уповноважені органи (парламент, уряд, місцеві виконавчі й представницькі органи влади) для ухвалення того чи іншого нормативно-правового акта або рішення [14 ].

Лобіювання дає змогу представникам великого бізнесу відстоювати власні інтереси шляхом впливу (в тому числі через підкуп) на чиновників, що обіймають високі посади у законодавчих і виконавчих органах державної влади, з метою ухвалення рішень, які сприяють розвитку їхніх компаній.

Таким чином, лобіюванням як законною практикою у західному розумінні вважають « просування » законопроектів, інших правових актів з метою задоволення корпоративних чи особистих інтересів. Утім, лобіювання слід відрізнити від корупції, відмінність між цими явищами полягає принаймні в таких аспектах: – якщо при лобіюванні вплив на посадову особу справляється на чітко визначених конкурентних засадах відповідно до встановлених і відомих усім учасникам процесу лобіювання правил, то корупціонер, наділений монопольними дискретними повноваженнями у певній сфері (правового регулювання, вироблення державної політики тощо), діє всупереч закону,

приховано – якщо при лобіюванні не допускаються та майже відсутні приховані або неформальні платежі, то корупційний вчинок передбачає економічний зиск, тобто надані чиновнику дискретні владні повноваження мають приносити йому прибуток (рента, неформальні платежі), він може отримувати матеріальні блага, певні переваги або послуги; – якщо учасники лобіювання офіційно отримують заробітну плату, не одержуючи « брудних грошей » та інших незаконних суспільних благ, то корупція базується на незаконному привласненні бюджет-них коштів, які формуються за рахунок податків громадян, підприємств, а також інших матеріальних благ, які виробляються в суспільстві без участі чиновників-корупціонерів.

На підставі здійсненого аналізу можна стверджувати, що легалізація в багатьох розвинутих країнах лобістської діяльності, яка в інших державах асоціюється з поняттям « корупція », дала змогу певною мірою розмежувати ці явища. Отже, корупція – це досить широкий і багатогранний термін, адекватне розуміння сутності якого потребує поглибленого вивчення.

Аналіз підходів до визначення поняття «корупція», що міститься в енциклопедичних виданнях та інших наукових джерелах, які за призна-ченням мають містити чіткі, лаконічні та точні дефініції, дає підстави стверджувати про відсутність його єдиного тлумачення. Незважаючи на те, що поняття «корупція» широко вживають учені, дослідники в процесі проведення наукових розвідок, жодне з його тлумачень не стало загально-новизнаним. Виявлено досить широкий спектр наукових поглядів на розуміння сутності корупції: вчені не лише загальними фразами формулюють цей термін, а й наділяють його досить суперечливими рисами. Інакше кажучи, в українській та зарубіжній науковій літературі відсутні чіткість у визначенні поняття « корупція » та загальноприйнятий підхід до його трактування. Зрозуміло, що подібне розмаїття дефініцій призводить до неоднозначності в уявленні, розумінні та сприйнятті цього явища, а також до плутанини у вживанні терміна як серед науковців, так і серед широкого загалу.



Наша позиція збігається з визначенням лауреата Нобелівської премії миру, О.-А. Санчеса: « корупція – таємна змова між державними службовцями і бізнесменами для досягнення протизаконних та аморальних переваг».

Подібного погляду дотримується і дослідник С. Верстюк, який крізь призму політичної економії, нового інституціоналізму розглядає корупцію як угоду між організаціями і/чи фізичними особами, що зменшує трансакційні витрати клієнта (порівняно зі звичайними за даних інституціональних рамок) та збагачує агента, порушуючи формальні та/або неформальні обмеження, і не має надійних інституціональних механізмів забезпечення. У цьому разі клієнт – це хабародавець, замовник, а агент – особа, яка отримує хабар, виконавець.

В енциклопедії управління, виданій за редакцією професора з США М. Бевіра, корупція визначена як « давання та отримання хабара з метою здобути привілейоване ставлення», тобто обидві сторони: та, що дає, і та, що отримує хабар, є суб'єктами корупційного правопорушення та притягуються до відповідальності.

З огляду на наведений аналіз під поняттям « корупція » деякі науковці пропонують розуміти діяння уповноваженої особи, що приносить їй незаконний дохід і підміняє інтереси громадського суспільного блага вузьким груповим інтересом, а також діяльність, спрямовану на схилення уповноваженої особи до протиправного використання відповідних повноважень та можливостей. Під це визначення підпадають як державні службовці, так і суб'єкти недержавного та приватного суспільних секторів.

Узагальнення проаналізованих тлумачень дає підстави сформулювати такі ключові тези: – поняття « корупція » – складне, багаторівневе, системно організоване соціальне явище, яке поєднує в собі різні складові, зокрема: управлінську, політичну, економічну, юридичну, соціальну, морально-етичну; – корупція – це негативне суспільне явище, яке постійно й активно впливає на свідомість громадян та їхні особисті погляди, формує корисливі аморальні цінності, визначає корупційну субкультуру в суспільстві, руйнує суспільні відносини, зменшує ресурси та під-риває довіру до держави; – корупція

охоплює вищий (елітарний), середній та низовий рівні державного управління, проникаючи в усі сфери і підсистеми суспільного життя, порушує права, зачіпає інтереси всіх соціальних груп і прошарків суспільства, вражає політику, економіку, соціаль-ну сферу, культуру;

– корупція може бути політичною, економічною, адміністративною та побутовою, виникати організовано чи стихійно; – корупція створила корупційну етику, що стала альтернативою морально-етичним нормам в Україні.

З огляду на викладене корупція – це явище, яке призводить до порушення прав людини, соціальної нерівності та виникнення соціальної напруженості, уповільнення економічного розвитку, загрожує національній безпеці держави. Отже, протидія корупції як масштабному соціальному явищу є внутрішньою функцією держави. Відповідно до Закону України « Про запобігання корупції » особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та особи, які прирівнюються до осіб уповноважених на це, є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення.

## **2.2. Психологічний і моральний аспекти корупції**

Корупція – це соціальне, психологічне і моральне явище.

Особливо, у тих країнах, де корупція значно поширена, там корумповані відносини витісняють правові, етичні відносини між людьми, тобто, корупція із соціальної аномалії крок за кроком перетворюється на правило і тим самим, діє як спосіб вирішення життєвих проблем, стає нормою функціонування і влади і значної частини всього суспільства. І в результаті такого витіснення корумпованими відносинами правових та етичних відносин відбувається значний злам у суспільстві – люди вже налаштовані на протиправні способи вирішення своїх питань. У корупції знайшла своє відображення і психологія конкретних індивідів. Буде чи не буде вчинено корупційне діяння, залежить від конкретної особистості.

Розглядаючи психологічне коріння такої корупційної поведінки, слід розуміти, що особа, яка стає на шлях вчинення корупційних діянь, не є корумпованою від природи. Таких корумпованих рис поведінка особи набуває в процесі власної соціалізації. Отже, стане чи не стане особа корупціонером залежить не стільки від того, які традиції чи психологічні настанови вона увібрала в себе від народження, а від того, який психологічний клімат панував навколо неї, які вчинки визнавалися аморальними, а які з боку моралі заохочувались. Тобто, йде мова про суспільну свідомість, в якій фіксується надзвичайно багато аспектів суспільного життя, у тому числі і відношення громадян до закону та їх реакція на таке явище, як корупція [33, с.35-38].

Одним із стратегічних напрямів запобігання корупції є захист громадської свідомості від корупційного впливу, що включає збереження моральних цінностей і зростання суспільної свідомості. Для ефективної антикорупційної діяльності необхідна соціальна база, в якій втілюється бажання значної частини суспільства протидіяти корупції. За відсутності такого психологічного настрою суспільства антикорупційна діяльність правоохоронних та інших державних структур приречена на поразку.

Розглянемо термін «корупціонер». Під даним терміном слід розуміти не лише посадову особу, що отримує хабарі, а й особу що виконує окремі управлінські функції у комерційній або іншій організації, отримує незаконну винагороду, а також особу, що дає хабар (винагороду).

Елементи психології корупціонера притаманні майже кожній дорослій людині. Саме ця обставина примушує завжди враховувати психологічний фактор при побудові будь-яких моделей боротьби з корупцією, що розглядаються у контексті тієї чи іншої стратегії економічного розвитку.

Центром психології корупціонера зазвичай визнається мотивація поведінки, під якою розуміється сукупність мотивів, тобто свідомих потреб, що виступають як спонукальні причини активності. І поведінка корупціонера у основі може бути описаною моделлю боротьби мотивів, що іноді називається «моделлю вагів» або моделлю ризикованої поведінки.

*Соціальні наслідки* корупції полягають в тому, що вона «порушує існуючий порядок речей у суспільстві, тобто спотворює суспільні відносини» [33].

Починаючи з порушення службового обов'язку корупція тягне за собою порушення інших суспільних відносин: призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ, поглиблює соціальну нерівність громадян, збільшує соціальну напругу в суспільстві, порушує принципи соціальної справедливості, ускладнює доступ громадян до соціальних фондів, перешкоджає користуванню ними, тощо.

Суб'єкти корупції функціонують у неофіційній системі, в якій діє своя система цінностей, тобто свої цілі, засоби їх досягнення, де відносини між людьми складаються не за офіційними законами. Але, суб'єкти корупції не можуть існувати без офіційної підсистеми. Остання для них є обов'язковою передумовою встановлення корумпованих відносин: для того, щоб зловживати владою, їй потрібно мати – посідати відповідну посаду в органах державної влади, бути наділеним певними повноваженнями, мати можливість їх офіційно використовувати.

*Політичні наслідки* корупції виявляються у в тому, що вона: «змінює сутність політичної влади, знижує рівень її легітимності і всередині держави, і на міжнародному рівні, порушує принципи її формування і функціонування, демократичні засади суспільства і держави, взагалі підриває політичну систему» [33].

Якщо рівень корумпованості державних органів є високим, то корупція тоді стає системним елементом державного управління. При таких обставинах управління державою суттєво віддаляється від демократичних принципів і значно спрощується для корумпованих представників влади, яким притаманний спрощений погляд на владу, на її сутність і суспільне призначення, на власне службове становище, яке розглядається як засіб задоволення особистих інтересів. Також внаслідок корупції відбувається зміщення основної мети політики – забезпечення приватного і групового інтересів замість забезпечення

загальносуспільних інтересів. Корупція підриває авторитет держави, породжує недовіру громадян до політичної влади. Влада сприймається громадянами не як виразник їх інтересів і спосіб їх захисту, а як джерело небезпеки їх правам і свободам [33, с.210].

*Економічні наслідки* корупції проявляються в тому, що вона: «підриває економічну систему держави, тобто дискредитує економічні реформи, порушує основні засади господарської діяльності, а також перешкоджає надходженню внутрішніх і зовнішніх інвестицій, і, взагалі, є причиною фінансових криз» [33].

Якщо говорити про корупційний вплив на економічні відносини, то він, зокрема, «проявляється у дискримінації підприємців з боку службових осіб органів державної влади або органів місцевого самоврядування: 1) у встановлених не передбачених законодавством обмежень на здійснення окремих видів підприємницької діяльності; 2) примушуванні підприємців до укладання не вигідних для них договорів; 3) надання окремим підприємцям пільг або інших переваг у конкуренції з іншими підприємцями».

*Морально-психологічні наслідки* корупції проявляються в тому, що «корупція є потужним фактором деморалізації суспільства, девальвації моральних цінностей, деформації індивідуальної та суспільної психології, нищить духовні та моральні цінності, сприяє поширенню у суспільстві кримінальної психології, тощо» [33].

Небезпечним у цьому аспекті є те, що масштабне поширення корупції все більше витісняє правові, етичні відносини між людьми. Поступово перетворюючись, корупція із соціальної аномалії стає звичним способом вирішення життєвих проблем, нормою функціонування влади і способом життя значної частини членів суспільства.

*Проявлення правових наслідків корупції спостерігається у:* поширенні правових принципів функціонування держави та її окремих інститутів, суттєвому обмеженні конституційних прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, грубому порушенні встановленого законом порядку здійснення повноважень посадовими і службовими особами

органів державної влади, тощо. Корупція дискредитує право як універсальний регулятор суспільних відносин, перетворюючи його за засіб задоволення приватних та корпоративних інтересів.

Також корупція змінює сутність правоохоронної діяльності державних органів, які перестають виконувати функцію охорони права і перетворюються в інструмент розправи над невинними особами або інструмент неправомірного задоволення особистих чи групових інтересів певних осіб, у тому числі самих посадових осіб зазначених органів.

*Наслідки корупції міжнародного характеру:* «негативний вплив корупції на імідж держави у світі, ускладнення відносин з іншими країнами, міжнародними організаціями і всією міжнародною спільнотою, втрата державою міжнародних позицій в економічній, політичній та інших сферах, тощо» [33].

Що дуже важливо, це те, що стан корупції у країні може бути використаний іншими державами, міжнародними організаціями для тиску на політичне керівництво країни при прийнятті тих чи інших рішень як зовнішньополітичного, так і внутрішньополітичного характеру. При цьому, політичне керівництво країни в таких випадках потрапляє у політичну залежність від керівників тих країн або міжнародних організацій, які поінформовані про дійсний стан корупції чи корупційну діяльність окремих керівників вищого рівня державної влади.

Можна зробити висновок, що корупція як соціальне явище притаманне усім, без винятку, державам світу, вона – невід’ємний атрибут публічної влади. Її соціальну сутність характеризують економічний, політичний, правовий, морально-психологічний та інші аспекти. «Особливе місце при цьому займає політичний аспект, оскільки корупція як соціальний феномен виникає в результаті здійснення публічної влади. Оптимально чого можна досягти у протидії корупції, це: 1) зменшити її обсяги, обмежити сфери її обумовлення та розповсюдження, 2) змінити на менш небезпечний характер корупційних проявів, 3) обмежити взаємовплив корупції та економічних, політичних,

правових та інших соціальних процесів, 4) збільшити ризик настання негативних наслідків для особи, яка вступає в корупційні відносини» [33; с.11-13].

### **2.3. Корупційні ризики в діяльності державних службовців**

Згідно із роз'ясненням Міністерства юстиції України від 12.04.2011 щодо корупційних ризиків в діяльності державних службовців визначено, що «корупція є однією із найнебезпечніших загроз правам людини, демократії, правопорядку, чесності та соціальній справедливості, вона перешкоджає економічному розвитку та загрожує належному і справедливому функціонуванню країн, має негативні фінансові наслідки для громадян, компаній і держав, а також для міжнародних установ».

Зараз в Україні здійснюються заходи у сфері запобігання та протидії корупції, із них більша частина направлена на запобігання корупції, а не протидію корупції, як основний чинник. Така робота проводиться і у країнах Європи.

Спочатку треба виявити корупційні ризики, які можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також спробувати усунути умови та причини виникнення даних ризиків.

Корупційні ризики постійно розглядаються різними науковцями та громадськими організаціями у різних сферах державного управління.

При цьому, корупційні ризики за поширеністю в діяльності державних службовців можна розташувати в наступному порядку:

- 1) недоброчесність державних службовців;
- 2) виникнення конфлікту інтересів;
- 3) безконтрольність з боку керівництва;
- 4) наявність дискреційних повноважень.

На першому місці серед корупційних ризиків не випадково посідає недоброчесність поведінки державних службовців.

На сумлінність державних службовців при виконанні ними посадових обов'язків великий вплив мають етично-психологічні аспекти та соціально-правові фактори, так як державний службовець завжди приймає рішення у першу чергу на підставі власного досвіду, психологічного відношення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі.

Також, під час наймання особи на посаду державного службовця одним із вагоміших критеріїв є, зокрема, така моральна риса, як доброчесність (чесність, моральність, добропорядність).

Розглянемо питання щодо виникнення конфлікту інтересів, тобто наявність реальних або таких, що видаються реальними, суперечностей між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, які можуть впливати на об'єктивність або неупередженість прийняття управлінського рішення, а також на вчинення чи не вчинення окремих дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

При розгляді даного питання, необхідно розглянути деякі положення міжнародних актів, які спрямовані на встановлення правил доброчесної поведінки.

Так, у статті 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції ([995 c16](#)), яка встановлює вимогу щодо розробки та прийняття країнами - учасницями Кодексів поведінки державних посадових осіб, а також рекомендацію щодо запровадження заходів і систем, які:

- «сприяють тому, щоб державні посадові особи повідомляли відповідним органам про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій»;

- «зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, узв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб»;



- «встановлюють відповідальність державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти».

Також необхідно розглянути Рекомендацію Ради Організації економічного співробітництва і розвитку по покращенню етики поведінки на державній службі, яка була прийнята 23 квітня 1998 року, і встановлює, що етичні норми для державної служби мають бути чіткими і зрозумілими. «Державні службовці повинні знати основні принципи і норми, якими вони [12].

В документі підкреслено, що цього можна досягнути шляхом «постійного інформування та викладення зазначених етичних норм і принципів державної служби». Це кодекс доброчесної поведінки, що дозволить в майбутньому досягнути єдиного розуміння зазначених принципів і норм як на всіх рівнях державного управління, так і більш широких колах суспільства.

Також, етичні норми мають бути відображені в правовій системі, що є основою для доведення мінімальних обов'язкових норм і принципів поведінки до відома кожного державного службовця. Закони та нормативні акти повинні створювати основу (базу) для здійснення управління, розслідування та дисциплінарних заходів і судового переслідування.

Державні службовці повинні знати свої права та обов'язки при виявленні ними фактичних або можливих правопорушень у сфері державної служби. З цією метою для таких ситуацій повинні бути передбачені чіткі правила і процедури, яких мають дотримуватися державні службовці та посадові особи, та офіційно затверджена ієрархія відповідальності. Державні службовці також мають знати, який захист їм надаватиметься у разі виявлення ними таких правопорушень.

Щодо процесу прийняття рішень, то він має бути прозорим та відкритим для ретельног розгляду. Суспільство має знати, яким чином державні інститути розпоряджаються даними їм повноваженнями і ресурсами. Також інформаційна прозорість може бути підкріплена такими заходами, як застосування систем

розкриття відомостей та визнання ролі активних та незалежних засобів масової інформації.

В роз'ясненнях наголошується, що «керівники повинні демонструвати та заохочувати етичну поведінку, зокрема, шляхом створення адекватних умов роботи, надання дієвої оцінки показників роботи» [12].

Умови державної служби і робота з кадрами також мають заохочувати етичну поведінку (умови прийняття на роботу, перспективи просування по службі, можливості підвищення кваліфікації, адекватна оплата праці та політика у сфері роботи з кадрами).

Механізми підзвітності для державних службовців також мають діяти ( в рамках державної служби). А саме, державні службовці мають бути підзвітні не лише керівництву, а і суспільству загалом. Засоби реалізації підзвітності можуть бути як внутрішніми по відношенню до установи або організації, так і зовнішніми, тобто діючими у масштабах усього державного апарату.

У документі сказано, що «для боротьби з неправомірною поведінкою мають передбачатися відповідні процедури та санкції. Тобто необхідно створити надійні процедури та ресурси для відслідковування, доповіді про розслідування випадків порушення правил державної служби, а також співрозмірні адміністративні або дисциплінарні санкції» [12].

В травні 2000 року Кабінет Міністрів Ради Європи схвалив Рекомендацію Європейським країнам «Про кодекси поведінки для державних службовців», відповідно до якої Комітет Міністрів рекомендує урядам всіх країн сприяти прийняттю національних кодексів поведінки, керуючись при цьому «Модельним кодексом поведінки державних службовців» [12]. .

Згідно із вимогами цього Модельного кодексу державні службовці при виконанні службових обов'язків повинні, зокрема:

- «сумлінно виконувати свої службові обов'язки, проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та удосконалювати організацію своєї роботи» [12].

- «виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян» [12].

- «сумлінно виконувати свої посадові обов'язки, дотримуватися високої культури спілкування, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх посадових обов'язків» [12]. ;

- «не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства та держави чи негативно вплинути на його репутацію» [12].

Також, Комітет міністрів Ради Європи доручив Групі країн проти корупції (ГРЕКО) слідкувати за виконанням даної рекомендації.

За результатами спільного першого та другого раундів оцінювання, Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO), Україні рекомендовано створити «новий модельний кодекс поведінки/етики для службовців публічної сфери з метою посилення їх навчання щодо виконання ними відповідних зобов'язань пов'язаних з дотриманням певної поведінки відповідно до їх служби, зокрема щодо повідомлення про ймовірні корупційні діяння, виникнення конфлікту інтересів і добросовісного служіння суспільству» [12].

Можна зробити висновок, що правила поведінки (етичні норми) для державних службовців, які встановлюють їх права та обов'язки, є вкрай необхідними, оскільки дозволяють не лише карати державних службовців, але й захищати їх.

На сьогодні наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 року N 214 ( [z1089-10](#) ), зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 11 листопада 2010 року за N 1089/18384, затверджено Загальні правила поведінки державних службовців, яких мають дотримуватись державні службовці.

Згідно із цими Загальними правилами ( [z1089-10](#) ) «обов'язковою складовою для врегулювання конфлікту інтересів є саме контроль з боку керівництва» [12].

А відсутність контролю (безконтрольність) з боку керівництва є корупційним ризиком.

Треба відмітити, що внаслідок безконтрольності з боку керівництва можуть виникати різні корупційні ризики. Це такі, як наприклад, конфлікт інтересів, недобросовісність державних службовців.

Тому, з метою недопущення виникнення такого корупційного ризику, як безконтрольність з боку керівництва, контроль має здійснюватись саме безпосереднім керівництвом .

Згідно із цими Загальними правилами ( [z1089-10](#) ):

- «систематично, тобто нести регулярний характер, або постійно»;
- «всебічно, тобто найбільш охоплювати всі питання та напрямки роботи»;
- «шляхом перевірки не тільки тих службовців, які мають слабкі результати роботи, а й тих, що мають добрі результати»;
- «об'єктивно, тобто виключати упередженість»;
- «гласно, тобто результати контролю повинні бути відомі тим особам, які підлягали контролю»;
- «результативно (дієво), тобто в залежності від результатів контролю мають вживатись відповідні заходи» [12]. .

Для запобігання виникнення цього ризику необхідним є такий обов'язковий захід, як надання безпосереднім керівництвом державним службовцям практичної допомоги в реалізації поставлених завдань.

В переліку корупційних ризиків є наявність дискреційних повноважень, оскільки саме наявність можливості діяти на власний розсуд створює умови для вчинення корупційних правопорушень.

Дискреційні повноваження мають низку загальних ознак, а саме:

- «дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд оцінювати юридичний факт (фактичний склад), внаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини»;

- «дозволяють на власний розсуд обирати одну із декількох, запропонованих у проекті нормативно-правового акта, форм реагування на даний юридичний факт»;

- «надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд вибирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації»;

- «дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) обрати форму реалізації своїх повноважень - видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від вчинення) адміністративної дії»;

- «наділяють орган (особу, уповноважену на виконання функцій держави) правом повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, у тому числі строк та послідовність їх здійснення»;

- «надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд визначати спосіб виконання управлінського рішення, у тому числі передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим органам державної влади та місцевого самоврядування, встановлювати строки і процедуру виконання» [12]. .

Тобто, проведення антикорупційної експертизи сприяє усуненню корупціогенних факторів ще на етапі нормотворення, що в результаті виключає наявність дискреційних повноважень.

Слід зазначити, що усунення корупційних ризиків в діяльності державних службовців повинно виключити можливість порушення ними законодавства України, позитивно вплине на покращення роботи державних службовців та сприятиме підвищенню їх авторитету.

## **2.4. Нормативно-законодавчі засади етичної поведінки державних службовців в Україні**

Однією з основних складових та запорукою ефективного впровадження принципів та стандартів належного врядування є прийняття та дотримання етичних кодексів державних службовців.

Сучасний підхід європейської спільноти до етики державних службовців зумовлений двома основними обставинами: впровадження нових моделей державного управління та розбудовою Європейського Союзу як об'єднання демократичних незалежних держав.

Ідеальна структура адміністративно-державного управління повинна будуватись на моделі соціальної організації як цілісного механізму, яка відповідає таким вимогам: здатність до адаптації, співробітництво із громадянським суспільством, співучасть державних службовців у плануванні і управлінні змінами, створення умов для творчої праці та самореалізації, взаємна довіра та відкриті комунікації.

Перехід до «нового управління», який супроводжувався розгортанням процесів децентралізації, впровадженням ринкових механізмів регулювання, на зразок управління за контрактом, автономних агентств тощо, а також освоєння ділового менеджменту – змістили акценти в діяльності державних службовців на результати і ефективність служіння певним групам споживачів. Традиційний підхід до управлінської діяльності змінився на режим роботи прозорості та відкритої державної служби, інформаційно пов'язаної з громадянським суспільством. Це створило додаткові ризики та провокаційні умови для морально-етичних норм державних службовців. Поглиблення зв'язку між державним і приватним сектором зумовило загрозу зловживань з боку державних службовців, зовнішнього тиску на них приватних структур. Тому у найкращих сучасних європейських зразках етичних кодексів акцент робиться на «етиці відповідальності», яка реалізує об'єктивні потреби людини у

самоповазі, відчутті значущості, професійній самореалізації у парці на загальне благо.

Розширення частини повноважень державних службовців, внаслідок децентралізації і делегування, стимулює зростання самооцінки і міри відповідальності за прийняті рішення, їх відповідність державній політиці.

Набуття більшої самостійності і відповідальності забезпечує належну поведінку державного службовця, яка більшою мірою, ніж у минулому, ґрунтується на персональній позиції, а не на вказівках їх керівників. Новий підхід до етики державних службовців вимагає органічного поєднання традиційної етики, яка регулюється правовими засобами, і етики відповідальності, яка включає саморегулювальні механізми особистості.

Одним із дієвих заходів протидії корупції на публічній службі та формування професійного апарату службовців є законодавче урегулювання питань професійної етики публічної служби, що сприятиме підвищенню професійного рівня та компетентності публічних службовців, забезпечить ухвалення обґрунтованих і справедливих рішень. Цьому покликаний сприяти Закон України «Про державну службу» від 11 листопада 2011 року №4050-VI.

Законом України «Про державну службу» визначено керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм.

Цей закон встановлює правила етичної поведінки і правову основу кодексів чи стандартів поведінки для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до яких ці особи: «під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог зазначеного закону та загальноновизнаних етичних норм поведінки; представляючи інтереси держави чи територіальної громади у відносинах з іншими особами, діють виключно в їх інтересах; виконують свої службові повноваження політично неупереджено, уникають демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не

використовують службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків (крім осіб, які обіймають політичні або виборні посади); толерантно і з повагою ставляться до політичних поглядів, ідеологічних та релігійних переконань інших осіб; діють об'єктивно, зокрема у відносинах з громадськістю, незважаючи на особисті інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання; сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності; забезпечують позитивну репутацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, всіляко сприяють зміцненню довіри громадян до влади, утверджують чесність, неупередженість та ефективність влади; не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну інформацію, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень, крім випадків, встановлених законом; незважаючи на особисті інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать законодавству або становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам; самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень; у разі отримання для виконання рішення чи доручення, які на їх думку є незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, повинні негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, в якому вони працюють; незважаючи на особисті інтереси, вживають вичерпних заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а також не допускають вчинення дій чи бездіяльності, що можуть спричинити виникнення конфлікту інтересів або



створити враження його наявності; не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчиняти дії або бездіяльність на користь своїх особистих інтересів та/або інтересів третіх осіб; у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), незважаючи на особисті інтереси, невідкладно вживають таких заходів:

- 1) відмовляються від пропозиції;
- 2) за можливості ідентифікують особу, яка зробила пропозицію;
- 3) залучають свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа колег по роботі;

- 4) письмово повідомляють про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або відповідний виборний чи колегіальний орган та/або одного з визначених Законом України «Про запобігання корупції» спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. зобов'язані не приймати неправомірну вигоду або дарунок (пожертву) для використання в подальшому як доказу; у разі виявлення у своєму службовому приміщенні чи передану в інший спосіб неправомірну вигоду або дарунок (пожертву), зобов'язані невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника; в установленому Законом України «Про запобігання корупції» порядку щороку подають за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» [6].

Порушення особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, правил етичної поведінки, тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та матеріальну відповідальність з урахуванням особливостей правового статусу таких осіб, визначених Конституцією і законами України.

Закон України «Про запобігання корупції» також визначає загальні вимоги до поведінки осіб, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових повноважень, підстави та порядок притягнення до

відповідальності за порушення цих вимог установлюються законом; законами та іншими нормативно-правовими актами, що визначають організацію і порядок діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надання окремих видів державних послуг або порядок діяльності категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, місцевого самоврядування, можуть установлюватися спеціальні вимоги щодо поведінки таких осіб; держава сприяє закріпленню норм професійної етики та інших вимог щодо здійснення окремих видів діяльності в кодексах поведінки підприємців, представників відповідних професій.

В Україні також є досвід запровадження стандартів належного врядування на центральному і місцевому рівнях, як за ініціативи громадських організацій, так і з боку центральних органів виконавчої влади на виконання вимог міжнародних домовленостей.

Необхідність запровадження принципів та стандартів належного врядування очевидна. Останні роки в Україні як на державній службі, так і на службі в органах місцевого самоврядування розпочато дії по запобіганню проявам корупції. Але не зважаючи на це, найбільш розповсюдженими причинами корупційних дій серед державних службовців та посадових осіб залишаються наступні: «надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів або рішень; відмова фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої передбачено нормативно-правовими актами, умисне затримання або приховування інформації, надання недостовірної інформації; сприяння, за допомогою використання службового становища посадовцями або державними службовцями, фізичним або юридичним особам – учасникам тендерних закупівельних процедур у досягненні перемоги всупереч вимогам законодавства; незаконне одержання державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; сприяння, за допомогою використання службового становища посадовцями або державними службовцями, фізичним або юридичним особам у

здійсненні підприємницької діяльності, а також в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг».

Паралельними курсами рухаються у напрямку впровадження принципів та стандартів належного врядування в Україні дві складові сучасного суспільства – влада і громадськість.

Деякі особливо місцеві ради, переважно невеликих та середніх міст України, прийняли етичні кодекси поведінки для посадових осіб місцевого самоврядування.

Але реального ефективного впливу на зміну ситуації у відносинах влади і громади вони не мали, оскільки де-факто були тільки красивим атрибутом демократичності місцевої влади.

Також треба пам'ятати, що прийняття етичних кодексів не є самоціллю, це тільки частина, елемент і засіб для переходу до «нового управління», яке включає в себе комплексну поетапну систему впровадження принципів та стандартів належного врядування, згідно яких вистроюється весь простір сучасного суспільства, включаючи ефективну передбачувану взаємодію всіх систем сучасного суспільства. Традиційний підхід до управлінської діяльності змінюється на режим роботи «прозорої і відкритої державної служби, інформаційно пов'язаної із громадянським суспільством» [15;25-30].

*Розглянемо відповідальність за порушення правил етичної поведінки.*

Законом України «Про державну службу» передбачені підстави та види відповідальності за порушення особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а саме дисциплінарна, адміністративна, кримінальна та матеріальна відповідальність.

*1. Дисциплінарна відповідальність.* Відповідно до статті 64 Закону України «Про державну службу» «дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами

у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни» [4].

Відповідно до статті 64 Закону України «Про державну службу», до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) попередження про неповну службову відповідність;
- 4) звільнення з посади державної служби.

*2. Адміністративна та кримінальна відповідальність* «Порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності визначається Кодексом України про адміністративні правопорушення, до кримінальної відповідальності – Кримінальним та Кримінально-процесуальним кодексами України.

Відповідними кодексами визначено обмежений «перелік суб'єктів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення та кримінальні справи щодо притягнення осіб, які підозрюються у вчиненні певного виду проступку до передбаченого виду відповідальності» [4]..

Зазначимо, що «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду» [4]..

Підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого Кримінальним кодексом України.

Таким чином, у кожному випадку буде доводитись наявність чи відсутність складу правопорушення або злочину із застосуванням санкцій у вигляді штрафу або позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, обмеження або позбавлення волі на певний строк та інші.

*3. Матеріальна відповідальність* Відповідно до статті 81 Закону України «Про державну службу», «державний службовець зобов'язаний відшкодувати

державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. При цьому, шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків»[4].

## РОЗДІЛ 3

### ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЮ КОРУПЦІЇ

#### 3.1. Проблеми реалізації антикорупційних стандартів службової поведінки державних службовців

Проблема корупції в різних напрямках діяльності органів державної влади та управління придбала в даний час глобальний та системний характер. Корупція являє собою безпосередню загрозу національній безпеці, перешкоджає розвитку в країні інститутів демократії та громадянського суспільства, реалізації громадянами своїх конституційних прав у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, майнових відносин. Крім того, корупція самим негативним чином позначається на розвитку економіки, а також фінансової системи і всієї інфраструктури держави. Слід підкреслити, що корупція в діяльності органів державної влади та управління сприяє розвитку організованої злочинності, створює поживний ґрунт для розвитку осередків екстремізму і тероризму, ставить під загрозу реалізацію національних проєктів, а також підриває всі державно-правові реформи, які в даний час проводяться в нашій країні. Всі ці та ряд інших проблем роблять об'єктивно необхідним формування адміністративно-правового механізму протидії корупції в різних напрямках діяльності державних службовців, а також створення інституту адміністративної юстиції.

Державна влада в цілях власного виживання просто зобов'язана вести боротьбу з цим негативним соціально-правовим явищем, яке підриває її основи, а також робить неефективною систему державного управління. Не дивлячись на чималу кількість кримінальних справ пов'язаних з корупцією реальна ситуація в цій сфері виглядає більш ніж скромно.

В Україні істотно погіршилася ситуація зі сприйняттям корупції. Про це свідчить світовий «Індекс сприйняття корупції» за 2019 рік (Corruption

Perceptions Index 2019). Дослідження опубліковано міжнародною неприбутковою антикорупційною організацією Transparency International (TI).

Індекс сприйняття корупції України за 2019 р. складає 30 зі 100.

Україна у 2019 р. втратила два бали в рейтингу сприйняття корупції у порівнянні з 2018 р. та повернулась на рівень 2017 р., зайняв 126 місце із 180.

Як і роком раніше, в актуальному «Індексі сприйняття корупції» Україна оцінена як найбільше корумпована країна Європи. Гірша ситуація лише в Росії - 28 балів і 137-ме місце. Сусідня з Україною Молдова посіла 120-місце з 32 балами, а Білорусь з 45 балами опинилася на 66-му місці. Західні сусіди України - Польща, Словаччина та Угорщина - отримали 58, 50 та 44 бали відповідно.

В той же час відмічається, Україна серед сусідів випереджає Росію, яка зберегла свої позиції (28 балів, 137 місце). Лідером серед сусідів є Польща (58 балів, 41 місце) і Словаччина (50 балів, 59 місце).

Ухвалення антикорупційних законів наприкінці 2014 року, збільшення кількості викривачів корупції та зростання кількості публікацій на антикорупційну тематику в ЗМІ отримали позитивну оцінку міжнародних експертів. Однак, у підсумку, [CPI \(Індекс сприйняття корупції\)-2015](#) України зріс лише на 1 бал — до 27. В глобальному рейтингу країна посіла 130 місце серед 168 країн — спільно з Камеруном, Іраном, Непалом, Нікарагуа та Парагваєм. Нижче, з результатом 26 балів, розташувалися Коморські острови, Нігерія, Таджикистан. На підсумковий результат оцінювання України вплинуло збереження корупційної складової у взаємодії між бізнесом і владою: зростання корупції у сфері надання комунальних послуг підприємцям, щорічних податкових відрахувань. Основними рушіями антикорупційної реформи лишалися неурядові громадські організації (НУО), журналісти - розслідувачі, викривачі корупції. Саме під їхнім тиском кримінальні справи стосовно чиновників-корупціонерів скеровувалися до суду.

За показниками [CPI-2016](#) великого прориву у сфері боротьби з корупцією Україна не досягла. Показники індексу зросли лише на 2 бали — до 29. В

глобальному рейтингу країна посіла 131 місце серед 176 країн і розділила його з Казахстаном, Російською Федерацією, Непалом та Іраном. Позитивну оцінку експертів отримали перші розслідування Національного антикорупційного бюро України, участь громадськості в реалізації антикорупційної реформи, зниження рівня корупції в органах виконавчої влади та Національній поліції. В економічній сфері позитивом стало запровадження системи ProZorro. Загальну оцінку країни знизили: слабкість інституцій, що забезпечують верховенство права, та корупція у сфері публічних фінансів; гальмування розслідування кейсів «великої корупції» - вищих посадових осіб влади.

CPI-2017 зріс на 1 бал — до 30 балів. У глобальному рейтингу Україна посіла 130 місце серед 180 країн — поряд із С'єрра-Леоне, М'янмою та Іраном. Позитивні оцінки Україна отримала за активізацію слідчих дій НАБУ і САП та скерування перших справ до суду; зниження рівня корупції в Національній поліції. Позитивно оцінили функціонування реєстру електронних декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави — у відкритому доступі опинилася інформація про статки політиків і топ чиновників, в тому числі Президента України. В економічній сфері позитивними були оцінки результатів річного функціонування системи ProZorro, реформування ринку природного газу, запуск процедури автоматичного повернення ПДВ. Відзначалось також зменшення кількості випадків вимагання хабарів у представників бізнес-спільноти. Низький рівень довіри в суспільстві до українських судів і прокуратури, гальмування створення антикорупційного суду знизило підсумкові показники індексу. Негативно вплинули також законодавчі ініціативи Верховної Ради України, спрямовані на обмеження незалежності новостворених антикорупційних органів. Всупереч обіцянкам влади е-декларування лишилося обов'язковим для НУО та приватних компаній, що надавали їм послуги. Були зареєстровані законодавчі ініціативи, які могли б суттєво зменшити позитивний ефект від роботи системи ProZorro.

Зростання показника індексу CPI на 2 бали — до 32 та 120 місце в глобальному рейтингу серед 180 країн — поряд з Малі, Малаві та Ліберією.



Такими є показники України за результатами 2018 року. Прогрес, в основному, забезпечило покращення взаємодії влади і бізнесу: процедура автоматичного відшкодування податку на додану вартість, розширення сфери застосування систем ProZorro і DoZorro, відкриття Офісу бізнес-омбудсмена України. Однак, оцінки за ухвалення закону про Вищий антикорупційний суд були не надто позитивні, оскільки початок його запуску відтермінували на рік. Підсумковий показник індексу знизили ненадання НАБУ права на автономне прослуховування і зміни до законодавства, відомі як «правки Лозового». Експерти відзначили продовження тиску на НУО. Декілька відомих громадських організацій повідомляли, що поліція розпочала стосовно них кримінальні переслідування. Були здійснені фізичні атаки на активістів, діяльність котрих спрямовувалась на боротьбу з корупцією. Негативно оцінювався брак політичної волі для перезапуску дискредитованого Національного агентства з питань запобігання корупції. З кола повноважень Служби безпеки України та Національної поліції так і не була вилучена боротьба з економічними злочинами. Не була створена Служба фінансових розслідувань.

За показниками CPI-2019 Україна отримала 30 балів — на 2 бали менше, ніж минулого року, і посіла 126 місце в глобальному рейтингу. Це ж місце обіймають Киргизстан, Азербайджан і Джибуті. За оцінками експертів, в Україні впродовж 2019 року відбувалося згортання реформ, в тому числі й антикорупційної. Зростання ризиків ведення бізнесу, передусім, через масштаби поширення корупційних практик, знизило позицію країни в рейтингу організації PRS International Country Risk Guide і негативно позначилося на підсумковій оцінці. Також на загальний результат України вплинули: відкладання перезапуску НАЗК і низькі темпи реформування органів правопорядку; невдала судова реформа.

Однак, експерти Transparency International Ukraine звертають увагу, що CPI, як і інші рейтинги, може досить повільно відображати фактичні зміни в країні — іноді потрібно кілька років. Коли держави розгортають активну

боротьбу з корупцією, часом їхній результат навіть погіршується, адже починає проливатися світло на корупційні схеми та зловживання.

В українському суспільстві є чітке розуміння впливу корупції на розвиток країни. Дані опитувань громадської думки, проведені у II півріччі 2020 року, засвідчують, корупція: руйнує гарантії дотримання прав кожного з нас, гальмує економічне зростання, перешкоджає євроінтеграції України.

Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI) розраховується міжнародною організацією Transparency International з 1995 року на основі 13 досліджень авторитетних міжнародних установ та дослідницьких центрів (однак, досліджень може бути менше). Вимірює сприйняття корупції, а не її рівень, дотримується принципів нейтральності в оцінюванні. Мінімальна оцінка (0 балів) — корупція фактично підміняє собою державу, максимальна (100) балів) — корупції майже немає в суспільстві. Кількість балів є важливішою в оцінюванні, оскільки кількість країн у щорічному оцінюванні може змінюватися.

Як показують багато соціологічних, економічних і правових досліджень, а також експертні оцінки, в даний час в Україні на оплату послуг чиновників комерсанти витрачають від 20 до 50 % свого прибутку. Більше половини західних бізнесменів відзначає, що в країнах Східної Європи хабар – звичайна практика, більше 80 % з них сказали, що отримані за хабарі бюрократичні послуги цілком окупили їх витрати. Проблема корупції – ця проблема, яка не може бути вирішена в короткий проміжок часу. Для її вирішення практично кожній державі, в якій удалося в цьому напрямленні скільки-небудь просунути, потрібне певний час, протягом якого формувалося законодавство про протидію корупції, створювалися необхідні структури, покликані їй протидіяти, розвивалося цивільне суспільство і так далі. Дослідження і досвід антикорупційної політики цілого ряду держав показує, що найбільш ефективними правовими засобами протидії корупції в системі державної служби, а також в органах державної влади і управління, є саме адміністративно-правові засоби. За допомогою умілого використання цих

засобів цілком можливо сформувати таке соціальне і адміністративне середовище, при якому корупція не зможе існувати, а тим більше розвиватися.

Необхідно відзначити, що державний службовець досить частий стоїть в центрі корупційного правопорушення. Своїми винними діями, він цілеспрямовано формує корупційну ситуацію і, як наслідок цього, заподіює шкоду законом, що охороняється, публічно-правовим інтересам. Виходячи з цього, в даний час, як ніколи, актуальне завдання формування і законодавчого закріплення антикорупційного статусу державного службовця взагалі і державного цивільного службовця, зокрема.

Крім того, для протидії корупції, а також зниження її негативних наслідків, державі необхідний комплекс правових, організаційних, технічних, інформаційних, а також і фінансових засобів.

У руках в держави зосереджені всі необхідні ресурси для протидії корупції, проте на дорозі їх реалізації є досить багато проблем самого різного характеру. Корупція має соціальне коріння, і отже, є соціальне явище, а точніше сказати явище антисоціальне, яке самою суттю свого існування, а також своїми наслідками, заподіює вельми серйозний, а деколи і непоправний збиток всьому суспільству, зрештою заподіюючи збиток кожному людині, незалежно від того, полягає він на державній службі чи ні, чи є він учасником корупційних стосунків або веде безкомпромісну боротьбу з корупцією. Саме внаслідок корупції переважна частина населення нашої країни витісняється із сталої системи соціального захисту і забезпечення, а також усе більш віддаляється від цілого ряду безкоштовних державних послуг і сервісу. Все це викликає обурення в суспільстві, а також вельми серйозну заклопотаність, особливо з боку малозабезпечених і слабо захищених з правової точки зору верств населення нашої країни. Негативні наслідки корупції на собі відчувають і представники бізнесу, які вимушені в кінцеву ціну свого продукту (послуги, що надається) включати і корупційну ренту.

Як відзначають експерти фонду ІНДЕМ, корупція – головний і динамічно зростаючий сектор економіки, вона переслідує будь-який бізнес – від реєстрації

до його захвату чиновниками або розорення. Річний дохід від корупції сьогодні більш ніж в два рази перевищив сумарний дохід від експорту сирої нафти, нафтопродуктів і газу. Корупція в Україні з епізодичного відхилення від моральних і юридичних правил перетворилася на конструкцію влади, що несла, норму взаємин громадян, бізнесу і держави. Всі ці і низка інших запитань, говорять про те, що позначену проблему необхідно вирішувати, і вирішити якнайскоріше. Для цього необхідний комплекс дієвих заходів самого різного порядку, але перед їх реалізацією, звичайно, необхідно знати соціальну суть корупції, а також те середовище, де вона інтенсивно розвивається. Безумовно, будь-яка поведінка, що відхиляється або деліктне, в системі державної служби має соціальний підтекст. Корупція, як вже наголошувалося вище, в цьому сенсі виключенням не є, для протидії їй необхідно, перш за все, впливати на її соціальне коріння, а також причини, які її репродукують. Виходячи з цього, на порядку денному має бути не лише боротьба з корупціонерами в системі державної служби, але і формування такого соціального і адміністративного середовища, при якому корупція не могла б виникнути в принципі, а корупціонери, відповідно, не могли б комфортно перебувати в такому середовищі.

Саме такий середовище – за допомогою розпоряджень норм адміністративного права – держава намагається в даний час сформувати. В зв'язку з цим представляється вірним курс на визначення антикорупційних стандартів службової поведінки державних цивільних службовців. Такий стандарт службової поведінки має бути певним гарантом на дорозі розвитку того середовища в системі державної служби, яка була б нетерпима до будь-яких форм корупції. Кажучи про структуру антикорупційних стандартів службової поведінки державних цивільних службовців, необхідно відзначити, що такі стандарти повинні чітко визначати кордони заборонної і дозволеної поведінки, як для того, що самого служить, так і для членів його сім'ї, і, як мінімум, близьких родичів. Ці вимоги також повинні стосуватися і представників бізнесу, а також громадян, які контактують з відповідним

чиновником. Виходячи з вищевикладеного, в системі адміністративно-правового регулювання протидії корупції на державній цивільній службі особливе місце займають антикорупційні стандарти службової поведінки, встановлені спеціально для державних цивільних службовців.

Антикорупційні стандарти службової поведінки державних цивільних службовців є складовою частиною їх адміністративно-правового статусу, у зв'язку з цим, в їх конструкцію включаються заборони, обмеження, стимул-реакції, а також вимоги морально-етичного характеру за недотримання яких повинні застосовуватися міри дисциплінарного або іншої дії.

Вміст позначених стандартів достатній всілякий, але як показує дослідження, ці стандарти, перш за все, повинні наповнюватися адміністративною і етичною складовими. Етика службової поведінки державного службовця представляється категорією досить складною, оскільки не всі етичні імперативи можуть бути закріплені за допомогою норм права, що містяться в законі або якому-небудь іншому нормативному документі. Проте, службова етика є важливим імперативом в діяльності державного службовця. Необхідно також відзначити, що спроби закріпити етичні принципи міжособового спілкування і взаємодії в системі державної служби мають досить давні традиції в цілому ряду зарубіжних держав. Підкреслимо, що така практика принесла вельми істотний результат у справі протидії корупції. У зв'язку з цим вірна теза про те, що адміністративна етика вважається одним з найважливіших способів протидії корупції, а управління адміністративною етикою включено до складу навчальних курсів найбільших навчальних закладів, що займаються підготовкою державних управлінців [6]. Певний досвід розвитку професійної етики службової поведінки є і в нашій країні, особливо сильні традиції такого нормативного закріплення в системі військової та правоохоронної служби.

Треба визнати, що потенціал етичних кодексів, кодексів професійної етики, а також інших подібних документів, може бути затребуваний тільки при певних обставинах, а саме, при належній особистій і правовій культурі тієї

особи, яка перебуває на державній службі. Доводиться констатувати, що проблема правової культури українського суспільства сьогодні залишає бажати кращого, саме тому багато громадян досить терпимо, а в деяких випадках і з розумінням, відносяться до проблеми корупції. Ці люди бачать в корупції можливість для себе подолати необґрунтовані адміністративні бар'єри і обмеження, які встановлені в системі державного управління. Інші члени суспільства бачать в корупції можливість уникнути притягнення до юридичної відповідальності, а також без необхідних на те підстав, прискорити вирішення своєї адміністративної справи і т.і. Все це є живильним середовищем для зростання корупції як на самому низу системи влади і управління, так і на самих верхніх етапах державної служби.

Безглуздо боротися з корупцією в якомусь одному сегменті або рівні державної служби. Протидія корупції має охоплювати всі без винятку аспекти публічного управління, а також приватно-правову сферу господарської діяльності. Слід погодитися також і з тим, що боротьба тільки з корупцією, без вирішення інших проблем у сфері державного управління приречена на провал. Як слушно зауважує С. Роуз-Аккерман «корупція відноситься до тих проблем, які неможливо вирішити у відриві від інших проблем».

Крім законодавства про протидію корупції необхідно розвивати демократичні інститути, створювати умови для розвитку громадянського суспільства «знизу», а не за командою «зверху». Необхідно також домогтися залежності влади від громадянського суспільства, як це має місце, наприклад, в США, в деяких європейських країнах і державах Південно-Східної Азії. Необхідно жорстко і безкомпромісно карати корупціонерів. Брати приклад з лідерів тих країн, які саджали за корупцію своїх кращих друзів і родичів. Тільки в цьому випадку можна домогтися хоча б скільки-небудь помітних результатів у справі протидії корупції. Як відзначав свого часу прем'єр-міністр Сінгапуру Лі Куан Ю «почати з пропаганди високих моральних принципів, твердих переконань і найкращих намірів викоренити корупцію - легко. А ось жити відповідно до цих добрими намірами - важко. Для цього потрібно сильні

лідери і рішучість боротися з усіма порушниками, без жодних винятків». Тільки в разі компетентного застосування як правових, так і морально-етичних складових антикорупційних стандартів службової поведінки державних цивільних службовців боротися з корупцією зможе дати певні позитивні результати, знизивши рівень корупції до тієї межі, коли це явище не буде реально загрожувати національній безпеці нашої країни.

У світі немає жодного індустріально розвиненої держави, де проблема корупції про себе не заявляла б взагалі. Але в той же час, існує досить багато країн, де рівень корупції, згідно як національної статистики, так і дослідженням, які проводяться міжнародними неурядовими організаціями, дуже низький. Згідно з даними Transparency International в Індексі сприйняття корупції за 2013 р. перше місце належить Данії і Новій Зеландії, вони отримали по 91 балу, друге місце займають - Фінляндія і Швеція з 89 балами. У зв'язку з цим можна углядіти пряму і безпосередню залежність між вирішенням проблеми корупції в системі державної служби та зростанням національного добробуту суспільства. Практично кожна з тих країн, які досягли певних успіхів у справі протидії корупції, йшла певним шляхом, який враховував національні традиції, певну ментальність населення, політичний і правовий режим та ін. Однак, незважаючи на певні національні, культурні, а також історичні особливості у всіх країнах, де проблема корупції принципово вирішена, їх керівництвом свого часу була проявлена певна воля в справі реалізації антикорупційної політики. У цих державах створювалися необхідні правоохоронні та контролюючі структури, покликані вести боротьбу з корупцією, був сформований комплекс необхідних правових засобів, а також система антикорупційних стандартів службової поведінки державних службовців. Всі ці та деякі інші засоби, в кінцевому підсумку і дали певний позитивний результат у справі протидії корупції в системі державної служби багатьох індустріально розвинених держав. У змісті антикорупційних стандартів службової поведінки державних службовців цілого ряду держав знаходяться в цілому схожі засоби і приписи. Так, до найбільш типового набору

антикорупційних стандартів службової поведінки в системі державної служби відносяться різного роду заборони, обмеження, обов'язки, а також етичні принципи службової поведінки. Розкриття особливостей антикорупційних стандартів службової поведінки державних службовців в зарубіжних державах дає можливість зробити висновок про їх класифікації за певними критеріями, які дозволяють побачити місце того чи іншого засобу в справі протидії корупції. Виходячи з цього, антикорупційні стандарти службової поведінки, встановлені для державних службовців в зарубіжних державах, поділяються залежно від методів впливу на їх поведінку, форми припису і юридичні наслідків своєї реалізації. Говорячи про міжнародно-правові аспекти окресленої проблеми, можна сказати, що норми міжнародного права, в якій би сфері вони не встановлювалися, практично завжди задають вектор у розвитку національного законодавства багатьох держав, особливо тій державі, яка приєдналася до відповідного міжнародно-правовому акту вперше.

Як правило, норми міжнародного права приймаються по найбільш глобальним проблемам, що існують в даний час в світі або окремому регіоні (континенті). Завдання, яке стоїть перед відповідними нормами - об'єднання зусиль цілого ряду держав, міжнародних організацій, а також інститутів громадянського суспільства, які функціонують в різних країнах у вирішенні глобальних проблем. Проблема корупції в системі державної служби, а також в системі органів державної влади і управління, безумовно, до таких проблем відноситься. Корупція з кожним роком стає все більш транснаціональною, корупціонери все більш витончено приховують майно, отримане за результатами своєї протиправної діяльності в державному апараті в зарубіжних державах, а в деяких випадках - і в офшорних юрисдикціях. У зв'язку з цим, як ніколи актуально об'єднання зусиль міжнародної спільноти, а також окремих держав в справі протидії корупції, а також *встановлення уніфікованих антикорупційних стандартів службової поведінки державних службовців.* Слід зазначити, що, що певні позитивні кроки в цьому напрямку раніше вже зроблені. В рамках Співдружності Незалежних Держав прийнятий і діє ряд



модельних законів, приписи яких спрямовані на протидію корупції. Так, в 1999 р на засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД було прийнято «Модельний закон про боротьбу з корупцією». Закріплені у відповідних актах антикорупційні стандарти службової поведінки можуть, як уже зазначалося, вважатися складовою частиною адміністративно-правового статусу державного службовця нашої країни. Крім цього, в даний час Російська Федерація є повноцінним учасником ряду міжнародних і європейських антикорупційних конвенцій, однак далеко не всі їхні приписи виконуються в повному обсязі. З урахуванням вимог цілого ряду міжнародних актів у сфері протидії корупції, необхідно інтенсивніше розвивати інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення, а також удосконалювати міжнародні та національні механізми реалізації закону про заборону державним службовцям мати рахунки, зберігати грошові кошти в іноземних банках, розташованих за межами території Російської Федерації. А адміністративні заборони займають досить серйозне місце у змісті антикорупційних стандартів службової поведінки державних цивільних службовців - відповідні кошти не дозволяють службовцю вийти за межі дозволеного йому поведінки. У зв'язку з цим роль і значення заборон у відповідному напрямку адміністративно-правового регулювання дуже висока. В даний час заборони в механізмі реалізації антикорупційних стандартів службової поведінки державних цивільних службовців носять переважно загальний характер, вони є обов'язковими для всіх службовців, незалежно від сфери управління.

Такий підхід сьогодні вже не можна визнати повною мірою задовільним. Повинні отримати розвиток нові антикорупційні заборони в системі державної служби, які будуть перебувати в залежності від сфери державного управління, від функції, які виконує відповідний службовець, а також від корупційних ризиків, пов'язаних із службовою діяльністю чиновника. Розглядаючи заборони, як складову частину антикорупційних стандартів службової поведінки державних цивільних службовців, можна прийти до висновку про те,

що зазначені кошти відомі інституту державної служби досить давно, а деякі з них з моменту свого першого нормативного закріплення практично не змінилися.

Особливість заборон, обумовлених режимом державної служби, полягає в тому, що вони, по суті, є обов'язками, дотримання яких об'єктивно необхідно, інакше державна служба втратить свої соціальні функції і стане місцем вирішення господарських і політичних питань. Такий стан речей не може допустити жодна держава, яка переймається проблемою суверенітету своєї державної служби. Дослідження сутності антикорупційних заборон дає можливість зробити висновок про те, що нові виклики у зовнішньому середовищі функціонування державної служби обумовлюють необхідність розширення антикорупційних заборон на ті сфери життєдіяльності державного службовця і членів його сім'ї, які опинилися під корупційним впливом. Також вважається за необхідне повернутися до питання про заборону державному службовцю володіти нерухомістю в офшорних юрисдикціях, а також в тих країнах, які не приєдналися до різних антикорупційних конвенцій та угод, що діють в цій сфері. Заборони, як складова частина антикорупційних стандартів службової поведінки державних цивільних службовців, можуть бути ефективним засобом протидії корупції тільки при їх належному забезпеченні відповідними заходами дисциплінарної та адміністративної відповідальності. У зв'язку з цим було б цілком логічно розширити перелік підстав для звільнення державного службовця у зв'язку з втратою довіри, за недотримання ним усіх без винятку заборон, спрямованих на протидію корупції. А для виявлення фактів недотримання заборон, пов'язаних з державною службою, необхідно прийняти нормативний правовий акт, яким слід затвердити порядок проведення службових перевірок за фактами вчинення державним службовцем корупційних дисциплінарних проступків.

Такий підхід дозволив би більш ефективно проводити відповідні перевірочні заходи, крім того, така перевірка проводилася б в спеціальному процесуальному режимі. Вивчення чинного законодавства, а також ряду

програмних документів, присвячених проблемі протидії корупції, дозволяє зробити висновок про те, що одним із пріоритетних завдань антикорупційної політики є профілактика корупції, а також створення атмосфери нетерпимості до різних посадових - корисливим зловживанням, як в суспільстві в цілому, так і в корпоративній чиновницькому середовищі. Для вирішення цього завдання передбачається проведення різного роду просвітницьких заходів антикорупційного змісту, створення підрозділів з профілактики корупції в органах влади і управління, з вирішення конфлікту інтересів і забезпечення належного службової поведінки, а також проведення інших організаційних заходів з відповідного предмета.

На жаль, доводиться констатувати, що багато хто з нормативно закріплених організаційних заходів, які повинні були бути направлені на протидію та профілактику корупції, належним чином не виконуються. Формально сформовані комісії з вирішення конфлікту інтересів і забезпечення належного службової поведінки, в більшості органів виконавчої влади з моменту свого створення не провели жодного засідання. Всі ці, а також ряд інших фактів можуть переконливо свідчити про те, що організаційний механізм протидії корупції, в цілому, а також при реалізації антикорупційних стандартів службової поведінки державних цивільних службовців зокрема, не працює. У зв'язку з цим вже зараз, незважаючи на те, що з моменту прийняття основних нормативних документів з питання протидії корупції пройшло трохи менше п'яти років, необхідно провести ревізію відповідного масиву нормативних правових актів, прийнятих по предмету протидії корупції. Слід виявити, які приписи, містяться в них не використовуються, а також встановити причини такого стану речей. З огляду на стан справ в даній сфері, було б доцільно встановити заходи адміністративної відповідальності посадових осіб у вигляді дискваліфікації за бездіяльність у реалізації законодавства про протидію корупції та забезпеченні антикорупційних стандартів службової поведінки державних цивільних службовців. Незважаючи на ряд правильних приписів, що містяться в законодавстві про протидію корупції, вже зараз можна говорити про

те, що їх потенціал практично не використовується. Так, практично не працює припис щодо подання повідомлення державним службовцям представника наймача про факт його схилення до вчинення корупційного правопорушення, не діє інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб, від імені яких слід винагороду відповідній посадовій особі державної або муніципальної служби. Як вже говорилося вище, в даний час доводиться визнати, що системно законодавство про протидію корупції не працює. Сформована практика обумовлена обставинами як об'єктивного, так і суб'єктивного порядку. Для зміни становища справ необхідно коригувати ставлення державних службовців до законодавства про протидію корупції за допомогою, при наявності на те підстав, жорстких дисциплінарних заходів впливу. Спробувати також виключити політичну кон'юнктуру і вибірковість в реалізації законодавства про протидію корупції в системі державної служби, а також зробити акцент на протидію кадрової корупції в системі державної служби та найбільш принциповим чином припиняти корупційну кадрову політику, карати тих керівників органів влади і управління, які комплектують корпус державних службовців за принципом особистої відданості, а також за принципом земляцтва і сімейності.

Подібна негативна практика вже зараз привела до вкрай негативних наслідків для всього суспільства і держави, вона не дозволила реалізуватися на державній службі професійним і чесним кадрам. Як слушно зауважує К.С. Бельський, основна шкода протекціонізму полягає в сприянні антивідбору в системі державної служби. Обдаровані організаторськими здібностями молоді люди з малозабезпечених або середніх класів, які здобули освіту, внаслідок протекціонізму і відсутності ротації кадрів в системі державної служби не мають змоги розвивати свої таланти. Вони виявляються прикріпленими до більш низьким видам службової діяльності, і їх управлінські таланти нерідко гинуть для суспільства. У зв'язку з цим влада, по суті, стала справою «сімейним». Необхідно почати реалізацію закону про ротацію кадрів у системі

державної цивільної служби, а також скласти реєстр державних посад, в найбільшою мірою схильних до корупційного впливу.

### **3.2. Морально-етичні засоби зниження корупційних проявів в Україні**

У сучасних умовах світового розвитку серед великої кількості глобальних проблем, від вирішення яких залежить еволюція суспільства, одну з головних займає проблема корупції. Дана проблема на сьогодні являє собою гіперпаразита, що має безліч форм і проявів та який інфікував практично всі сфери життєдіяльності суспільства - управлінську, виробничу, фінансову тощо.

З цією проблемою доводиться зустрічатися на дорозі, в навчальних закладах, у медичних установах, при роботі адміністративного апарату тощо. Внаслідок корумпованості зазначених установ громадяни витісняються зі сфери безкоштовних обов'язкових послуг держави. Такі послуги просто стають для них платними [48, с.17].

Корупція виступає одним з основних дестабілізуючих чинників будь-якого політичного режиму, руйнуючи основи державного устрою та конституційно-правового інституту прав і свобод людини і громадянина. Вона гальмує еволюцію і управлінської, і політичної, і правової системи, унеможливаючи наближення України до передових світових показників рівня життя. «Поширення корупціогенних ризиків практично на всі сфери суспільного життя, лояльне ставлення більшості громадян до корупційних проявів призвели до того, що корупційна діяльність на всіх щаблях влади паралізувала проведення реформ, визначених керівництвом держави як невідкладні та широкомасштабні» [24].

Так, розрізняють два основні види корупції – епізодичну і системну. Для кожного з видів характерна стала (типова) група ознак, що дає можливість визначити рівень корупції у конкретній державі.

*При епізодичній корупції:* «залучена невелика кількість державних службовців; державні службовці приймають рішення переважно у відповідності

до стандартів професійних вимог (етичних вимог); механізм контролю та подолання корупції залишається дієвим протягом тривалого часу; переважна більшість населення держави сприймає корупцію як негативне явище, що підриває верховенство права» [34]..

*При системній корупції:* до корупції «залучена переважна більшість державних службовців; відсутність належних стандартів професійної етики державних службовців, за якими вони мають приймати рішення; механізми контролю подолання корупції є переважно недієвими; більшість громадян вважає «корупцію» «нормальним явищем» або ж «явищем, якого неможливо уникнути» [34]..

Епізодична корупція притаманна більшості країнам світу. Однак аналіз поданих ознак корупції дає усі підстави стверджувати, що в Україні корупція набула не епізодичного, а системного характеру. Корупція в Україні нагадує замкнуте коло, розірвати яке можна шляхом послідовного вчинення певних дій, спрямованих одночасно на запобігання та подолання корупції у різних напрямках, у тому числі шляхом формування відповідної законодавчої бази та створення системи органів по боротьбі з корупцією.

*Безпосередніми видами корупції можна назвати:* «хабарництво; розбазарювання (крадіжка ресурсів людьми, наділеними владою і контролем за чимось цінним); шахрайство; зловживання (використання службових повноважень для надання необґрунтованих пільг чи преференцій якій-небудь особі або групі чи, навпаки, дискримінація людини або групи задля особистої вигоди); фаворитизм (надання послуг або ресурсів родичам, знайомим, друзям, одно партійцям тощо); кумівство; незаконні пожертви і внески (отримання грошей в обмін на лояльність до того, хто вносить пожертву) тощо» [34]..

Існування системної корупції в Україні негативно позначається як на зовнішній, так і на внутрішній політиці держави. За інформацією GRECO Україна знаходиться в одному ряді з країнами, які вважаються в Європі найбільш корумпованими. Це заставляє серйозно переглянути вже наявні

заходи протидії корупції і усунути прогалини, шляхом законодавчого врегулювання цих питань.

При дослідженні щодо сприйняття корупції в Україні, яке проводилося в державному секторі України у межах реалізації Порогової програми корпорації «Виклики тисячоліття», були виділені чотири причини цього явища. Зокрема, до них, було віднесено: занадто складне і недосконале законодавство України (10,9%); зловживання службовим становищем серед державних посадовців (17,4%); недосконалість системи контролю за корупцією та запобігання їй або недосконалість методів відстеження та покарання (14,7%); тривалий час корупція була настільки звичною, що тепер її важко викоринити (9,2%).

Майже дві третини опитуваних (11 тисяч респондентів ) вважають, що влада на всіх рівнях докладає недостатньо зусиль для боротьби з корупцією [28; с.265-266].

Таке положення веде до того, що зникає осуд і виникає спроба виправдати участь громадян у корупційних діяннях. Тож важливим правовим засобом боротьби з проявами корупції є антикорупційне законодавство, яке має визначити засади запобігання та протидії основним проявам корупції в Україні.

Серед основних перетворень, які мають відбутися у законодавстві щодо запобігання корупційним проявам на державній службі, слід віднести: оновлення закону про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; законодавче врегулювання питань професійної етики державних службовців, реформування державної кадрової політики; вдосконалення законодавства щодо відповідальності за корупційні правопорушення.

При реформуванні законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування необхідно: врахувати єдині засади державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, визначити принципи державної служби та умови прийняття на службу; визначити понятійний апарат, зокрема розкрити зміст понять «державна служба», «державний службовець», які в подальшому будуть використані у поточному

законодавстві і буде послуговуватись правозастосовна практика; окреслити службово-правовий статус державних службовців, складовими елементами якого є: службові обов'язки і права державних службовців, обмеження і заборони при проходженні державної служби, гарантії та заохочення на державній службі; закріпити принципи та загальні стандарти професійної етики державних службовців, які забезпечать пріоритет державних інтересів над приватними інтересами державного службовця, і сприятимуть підвищенню культури поведінки державного службовця, а як наслідок – зміцнять довіру громадян до органів влади.

Також, держава повинна подбати про зміни кадрової політики з метою створення належних умов проходження служби та удосконалення системи матеріально-фінансового забезпечення державних службовців. Так, кандидати на державну службу не повинні розцінювати зайняття посади, як можливість отримання «місця для матеріального збагачення та наживи».

Основними шляхами подолання корупції у органах державної служби є: закріплення чітких правових приписів актів, спрямованих на запобігання та боротьбу з корупцією; забезпечення прозорості правозастосовних процедур; встановлення реального контролю за дотриманням антикорупційного законодавства; створення системи органів, які ведуть боротьбу з корупцією; забезпечення невідворотності відповідальності за корупцію [33, с.155].

В українському суспільстві сформувалася стійка думка, що діяльність державного апарату, незважаючи на заклики щодо радикального оновлення системи державного управління та виходу на якісно нові параметри задоволення всього комплексу життєвих потреб народу, як і раніше залишається неефективною, а чиновництво - вузьким корумпованим шаром, відчуженим від народу. Таке ставлення до корупції з боку державних і громадських інститутів констатує низький рівень морально-етичних цінностей та правової культури суспільства і держави.

Так, масштаби сучасної української корупції, в тому числі тіньової економічної діяльності, вражають своїм розмахом. Частина дослідників даної



проблеми навіть стверджує, що реальні обсяги тіньової економічної діяльності можуть перевищувати обсяги легальної економіки [48,с.12]. Звертаючись до теоретичної сторони питання, слід зауважити, що корупція - складний соціальний феномен, який має глибоко системний характер. Саме через системність цього явища проблема корупції вивчається практично всіма представниками гуманітарних наук, у тому числі представниками науки державного управління.

Корупцію сміливо називають «соціальної чумою» XXI століття. Це справжня загроза багатьом основам державності, суспільства, особистості та національній безпеці країні. Корупція є чільним чинником зростання тіньового сектора економіки і політики держави, руйнує моральні й етичні принципи громадян та підриває авторитет і престиж державної влади на всіх її рівнях. Унаслідок корупційних правопорушень відбувається ущемлення прав та законних інтересів громадян, організацій, завдається колосальний матеріальний збиток.

Науковці наголошують на тому, що корупція, інфікувавши різні сфери життєдіяльності суспільства і держави, руйнує структуру всіх гілок влади, призводить до величезних втрат в економіці, знижує ефективність діяльності правоохоронних органів і спецслужб, справляє різко негативний вплив на морально-етичні якості громадян.

Наприклад, О. Дручек наголошує, що «на сучасному етапі розвитку української державності корупція набуває ознак всепоглинаючого суспільного феномену, агресивного і непередбачуваного за характером. Це явище спотворює усі сфери суспільного життя: економіку, політику, управління. Корупційні прояви становлять реальну загрозу існуванню конституційно заявлених параметрів української держави – демократичних, соціальних, правових» [48, с. 16].

Небезпека корупції виникає тоді, коли державні, муніципальні службовці та інші особи, уповноважені на виконання державних функцій (чиновники, депутати, судді, співробітники правоохоронних органів, адміністратори,

екзаменатори, лікарі тощо), які володіють дискреційною владою - владою над розподілом певних ресурсів, що особисто їм не належать, розподіляють їх на свій розсуд.

Основним чинником до корупції є можливість отримання економічного прибутку, пов'язаного з використанням владних повноважень, а головним стримувальним чинником - ризик викриття і покарання. Різні прояви корупції мають різну етичну оцінку: одні дії вважаються злочинними, інші - всього лише аморальними [48, с. 10].

У науці державного управління, а також у юридичній, економічній, політичній та соціологічній, визначень поняття «корупція» дається безліч, вони в основному схожі і розрізняються лише в конкретизації діянь, що входять до неї, більш-менш розгорнутою характеристикою суб'єкта [48, с. 14]. У вузькому розумінні це поняття пов'язане із посяганням на права і законні інтереси громадян, що руйнує нормальну діяльність інститутів публічної влади і підриває авторитет країни на міжнародній арені та в очах свого народу.

Багато вчених розглядають корупцію щонайменше в чотирьох вимірах:

- соціальному;
- політико-економічному; -кримінологічному;
- кримінально-правовому.

При цьому, в соціальному розумінні корупція - це використання посадовою особою наданих їй повноважень і можливостей для незаконного особистого збагачення [48, с. 17].

Якщо розглянути корупцію у політекономічному розумінні, то корупція означає привласнення посадовими особами власності та інших вигід (економічний аспект поняття) опосередковано - шляхом отримання влади (політичний аспект).

Кримінологічне значення корупції обмежують лише тими сторонами соціального і політекономічного її значень, які відображають її антисоціальні, суспільно небезпечні і кримінально-протиправні сутність і зміст. У кримінологічному значенні корупція - це антисоціальне, суспільно небезпечне,

загрозливе для економічної і політичної безпеки країни явище. Вона пронизує гілки влади і становить сукупність злочинів, скоєних посадовими особами з метою особистого збагачення за рахунок держави, комерційних та інших організацій або громадян.

З точки зору кримінально-правового значення, корупція є суспільно небезпечним діянням, суб'єктом якого є посадові особи, що визначені законом, які використовують посадові повноваження з корисливою зацікавленістю і в цілях особистого збагачення.

Українське законодавство дає формулювання поняття «корупції» в Законі України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14.10.2014 р: «корупція - використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 Закону наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей».

Тобто, корупція акумулює в собі філософські, соціальні, правові, фінансові характеристики. Але в осягненні цього феномену важливо не тільки зрозуміти, чим він є насправді, головне - відшукати дієві шляхи спочатку зниження його рівня, а потім і ліквідації причин, що породжують корупцію, усунення живильного середовища, де вона розквітає.

Вдаючись до дослідження практик боротьби з корупцією, слід наголосити, що, незважаючи на високу небезпеку і широку масштабність корупційної діяльності в Україні, вкрай низька, неадекватна розмірами цього явища і загрозам національній безпеці країни ефективність заходів антикорупційної боротьби, як з боку державних структур, так і інститутів громадянського суспільства.

Стійкість корупції визначають багато чинників, серед яких: політико-юридичні, соціально-економічні, духовно-моральні тощо. Але якщо в суспільстві відсутній суспільний запит на боротьбу з корупцією й громадяни сприймають її як цілком допустиму, то будь-який спосіб вирішення корупційних проблем з боку держави не забезпечить очікуваного ефекту, більше того, яскраво продемонструє неспроможність державних інститутів їх розв'язати. Тож при провадженні антикорупційних заходів важливо враховувати, що успішність протистояння корупції та тіньовій економіці можлива тільки при свідомій масовій підтримці самого суспільства, чого можна досягти лише при високому рівні його довіри до влади.

У контексті актуалізації досліджень моральних аспектів української корупції слід сказати, що морально-етична атмосфера, яка панує в суспільстві, досить сильно впливає на її рівень. Так, корупція не існує відокремлено від людей. Вона є відображенням способу мислення, який зумовлює спосіб життя, поведінку та діяльність. У суспільстві, що сприяє процвітанню корупції, існують подвійні моральні стандарти. З одного боку, корупція, особливо «верхівкова», вважається суспільно неприйнятною. Це підтримується мораллю, пресою, політичною пропагандою, що експлуатує антикорупційну тематику. Але, з іншого боку, корупція, особливо «низова», залишається вагомим частиною суспільства.

При розгляді ситуації з корупцією як моральне явище, соціально-політичні інститути повинні використовувати інструменти і методи, що спрямовані на зміну мислення та суспільної свідомості. У країнах, де хабарництво та інші корупційні діяння є рідкістю, корупція в громадській свідомості асоціюється з великим злом для держави та її громадян і не має істотного впливу на суспільне життя. А в країнах, де корупція поширена значною мірою, корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, корупція із соціальної аномалії поступово перетворюється на «правило» і виступає звичним способом розв'язання життєвих проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини суспільства. Найбільш

небезпечним наслідком такого стану справ у суспільстві є те, що в результаті витіснення корумпованими відносинами правових та етичних відносин відбувається значний злам у суспільній психології: люди у своїй поведінці з самого початку психологічно вже налаштовані на протиправні способи вирішення питань [51, с. 73].

Небезпечний вплив корупції проявляється у підриві моральних засад суспільства шляхом деформації етичних цінностей, інтересів і потреб окремих громадян та осіб, які здійснюють публічні функції. Саме ця властивість є підґрунтям та негативним фоном для подальшого визначення корупційної поведінки. З погляду В. Кузнецової, корупція охоплює три поведінкові підсистеми: кримінальну, правопорушну та моральну. Тобто авторка зараховує до корупції діяння, які потрапляють не лише до сфери правових, а й моральних відносин [31, с. 82].

Корупція починає здавати свої позиції тоді, коли вплив закону підкріплюється моральним осудом та моральною нетерпимістю до тих, хто використовує своє службове становище для отримання особистої вигоди. Корупційні явища набувають яскраво вираженого негативного емоційного забарвлення.

В той час, коли Україна знаходиться на етапі розвитку в напрямку до демократичної правової держави, в якому регулювання її соціальних структур і способів взаємозв'язку держави, суспільства та індивіда відбувається за міжнародним нормами й стандартами, особливої ваги набуває вибудова фундаментального морально-етичного підґрунтя у державно-владних процесів. Відповідно, етика державного службовця постає як один із засобів боротьби з корупцією.

Якщо посадовці та представники системи державного управління при виконанні своїх повноважень не будуть керуватися морально-етичними нормами, то вся система почне проявляти прагматичне ставлення до суспільних процесів та людини, що характеризується лише мотивами власної вигоди. Отже, лише в разі закріплення у свідомості державних службовців морально-

етичної мотивації при виконання посадових функції можна досягти певних якісних результатів упровадження цивілізованого підходу в реалізації державно-владних процесів.

Етика публічного управління як нормативна основа державно-владної діяльності стосується таких основних проблем управління: справедливий соціальний устрій суспільства і держави, взаємні права та обов'язки керівників і громадян, фундаментальні права людини і громадянина, розумне співвідношення свободи, рівності й справедливості. У свою чергу, функціонування сучасного державного апарату неможливо уявити без раціонально розроблених, чітко визначених і обов'язкових формальних правил та без суворої професіоналізації механізмів управління. Інструментом і одночасно результатом такої професіоналізації, зокрема, можуть бути державні службовці, діяльність яких ґрунтується на принципах професійної компетентності, ієрархії і спеціалізації функцій [38, с. 11].

Професійна етика державного службовця у загальному вигляді, як система норм поведінки і правил у державно-службових відносинах, являє собою сукупність найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих норм загальнолюдської моралі. Вона є антикорупційним підґрунтям, що забезпечує ступінь довіри до владних структур, націленість діяльності органів державної управління на побудову демократичної держави, реалізацію принципів гуманізму, соціальної справедливості, прозорості, дотримання прав людини.

У Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII правилам етичної поведінки присвячений цілий розділ. Стаття 38 Закону проголошує, що особи, на яких поширюється дія цього Закону, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими. Розділ щодо правил етичної поведінки визначає певні принципи дотримання цих правил, які в себе включають політичну нейтральність, неупередженість, компетентність і

ефективність, нерозголошення інформації, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень.

У багатьох європейських країнах та в інших розвинутих країнах світу на сьогодні основні принципи і правила поведінки державних і муніципальних службовців відображаються у етичних кодексах. При цьому етичний кодекс, яким повинні керуватися державні службовці, не просто спирається на моральні принципи, а й конкретизує вимоги до процесів здійснення державно-управлінських функцій відповідно до специфіки службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень, які покладаються на них. При цьому під моральними принципами протидії корупції розуміють сукупність норм, що регулюють взаємовідносини державних службовців у процесі здійснення державно-управлінської функцій та спрямовані на формування такої атмосфери у суспільстві, при якій корупційні дії співробітників виглядали б аномальним явищем, вартим усілякого осуду.

До моральних принципів протидії корупції можна віднести принцип служіння державі і суспільству; принцип законності; принцип гуманізму; принцип відповідальності; принцип справедливості; принцип лояльності; принцип чесності і непідкупності.

Для відновлення громадської довіри до діяльності державних органів, їх посадових осіб Національним агентством України з питань державної служби прийнято рішення про запровадження стандартів етичної поведінки державних службовців. Відповідний наказ враховує прогресивний і успішний досвід країн - членів ЄС. За основу даного документа взято запроваджену в Республіці Польща модель гарантування максимальної прозорості діяльності державних органів.

Прийняття документа започатковує єдині обов'язкові вимоги до стандартів етичної поведінки, доброчесності у діяльності державних службовців, а також сприятиме запобіганню тиску з боку представників бізнесу чи політичних сил на посадовців державних органів.

Відповідно до «Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», посадовці у своїй діяльності мають керуватися такими принципами, як:

1. *Служіння державі і суспільству*, що передбачає чесне служіння і вірність державі; забезпечення державних інтересів під час виконання завдань та функцій держави; сприяння реалізації прав та законних інтересів людини і громадянина; формування позитивного іміджу держави.

2. *Гідна поведінка*, що передбачає повагу до гідності інших осіб; ввічливість та дотримання високої культури спілкування; доброзичливість і запобігання виникненню конфліктів у стосунках з громадянами; запобігання, у тому числі поза державною службою, діям і вчинкам, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. *Доброчесність*, що передбачає спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами; неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; запобігання конфлікту між публічними та особистими інтересами; нерозголошення та невикористання інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом; недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій.

3. *Лояльність*, що передбачає добросовісність щодо виконання рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та державного органу, в якому працює державний службовець, незалежно від своїх власних переконань і політичних поглядів; утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їх посадових осіб; коректне ставлення до керівників і співробітників державного органу під час виконання державним службовцем своїх обов'язків.



4. *Політична нейтральність*, що передбачає запобігання впливу політичних інтересів на дії та рішення державного службовця; відмову від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій; дотримання вимог стосовно обмежень щодо політичної діяльності, встановлених законом стосовно окремих категорій державних службовців; уникнення використання символіки політичних партій під час виконання державним службовцем своїх обов'язків; забезпечення прозорості у відносинах з особами, що виконують політичні функції.

5. *Прозорість і підзвітність*, що передбачає відкритість та доступність інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України; для державних службовців першої та другої категорії: - ведення обліку телефонних розмов та особистих зустрічей з представниками політичних партій, народними депутатами України, суб'єктами господарювання або їх уповноваженими особами, а також надання інформації про такі розмови та зустрічі у порядку, встановленому законодавством про доступ до публічної інформації; - ведення обліку фактів використання транспортних засобів, майна, інших матеріальних та нематеріальних активів, наданих за рахунок фізичних чи юридичних осіб у службових цілях.

6. *Сумлінність*, що передбачає добросовісне, чесне та професійне виконання державним службовцем своїх обов'язків, виявлення ініціативи і творчих здібностей; постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності та вдосконалення організації службової діяльності; недопущення ухилення від прийняття рішень та відповідальність за свої дії та рішення.

З погляду антикорупційної поведінки державного службовця морально-етичні принципи доцільно доповнити такими, як: 1. *Принцип конфіденційності*, що забороняє використовувати свої службові повноваження, а також конфіденційну інформацію, отриману під час виконання своїх посадових обов'язків, для одержання будь-яких благ і переваг для своєї особистої вигоди. 2. *Принцип непримиренності до проявів корупції*, що

передбачає викриття будь-яких корупційних дій, боротьбу за створення в державних органах влади атмосфери нетерпимості до корупційної поведінки колег по службі.

Даний наведений комплекс принципів цілком можна вважати антикорупційними стандартами службової поведінки, встановленими спеціально для державних службовців. Державний службовець об'єктивно виступає одночасно як посадова особа, що займає певне місце в службовій ієрархії, як громадський діяч, який впливає на розвиток соціальних і економічних процесів, як найманий працівник, найчастіше як керівник персоналу і роботодавець, а також як приватна особа.

Тож досить часто ці ролі можуть вступати в протиріччя, наслідком чого є моральні дилеми та конфлікти. Етичний кодекс покликаний допомогти державному службовцю правильно розібратися в подібних ситуація, сформувати інтегровану здатність особистості протистояти корупції, застосовувати професійно значущі комунікативні вміння і навички, здійснювати соціальну взаємодію, що забезпечує результативність та ефективність вирішення професійних завдань, встановлювати адекватні міжособистісні та конвенціональні відносини в різних ситуаціях.

Державна служба не є привілеєм, сама справа є складною та відповідальною [48 ].

Так, громадянин, вступаючи на державну службу, добровільно обмежує деякі свої права, зокрема право на критику, підприємницьку діяльність тощо. Постає необхідність моделювати варіанти можливих наслідків дій людей і результатів їх конфліктів, протистоянь та об'єднань. І лише здатність успішно діяти в особливих і швидко змінюваних умовах, реалізовувати «внутрішні характеристики особистості» в нових формах і засобах управління буде відповідати сучасним вимогам організації державної служби та завданням державного управління. Це зумовлено тим, що етичні норми державного службовця є більш суворими, ніж моральні норми громадян, не зайнятих у сфері державної служби.

Тобто, розробка та впровадження «етичних кодексів» є одним з напрямів підвищення ефективності антикорупційній діяльності органів державної влади та регулятором реалізації відповідальності та обов'язків. У зв'язку з цим морально-етичні вимоги стають суворішими, і відповідальність тим більша, чим вищий статус державного службовця.

Наступним кроком дискурсу є виділення так званих «морально етичних обов'язків державного службовця», призначених для забезпечення належного функціонування державних інститутів і систем, а також для розвитку і вдосконалення етико-правових засад антикорупційних реформ.

У національному законодавстві такі обов'язки викладені у «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». Вони є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків. Вони ґрунтуються на положеннях Конституції України, Законів України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також загальних вимогах до поведінки цих осіб, визначених Законом України «Про запобігання корупції». При прийнятті на державну службу або на службу в органи місцевого самоврядування особа ознайомлюється з цими Загальними правилами. Відмітка про таке ознайомлення додається до особової справи державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування.

У більш загальній формі вони мають такий зміст: *1. Державні службовці не мають права віддавати переваги інтересам певних професійних або соціальних груп і організацій. Вони повинні бути незалежними від їхнього впливу. 2. Державний службовець під час виконання ним посадових обов'язків не повинен допускати особистої зацікавленості, яка призводить або може призвести до конфлікту інтересів. 3. Державні службовці зобов'язані повідомляти представника наймача, органи прокуратури або інші державні органи про всі випадки звернення будь-яких осіб з метою схиляння до вчинення корупційних правопорушень. 4. Державні службовці зобов'язані подавати*

відомості про доходи, про майно і зобов'язання майнового характеру, відповідно до чинного законодавства України. 5. *Державні службовці зобов'язані* протидіяти проявам корупції і вживати заходи щодо її профілактики в порядку, встановленому законодавством України. 6. *Державному службовцю забороняється* отримувати у зв'язку з виконанням посадових обов'язків винагороди від фізичних та юридичних осіб.

Для більш ефективного застосування етико-правових основ в антикорупційній діяльності органів державної влади необхідно наступне:

- правове виховання державних службовців (цілеспрямована діяльність з формування у громадян високої правосвідомості і правової культури), при цьому виділяють дві форми правового виховання - антикорупційну освіту та антикорупційну пропаганду;

- публічне засудження осіб, які вчинили проступки, пов'язані з корупцією;
- проведення публічних інформаційних заходів з проблем антикорупційної діяльності (слухання, семінари, круглі столи, конференції).

Можна зробити висновок, що, у зв'язку з різноманітним напрямом антикорупційної діяльності, що реалізуються державними органами, потрібно забезпечити надходження на державну службу громадян, які володіють не лише необхідною професійною освітою, досвідом за фахом, професійними знаннями і навичками, необхідними для виконання конкретних посадових обов'язків, визначених завданнями і функціями державного органу, а й мають якісні риси високоморальної та культурної людини, яка є взірцем правової поведінки. Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Узагальнюючи наведене, зазначимо, що реформи, які проводяться в державному секторі, зумовлюють докорінні зміни в державному управлінні, що забезпечує появу нових етико-правових складових антикорупційній діяльності органів державної влади.

Впровадження заходів таких напрямів вкрай необхідне тому, що ставлення до корупції в масовій свідомості українців є суперечливим: унаслідок низького рівня розуміння населенням деструктивного впливу цього явища на

розвиток суспільства в масовій свідомості населення корупція набула статусу легітимних практик. Відповідно, перед усією системою державного управління постала необхідність вирішення проблем, пов'язаних з впровадженням та культивуванням етико-правових норм як у діяльності державних службовців, так і в повсякденному житті громадян.

Професійна етика державного службовця допомагає конкретизувати, реалізувати моральні цінності в складних і незвичних умовах. Професійна етика не формує нові принципи і поняття моральної свідомості, вона як би «приспосовує» вже існуючі принципи, поняття до специфічних сфер життєдіяльності людини.

Професійно-етичні основи державної служби: принцип гуманізму, принцип оптимізму (професійного), принцип патріотизму.

Моральні принципи протидії корупції - це сукупність норм, що регулюють взаємовідносини держави та громадянського суспільства та спрямовані на формування такої атмосфери, при якій корупційні дії виглядали б аномальним явищем та були приводом загального осуду.

*Моральні принципи протидії корупції:*

1. Принцип служіння державі і суспільству передбачає: чесне служіння і вірність державі; забезпечення державних інтересів під час виконання завдань та функцій держави; сприяння реалізації прав та законних інтересів людини і громадянина; формування позитивного іміджу держави.

2. Принцип законності передбачає: неухильне дотримання нормативно-правових актів, що спрямовані на боротьбу з корупцією.

3. Принцип гуманізму передбачає: визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина; визнання її цінності, суверенітету її особистості і її гідності; ввічливість, тактовність, толерантність, повагу.

4. Принцип відповідальності передбачає: юридичну, а також моральну відповідальність за прийняття рішення у сфері боротьби з корупцією. Під моральною відповідальністю розуміється моральний осуд корупціонера з боку членів колективу, суспільства, і, навіть рідних і близьких.

Це повинно приводити до активізації морального самоконтролю та докори совісті, яка є внутрішнім цензором людини, що послужить поштовхом до каяття і неприпустимість в подальших корупційних діях.

5. Принцип справедливості передбачає: розумне використання владних повноважень у боротьбі з корупцією.

6. Принцип лояльності передбачає: прихильність в боротьбі з корупцією, неухильного дотримання правових норм, навіть якщо це суперечить внутрішнім принципам і політичним поглядам.

7. Принцип чесності і непідкупності передбачає: категоричне несприйняття проявів корупції та бюрократизму.

*Розглянемо моральні вимоги до антикорупційної політики:*

1. Прихильність до моральних принципів, ставлення службових інтересів вище індивідуальних.

2. Сумлінне виконання своїх службових обов'язків.

3. Об'єктивність у виконанні службових обов'язків ( виключення із робочого процесу особистої вигоди, інтересів і переваг).

4. Заборона на прийняття для себе особисто, а також членів сім'ї жодних благ і переваг, використовуючи при цьому свої службові повноваження.

5. Не давати ніяких особистих обіцянок, що пов'язані зі службовими обов'язками.

6. Не використовувати конфіденційну інформацію, що отримана в ході виконання своїх посадових обов'язків як засіб отримання особистої вигоди.

7. Викривати будь-які корупційні дії, боротися за створення атмосфери нетерпимості до корупційної поведінки колег.

8. Бути чесним, скромним, ввічливим, тактовним, чуйним, справедливим по відношенню до своїх колег і громадян.

### 3.3. Етика державного службовця як засіб запобігання та протидії корупції

В Україні створено певну законодавчу базу для впровадження етичних цінностей та норм державної служби. У Законі України «Про державну службу» зазначається, що до основних обов'язків державного службовця належить зобов'язання дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки. Суттєві положення щодо етики поведінки наведено у Законі України «Про запобігання корупції», це відповідно розділ VI «Правила етичної поведінки». Наказом Нацдержслужби України від 05.08.2016 р. №158 затверджено загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків, а також спрямовані на забезпечення інформування громадян про норми поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Слід звернути увагу на те, що перше місце серед корупційних ризиків не випадково посідає недоброчесність поведінки державних службовців.

Розділ 6 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає правила етичної поведінки державного службовця: *Пріоритет інтересів* - представляючи державу чи територіальну громаду, державні службовці діють виключно в їх інтересах. *Політична нейтральність* – державні службовці зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків. *Неупередженість* – державні службовці діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи

переконання. *Компетентність і ефективність* – державні службовці сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності.

*Нерозголошення інформації*– державні службовці не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом. *Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень* – незважаючи на приватні інтереси, державні службовці утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону.

Закон України «Про державну службу» передбачає, що за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому Законом, Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку. П.2 ч.2 ст. 65 Закону передбачає, що дисциплінарним проступком є порушення правил етичної поведінки державних службовців. За недотримання правил етичної поведінки ч. 4 ст. 66 Закону передбачає вид дисциплінарного стягнення - попередження про неповну службову відповідність.

Професійна культура державного службовця – це комплекс цінностей і норм службової поведінки, що формують цілісну, інтегральну характеристику особистості державного службовця і є умовою ефективної професійної діяльності та професійного самовдосконалення .

Моральні норми, що включають в себе вимоги до службової поведінки:



а) Розпорядчі (як необхідно вчинити з точки зору професійної моралі державного службовця)

б) Заборонні (що є недопустимими в межах службової поведінки)

в) Рекомендаційні (як необхідно себе поводити в тій чи іншій ситуації в службовий та неслужбовий час)

Вимоги до службової поведінки визначають систему моральних стандартів та конкретних норм поведінки державних службовців при реалізації наданих їм повноважень, у тому числі і етичних норми службової поведінки. Мораль державного службовця не може базуватися лише на власному уявленні про моральність, вона визначається і суспільними потребами.

Законодавець при закріпленні вимог до службової поведінки має спиратися на реальні звичаї і традиції, погоджувати вимоги із системою цінностей, що існує у суспільстві та уявленнями про мораль, що мають історичні коріння. [48]

Треба зазначити, що у ст. 172-4 КпАП України закріплено *адміністративну відповідальність* за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю - тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом. Порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), - тягне за собою накладення штрафу від

трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від такої діяльності. Дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, - тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятисот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

У ст. 172-5 КпАП України закріплено відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків. Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків - ягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого подарунка. Та сама дія, вчинена особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене частиною першою цієї статті, - тягне за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого дарунка (пожертви) та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Кодекс України про адміністративні порушення містить також норми, які передбачають відповідальність за інші проступки корупційного характеру.

### **3.4. Підвищення кваліфікації державних службовців з питань запобігання та протидії корупції**

З метою реалізації нового антикорупційного законодавства, подолання корупції на службі в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування, проводиться обов'язкове підвищення кваліфікації на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

Підвищення кваліфікації – набуття державними службовцями, головами місцевих державних адміністрацій, їх першими заступниками та заступниками,

посадовими особами місцевого самоврядування та депутатами місцевих рад нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань.

Як у багатьох країнах світу, так і в Україні, підвищення кваліфікації публічних службовців носить юридичний характер і є комплексним оновленням знань і вдосконаленням навичок у зв'язку з підвищеними вимогами до рівня їх кваліфікації та необхідністю освоєння ними нових способів вирішення професійних завдань. При цьому на навчання за програмами з підвищення кваліфікації є державне і регіональне замовлення.

Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 26.11.2019 № 211-19 «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування» передбачає, що з метою удосконалення системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і подальшої професіоналізації державної служби, визначаються норми та вимоги щодо організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування.

При цьому на Національне агентство України з питань державної служби покладено обов'язок здійснювати під час погодження щорічних планів-графіків підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування контроль за включенням до них навчальних семінарів за професійними програмами.

В Україні підвищення кваліфікації публічних службовців (державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування) забезпечується: — регіональними центрами підвищення кваліфікації (20 центрів); — Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів (м. Київ) та управліннями підвищення кваліфікації регіональних інститутів державного управління (мм. Дніпро, Львів, Одеса, Харків) НАДУ; — Українською школою урядування (УШУ), створеною

НАДС; — кафедрами та інститутами публічного управління і адміністрування, які є в більш ніж 110 закладах вищої освіти (ЗВО); — закладами післядипломної освіти, підпорядкованими деяким центральним органам виконавчої влади (ЦОВВ), наприклад, служби зайнятості, митної справи, служби надзвичайних ситуацій тощо.

Закон України «Про державну службу» зобов'язує кожного державного службовця один раз на 3 роки підвищувати професійну кваліфікацію та мати щорічну індивідуальну програму професійного розвитку. Крім того, згідно з відповідними наказами НАДС застосовано накопичувальну систему, яка вимагає, щоб державний службовець протягом року підвищував свою кваліфікацію за різними формами навчання обсягом не менш ніж 30 годин (1 кредит ЄКТС).

Для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців територіальних управлінь використовується державне замовлення і кошти державного бюджету. Наприклад, у 2018 — 2019 роках наказами НАДС від 21.08.2018 р. № 201-18 та від 06.06.2019 р. № 107-19 на підвищення кваліфікації (післядипломну освіту) було розподілено 55,723 і 54,628 млн грн відповідно.

У 2019 році постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2019 р. № 2446 обсяг у 54,628 млн грн було розраховано на підвищення кваліфікації 26275 осіб, тобто в середньому витрати на одну особу (слухача) склали 2079 грн.

Обсяги державного замовлення на підвищення кваліфікації стосувалися тільки напрямів запобігання корупції і управління фінансами.

Сьогодні є серйозне питання щодо підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад: вони просто не мотивовані в отриманні знань у межах післядипломної освіти. Але це також може бути вирішено через законодавчий механізм обов'язкового підвищення кваліфікації в перші два роки після обрання з певними наслідками у разі ігнорування цієї норми. Тому важливо вивчити досвід підвищення кваліфікації в інших сферах діяльності, щоб провести відповідний дискурс на національному рівні щодо питань зміни парадигми підвищення кваліфікації публічних службовців, а саме: — з метою

формування системного мислення місцевих чиновників і депутатів переглянути обсяги програм підвищення кваліфікації, які мають бути такими: короткострокові — 0,5 — 0,8 ЄКТС (15 — 24 аудиторні години); середньострокові — 0,8 — 2 ЄКТС (25 — 60 аудиторних годин); довгострокові (професійні) — 2 — 4 ЄКТС (61 — 120 аудиторних годин)); — після завершення реформи децентралізації вага відповідальності буде на місцевих органах влади, а враховуючи те, що територіальні управління ЦОВВ працюють для місцевих громад, то має формуватися і відповідна єдина регіональна політика щодо післядипломної освіти місцевих чиновників і депутатів; — перебудова системи регіонального підвищення кваліфікації через створення в кожній області відповідних інститутів післядипломної освіти публічних службовців, як це існує сьогодні, наприклад для післядипломної педагогічної освіти; — в обласних інститутах післядипломної освіти публічних службовців мають бути повноцінні кафедри з науково-педагогічними посадами та навантаженням, науково-дослідні підрозділи, зокрема центри оцінювання і тестування. Серед напрямів кафедр можуть бути: державне управління і державна служба; місцеве самоврядування; техногенна та екологічна безпека, надзвичайні ситуації.

Національна академія державного управління при Президентіві України на замовлення Національного агентства України з питань державної служби розробляє типові професійні програми та програми короткотермінових семінарів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, методичні посібники, які розглядаються та погоджуються з Національним агентством України з питань державної служби і рекомендуються навчальним закладам, Такі методичні посібники є базовим навчальним матеріалом, який виготовляється в рамках виконання державного замовлення, а погоджені професійні програми та програми короткотермінових семінарів підвищення

кваліфікації є основою розробки договорів щодо підвищення кваліфікації за державним замовленням.

Так, і на базі кафедри публічного управління та адміністрування Національного авіаційного університету у 2018-2019 рр. та 2019-2020 рр. проводились курси підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання корупції.

## ВИСНОВКИ

Корупція підриває засади демократичного устрою, довіру до влади, порушує принципи верховенства права, справедливості й рівності перед законом, відповідальності за вчинене діяння, чесної конкуренції; призводить до зростання тіньової економіки та падіння авторитету держави у міжнародному співтоваристві. За умов відсутності системної протидії корупції з боку держави та суспільства вона здатна до поширення та вкорінення у суспільних відносинах і в державній системі в цілому.

Зокрема, слід зосередити зусилля на вирішенні таких проблем: - розвиток вітчизняного законодавства у контексті відповідності світовим антикорупційним стандартам; - підвищення ефективності системи запобігання і протидії корупції; - зниження рівня корупції у системі правоохоронних органів, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування; - скорочення обсягів тіньової економіки; - формування у громадськості активної позиції із запобігання і протидії корупції

Вирішенню даних проблем буде сприяти впровадження етичних норм «етичних кодексів», які можна розглядати як засіб для запобігання корупції.

Державна служба не є привілеєм, сама справа є складною та відповідальною.

Громадянин, вступаючи на державну службу, добровільно обмежує деякі свої права, зокрема право на критику, підприємницьку діяльність тощо. Постає необхідність моделювати варіанти можливих наслідків дій людей і результатів їх конфліктів, протистоянь та об'єднань. І лише здатність успішно діяти в особливих і швидко змінюваних умовах, реалізовувати «внутрішні характеристики особистості» в нових формах і засобах управління буде відповідати сучасним вимогам організації державної служби та завданням державного управління. Це зумовлено тим, що етичні норми державного службовця є більш суворими, ніж моральні норми громадян, не зайнятих у сфері державної служби.

Таким чином, розробка та впровадження «етичних кодексів» є одним з напрямів підвищення ефективності антикорупційній діяльності органів державної влади та регулятором реалізації відповідальності та обов'язків. У зв'язку з цим етичні вимоги стають суворішими, і відповідальність тим більша, чим вищий статус державного службовця.

Наступним кроком дискурсу є виділення так званих «морально етичних обов'язків державного службовця», призначених для забезпечення належного функціонування державних інститутів і систем, а також для розвитку і вдосконалення етико-правових засад антикорупційних реформ.

У національному законодавстві так звані «морально етичні обов'язки державного службовця» викладені у «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування».

Вони є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків. Вони ґрунтуються на положеннях Конституції України, Законів України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також загальних вимогах до поведінки цих осіб, визначених Законом України «Про запобігання корупції». При прийнятті на державну службу або на службу в органи місцевого самоврядування особа ознайомлюється з вищезазначеними Загальними правилами. Відмітка про таке ознайомлення додається до особової справи державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування.

У більш загальній формі вони мають такий зміст:

1. Державні службовці не мають права віддавати переваги інтересам певних професійних або соціальних груп і організацій. Вони повинні бути незалежними від їхнього впливу.

2. Державний службовець під час виконання ним посадових обов'язків не повинен допускати особистої зацікавленості, яка призводить або може призвести до конфлікту інтересів.



3. Державні службовці зобов'язані повідомляти представника наймача, органи прокуратури або інші державні органи про всі випадки звернення будь-яких осіб з метою схилення до вчинення корупційних правопорушень.

4. Державні службовці зобов'язані подавати відомості про доходи, про майно і зобов'язання майнового характеру, відповідно до чинного законодавства України.

5. Державні службовці зобов'язані протидіяти проявам корупції і вживати заходи щодо її профілактики в порядку, встановленому законодавством України.

6. Державному службовцю забороняється отримувати у зв'язку з виконанням посадових обов'язків винагороди від фізичних та юридичних осіб.

Крім того, для більш ефективного застосування етико-правових основ в антикорупційній діяльності органів державної влади необхідно:

- правове виховання державних службовців (цілеспрямована діяльність з формування у громадян високої правосвідомості і правової культури), при цьому виділяють дві форми правового виховання - антикорупційну освіту та антикорупційну пропаганду;

- публічне засудження осіб, які вчинили проступки, пов'язані з корупцією
- проведення публічних інформаційних заходів з проблем антикорупційної діяльності (слухання, семінари, круглі столи, конференції).

Таким чином, у зв'язку з різноманіттям напрямів антикорупційної діяльності, що реалізуються державними органами, потрібно забезпечити надходження на державну службу громадян, які володіють не лише необхідною професійною освітою, досвідом за фахом, професійними знаннями і навичками, необхідними для виконання конкретних посадових обов'язків, визначених завданнями і функціями державного органу, а й мають якісні риси високоморальної та культурної людини, яка є взірцем правової поведінки. Тобто, можна зазначити, що реформи, які проводяться в державному секторі, зумовлюють докорінні зміни в державному управлінні, що забезпечує появу

нових етико-правових складових антикорупційній діяльності органів державної влади.

Впровадження заходів такого спрямування вкрай необхідне тому, що ставлення до корупції в масовій свідомості українців є суперечливим: унаслідок низького рівня розуміння населенням деструктивного впливу цього явища на розвиток суспільства в масовій свідомості населення корупція набула статусу легітимних практик. Відповідно, перед усією системою державного управління постала необхідність вирішення проблем, пов'язаних з впровадженням та культивуванням етико-правових норм як у діяльності державних службовців, так і в повсякденному житті громадян.

Таким чином, не зважаючи на позитивні тенденції реалізації державної політики у сфері протидії корупції, необхідно впровадження системних заходів у цій сфері.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР;
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-Х;
3. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III;
4. Закон України « Про державну службу » від 10 грудня 2015 року № 889-VIII
5. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР
6. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 07 квітня 2011 р. № 3207-VI;
8. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 17 травня 2012 р. № 4711-VI;
9. Указ Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки» від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011;
10. Указ Президента України «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» від 25 січня 2012 р. № 33/2012;
11. Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад від 6 лютого 2019 р. № 106;
12. Загальні правила поведінки державного службовця та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджено Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 № 158;

13. Акімов О.О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні [Електронний ресурс] / О.О. Акімов // Державне управління: теорія та практика. - 2014. - № 1. - С. 181-188. - Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2014\\_1\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2014_1_23)<http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/23.pdf>
14. Актуальні питання удосконалення антикорупційного законодавства щодо професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів / Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. - К. ФОП Москаленко О.М., 2011. - 76 с.;
15. Андрианов В. Коррупция как глобальная проблема современности / В. Андрианов // Маркетинг. – 2008. – № 2. – С. 3-23.;
16. Антикорупційна політика України : навчальний посібник для членів громадських рад / Е. Р. Рахімулов, О. В. Климович, С. І. Панцир, М. В. Чугаєвський, Л. І. Лебедюк. – Львів, 2011. – 136 с.;
17. Баран М.П. Запобігання та протидія корупції: освітній пакет [для тематичного короткотермінового семінару] / М.П. Баран, Р.Й. Струтинський, місто та місце видання, 2012. – 91 с.;
18. Баранов П.П. Основные направления совершенствования борьбы с коррупцией на современном этапе/ П.П. Баранов// Северо-Кавказский юридический вестник.- 2017.- № 2.- С.84-90.
19. Буравлев Ю.М. Коррупция в госаппарате. Правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу // Государство и право. – 2008.– №11. – С. 102.;
20. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська ; уклад. О. М. Руденко. – К. : НАДУ, 2013. – 76 с.
21. Д. Г. Заброта Правова основа державної антикорупційної політики- Режим доступу:[http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnvvs/2012\\_57/57/15.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnvvs/2012_57/57/15.pdf) ;

22. Дмитрук Б. П. Антикоруційна діяльність уряду України як важлива передумова проведення економічних реформ [Текст] / Б. П.Дмитрук, О. Ю. Мельник // Економіка та держава. – 2015. – № 1. – С. 63–67.
23. Драго Кос. Технічний документ /експертний висновок щодо Проекту Антикоруційної Стратегії України. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Technical%20Papers/UPAC-UA/344-UPAC-TP\\_Kos\\_DraftACStrategy\\_Oct09\\_Ukr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Technical%20Papers/UPAC-UA/344-UPAC-TP_Kos_DraftACStrategy_Oct09_Ukr.pdf);
24. Дручек О. В. Науково–теоретичні основи протидії явищу корупції: проблеми вивчення та удосконалення [Текст] / О. В. Дручек // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 275–280.
25. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – 408 с.
26. Ефективність державної політики боротьби з корупцією: регіональний аспект [Електронний ресурс]. // Національний інститут стратегічних досліджень – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/17.htm>
27. Євтушенко О.Н. Державна влада і місцеве самоврядування в умовах модернізації політичної системи сучасного українського суспільства [Текст]: автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / О. Н. Євтушенко ; Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського. – О., 2011. – 28 с.
28. Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 року № 214 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>
29. Задорожний Сергій Анатолійович. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади [Текст]: автореф. дисертації .. : 25.00.02 – механізми державного управління / С.А.Задорожний; Національна академія державного управління при Президентові України. – 2016. – 246 с.
30. Задорожний С.А. Злочини, пов'язані з корупційними діяннями в системі державної влади та управління [Текст] / С.А.Задорожний // Запобігання та

протидія корупції: навч. посіб. за ред. проф. Михненка А.М. – 2-е видання, доповнене і перероблене – К. : НАДУ. – 2011. – С.160–170.

31. Задорожний С.А. Злочини, пов'язані з корупційними діяннями в системі державної влади та управління [Текст] / С.А.Задорожний // Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. за ред. проф. Михненка А.М. – 3-е видання доповнене і перероблене – К. : НАДУ. – 2012. – С.158–164.

32. Запобігання проявам корупції та конфлікту інтересів на державній службі (міжнародний досвід). Інформаційно-довідковий матеріал. – Хмельницький: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – 2011. –33 с.;

33. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ: 2012. – с. – 237

34. Іванов О. «Контроль фінансових операцій публічних осіб як інструмент антикорупційної політики». Аналітична записка. (Відділ макроекономічного прогнозування та досліджень тіньової економіки Інституту стратегічних досліджень при Президентові України) - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/955/>;

35. Йосифович Д.І. Діяльність міжнародної неурядової організації Transparency International щодо визначення рівня корупції // Економічна безпека і право: проблеми та шляхи вирішення: Матеріали звітної наукової конференції (Львів, 25 лютого 2011 р.). – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – С. 58.; 24.

36.Кабанов П.А. Некоторые формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления в области противодействия коррупции / П.А. Кабанов // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 5. – С. 5.

37. Кальниш Ю. Г. Концепція наукового супроводу державної політики України у сфері протидії корупції [Електронний ресурс] / Кальниш Ю. Г. ; Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://>

[www.niss.gov.ua/Monitor/february2009/7.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/february2009/7.htm).

38. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і неklasичних інтерпретаціях: Монографія [Текст] / А. Карась. – Київ; Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – 520 с.

39. Ковальчук І.С. Проблемні аспекти організації й діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури [Текст] / І.С. Ковальчук // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки – Випуск 2. – 2016. – С.126-129221

40. Ковтун І.Б. Діяльність органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Україні [Текст]: організаційно-правові особливості та шляхи вдосконалення: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / І.Б. Ковтун ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.

41. Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998р. №367 // Офіційний вісник України. – 1998.– №17. – Ст. 62.

42. Мельник М.І. Корупція - корозія влади (соціальна сутність та наслідки, заходи протидії) / М.І. Мельник. – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.

43. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : [монографія] / М.І. Мельник. – К.: Атіка, 2001. – 304 с.;

44. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : наук. розробка / кол. авт. : С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. В. Хожило та ін.; за заг. та наук. ред. проф. С. М. Серьогіна. - К. : НАДУ, 2008. - 48 с.;

45. Навчально-методичний посібник з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання та протидії проявам корупції (I-VII категорії посад). Режим доступу: [www.naiu.kiev.ua/nniu\\_site/files/1/korrupt\\_%202011.doc](http://www.naiu.kiev.ua/nniu_site/files/1/korrupt_%202011.doc);

46. Нове антикорупційне законодавство Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, місцевого самоврядування, держ. п-в, установ і орг.; Уклад.: С.О. Меженний. – Чернігів: ЦППК, 2012. – 58 с.;
47. Нові підходи до боротьби з корупцією: законодавче забезпечення та проблема реалізації : матеріали засідання круглого столу / за заг. ред. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського. – Херсон: Грінь Д.С., 2011. – 116с.;
48. Нонік В.В. Морально-етичні засоби зниження масштабності корупційних проявів в Україні / В.В.Нонік//Житомирський державний технологій *EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES* –2018. –№1(3). – С. 01–19.
49. Печенкін І. Антикорупційна реформа в Україні: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції [Текст] / І. Печенкін // Віче. – 2015. – № 4. – С. 24–27.
50. Підбережник Н. П. Управлінські механізми запобігання та протидії корупції в країнах ЄС: досвід Польщі [Текст] / Н. П. Підбережник // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 36. – С. 158–165.
51. Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії // Центр Розумкова. Національна безпека і оборона. – 2009. – №7. – С. 75.;
52. Посібник для роботи антикорупційної громадської приймальні – Режим доступу: [http://ua.prostirzmin.org/misc/cao\\_manual.pdf](http://ua.prostirzmin.org/misc/cao_manual.pdf);
53. Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. Книга друга / Відп.ред. В.Б. Авер'янов. – К.: Конус-Ю, 2008. – 314.;
54. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. – Дніпро : ГРАНІ, 2018. – 384 с.
55. Рекомендації № R (2000) 10 Комітету міністрів Ради Європи.
56. Скрипничук В.М., Білоцький О.В. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»: тестові завдання, відповіді та коментар. – К.: Нічлава, 2012. – 80 с.;
57. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства. Вісник Національної академії прокуратури України 2'2011 –



Режим

доступу:

[http://www.nbuuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Vnapu/2011\\_2/04SCUL.pdf](http://www.nbuuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vnapu/2011_2/04SCUL.pdf);

58. Татарикова Д.А., Василенко А.І., Пархоменко М.М. Антикоруційне законодавство, його діяльність та реалії – Режим доступу:

<http://ea.donntu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/6131/1/Татарикова%20Д.А.,%20Василенко%20А.И.%20Пархоменко%20М.М..pdf>.

38. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». — К.: Атіка, 2011. — 424 с.;

59. Управління корупційними ризиками при прийнятті кадрових рішень у сфері управління, що належить до відання МВС [Текст] : Методичні рекомендації / МВС. — К. : МВС, 2016. — 42 с.

60. Чепелюк В. Корупція та хабарництво: проблеми співвідношення понять // Право України. — 2004. — № 10. — С. 111.;

61. Юридична енциклопедія. — Т. 3. — К., 2001. — С. 369.;

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України

31 серпня 2016 р. за № 1203/29333

## ЗАГАЛЬНІ ПРАВИЛА

етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

### I. Загальні положення

1. Ці Загальні правила є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків.

Ці Загальні правила ґрунтуються на положеннях [Конституції України](#), законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, у сфері запобігання корупції і спрямовані на зміцнення авторитету державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, репутації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також на забезпечення інформування громадян про норми поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування стосовно них.

При прийнятті на державну службу або на службу в органи місцевого самоврядування особа ознайомлюється з цими Загальними правилами. Відмітка про таке ознайомлення додається до особової справи державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування.

2. У цих Загальних правилах терміни вживаються у значеннях, визначених Законами України [«Про державну службу»](#), [«Про службу в органах місцевого самоврядування»](#) та [«Про запобігання корупції»](#).

3. Основною метою діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є служіння народу України та територіальній громаді, охорона та сприяння реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

4. Поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечувати довіру суспільства до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

5. Етична поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування ґрунтується на принципах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, визначених Законами України [«Про державну службу»](#) і [«Про службу в органах місцевого самоврядування»](#), а також загальних вимогах до поведінки цих осіб, визначених [Законом України](#) «Про запобігання корупції».

6. Дотримання державними службовцями вимог цих Загальних правил враховується під час проведення щорічного оцінювання їх службової діяльності.

7. Керівники державних органів, органів місцевого самоврядування чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання повідомлення про порушення цих Загальних правил в межах своєї компетенції відповідно до законодавства зобов'язані вжити заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також поінформувати спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

## **II. Загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування**

1. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування при виконанні посадових обов'язків повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені [Конституцією](#) та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийняті або видані у межах їхніх повноважень, є обов'язковими для виконання всіма державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування на відповідній території.

2. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані своєчасно і точно виконувати рішення державних органів, органів місцевого самоврядування, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених [Конституцією](#) та законами України.

3. У разі виникнення у державного службовця сумнівів щодо законності отриманого для виконання наказу (розпорядження), доручення керівника він повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення (крім явно злочинного наказу (розпорядження), доручення). Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня.

У разі отримання для виконання наказу (розпорядження), доручення, які державний службовець вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, він повинен негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, в якому він працює.

4. Державні службовці повинні сумлінно, компетентно, результативно і відповідально виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення.

5. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загально визнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні запобігати виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими.

6. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських і релігійних організацій.

7. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні постійно поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищувати свій професійний та культурний рівень, удосконалювати організацію службової діяльності.

8. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають дбати про авторитет державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, а також про позитивну репутацію державних органів та органів місцевого самоврядування, що включає дотримання правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечення високої якості роботи, встановленого внутрішнього службового розпорядку.

9. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають шанувати народні звичаї і національні традиції.

10. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови.

11. Одяг державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування повинен бути офіційно-ділового стилю і відповідати загальноприйнятим вимогам пристойності.

12. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні поважати приватне життя інших осіб.

### **III. Використання службового становища**

1. Державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування повинні використовувати своє службове становище виключно для виконання своїх посадових обов'язків і доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законами України.

2. Державному службовцю та посадовій особі місцевого самоврядування заборонено у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях, у тому числі для залучення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери та інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями.

3. Державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування забороняється використовувати свої повноваження або своє службове становище в особистих (приватних) інтересах чи в неправомірних особистих інтересах інших осіб, у тому числі використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб.

#### **IV. Використання ресурсів держави та територіальної громади**

1. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають право використовувати ресурси держави чи територіальної громади (рухоме та нерухоме майно, кошти, службова інформація, технології, інтелектуальна власність, робочий час, репутація тощо) тільки в межах посадових обов'язків та доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законами України.

2. При виконанні своїх посадових обов'язків державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані раціонально і дбайливо використовувати державну і комунальну власність, постійно підвищувати ефективність її використання, уникаючи надмірних і непотрібних витрат, а також не допускати зловживань та використання державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах.

3. Робочий час державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування має використовуватись для виконання своїх посадових обов'язків.

4. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані використовувати надані їм ресурси таким чином, щоб не завдавати шкоди навколишньому середовищу чи здоров'ю людей.

5. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання функцій держави або місцевого самоврядування зобов'язані діяти відповідно в державних інтересах чи інтересах територіальної громади.

6. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування не повинні допускати, у тому числі поза державною службою або службою в органах місцевого

самоврядування, дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам держави або місцевого самоврядування чи негативно вплинути на репутацію державного службовця або посадової особи місцевого самоврядування.

## **V. Використання інформації**

1. Державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування забороняється розголошувати персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено Законами України [«Про державну таємницю»](#), [«Про інформацію»](#), [«Про захист персональних даних»](#) та [«Про доступ до публічної інформації»](#), що стала їм відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків.

2. Якщо державним службовцям чи посадовим особам місцевого самоврядування стало відомо про загрозу чи факти неправомірного поширення інформації з обмеженим доступом вони повинні негайно повідомити про це безпосереднього керівника.

## **VI. Обмін інформацією**

1. Державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування забороняється обмежувати доступ до публічної інформації, крім випадків, встановлених [Законом України](#) «Про доступ до публічної інформації».

2. Державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування при спілкуванні під час виконання посадових обов'язків повинні дотримуватися таких правил:

- 1) надавати інформацію із зазначенням даних, що її підтверджують;
- 2) своєчасно надавати відповідно до законодавства іншим державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання ними посадових обов'язків;
- 3) викладати інформаційні матеріали та повідомлення чітко, лаконічно та послідовно для однозначного їх сприйняття.

3. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні дотримуватися встановленого протоколу у відносинах з представниками органів влади іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних установ.

**Комплексний механізм запобігання та протидії корупції в органах публічної влади**



