**Тема 11. Етика державного службовця**

**План**

1. **Поняття державної служби та службового етикету**
2. **Основні принципи службового етикету**
3. **Моральні засади службової дисципліни державного службовця**
4. **Професійна етика державного службовця**
5. **Етика державних службовців: міжнародний досвід**
6. **Поняття державної служби та службового етикету**

Державна служба – це одна з багатьох професій, для якої потрібні професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців. Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має супроводжуватися сталістю та стабільністю державно-службових відносин, бездоганністю та ефективністю управлінської діяльності, її незалежністю від можливих політичних змін.

Таким чином, **державна служба** – це робота державних службовців, яка є постійним видом трудової професійної діяльності, оплачується з державного (або місцевого) бюджету і передбачає виконання повноважень органів державної влади чи місцевого самоврядування. Закон України «Про державну службу» також тлумачить державну службу як професійну діяльність, пов’язану із виконанням завдань і функцій держави.

У цьому визначенні можна виокремити такі аспекти:

а) державна служба являє собою професійну діяльність, яка пов’язана з виконанням посадових повноважень як основного й єдиного виду діяльності, за який офіційно сплачується заробітна плата;

б) у межах здійснюваної професійної діяльності забезпечується виконання чи реалізація завдань та функцій держави;

в) професійна діяльність державного службовця спрямована на забезпечення функціонування органів державної влади та/чи місцевого самоврядування;

г) така діяльність передбачає виконання нормативно визначених посадових обов’язків і повноважень державним службовцем, що визначає особистісний аспект поняття державної служби;

д) така діяльність вимагає наявності необхідної кваліфікації.

Державна служба як правовий інститут регулює організацію та діяльність усіх державних службовців, які на професійному рівні виконують завдання й функції держави та введені (призначені, обрані) до структури державного органу чи його апарату на рівні держави, на регіональному рівні, на рівні органів місцевого самоврядування.

Державна служба – це системний правовий інститут, який включає правові норми різних галузей права.

Системність інституту державної служби полягає в тому, що він:

-   спрямований на реалізацію цілей, завдань і функцій державної служби,

-     залучає велику кількість правових норм інших галузей права (трудового, адміністративного, конституційного тощо);

-   складається з окремих, досить відособлених підінститутів;

-      має власну законодавчу базу, яка є визначальною для всього інституту, тощо.

Інститут державної служби можна поділити на такі складові:

1) інститут принципів державної служби;

2) інститут правового статусу державного службовця;

3) інститут державно-службових відносин;

4) інститут етики державного службовця;

5) інститут державної дисципліни;

6) інститут підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

7) інститут управління державною службою та інші.

Державна служба нерозривно пов’язана з мораллю, етикою, моральним складом державного службовця. Державні службовці мають величезний вплив на життя звичайних громадян. У багатьох випадках ці особи можуть ухвалювати рішення, які мають велике значення для повсякденного життя громадян, а також визнавати, відхиляти чи модифікувати прохання громадян про деякі послуги або дозволяти.

Насамперед визначимо деякі загальні положення «адміністративної» моралі та етики.

**Мораль**(моральність, етика) – це норми людського співжиття, поведінки людей, їхніх взаємин в особистому спілкуванні, виробничій сфері, ставлення до суспільства, держави. Мораль є формою суспільної свідомості. Мораль і моральність можна розглядати як синоніми.

**Етикет** – це зібрання застиглих правил. Він тісно зв'язаний з життям суспільства. Це складова частина культури суспільства.

Етикет службових взаємин, підсумовуючи і розвиваючи духовну культуру людства, є логічним вираженням кращих норм і правил поведінки. Він набуває

сенсу обов'язковості повсякденного поважного відношення до людей, безвідносно до чи їхньої посади, чи до суспільного положення. Чемне поводження з жінкою, шанобливе ставлення до старших, дотримання форм вітання, правила ведення розмови, поводження за столом, виконання вимог, пропонованих до одягу - усі ці правила пристойності увібрали в себе загальні представлення про достоїнство людини, про норми взаємин між людьми в службовій сфері.

Етикет службових взаємин – це сукупність найбільш доцільних правил поведінки людей у трудових колективах, обумовлених найважливішими принципами загальнолюдської моралі і моральності.

Для успіху якої б то не було діяльності на роботі необхідно бути ввічливим у спілкуванні з людьми будь-якого рангу; робітнику (службовому) в приміщенні говорити мало і не голосно. По телефону розмовляти напівголосно і коротко, стежити за культурою мови, не сваритися, бути акуратним в усьому, також економія свого і чужого робочого часу є ефективне джерело виробничих успіхів усього колективу. Необхідно бути уважним до чужої думки, навіть якщо вона виявиться невірною, а спростовуючи її, бути терплячим, тактичним і ніколи не дратуватися. Співробітник любої установи повинний мати загальну культуру, інтелект, порядність. Однак завжди особливого значення набуває моральний потенціал.

**Ввічливість**–**головне правило етикету службових взаємин.**

Знання службового етикету – один з важливих показників професіоналізму працівника. Вміння поводити себе з людьми належним чином є одним з важливих факторів, який допомагає досягти успіху у службовій діяльності. Існує шість основних принципів, які дозволять це зробити, а саме: пунктуальність, конфіденційність, доброзичливість, увага до оточуючих, зовнішній вигляд, грамотність.

1. **Основні принципи службового етикету**

**Службовий етикет**– це загальноприйняті (або декларативно встановлені) правила соціальної поведінки у професійному спілкуванні в конкретній організації. Це система норм та атрибутів ділового етикету, притаманна конкретній організації: вимоги до естетизації внутрішнього середовища організації, стиль спілкування; стандарти спілкування, ведення справ з суб'єктами зовнішнього оточення організації; частка заходів щодо формування іміджу організації.

Службовий етикет має, з одного боку, забезпечувати нормативну регуляцію процесу спілкування нерівних за соціальним статусом партнерів шляхом вирівнювання їх позицій, але не в соціальному, а тільки в комунікативному плані. З іншого – зберігати і підтримувати певну «нерівність» партнерів, що мають різний службовий статус, для забезпечення належної субординації і дисципліни.

Керівники провідних організацій звертають особливу увагу на питання ділового спілкування. Відомий американський підприємець Дж. Рокфеллер, добре розуміючи значення спілкування для ділової діяльності, казав: «Вміння спілкуватися з людьми – такий же товар, як цукор або кава. Але воно є таким важливим, що я готовий платити за це вміння більше, ніж за будь-яких інший товар у цьому світі».

Однією з функцій службового етикету є зближення людей з різними соціальними статусами, поліпшення їх взаєморозуміння та взаємоповаги.

Можна виокремити декілька таких принципів службового етикету, які є надзвичайно важливими:

1. Гуманізму, людяності, який втілюється безпосередньо в моральних вимогах до культури взаємовідносин: ввічливість, тактовність, скромність, точність.

2. Доцільність дій – все у спілкуванні має бути поміркованими простим. Якщо ми не знаємо, як поводити себе в якійсь нестандартній для нас ситуації, то варто керуватись принципом доцільності і зручності. Треба пам'ятати, що зручно повинно бути не тільки нам, а й людям, з якими ми спілкуємося.

3. Естетична привабливість поведінки. Доброзичливе ставлення до людей має бути естетично оформлене, бо будь-який вишуканий і шляхетний за намірами вчинок може за формою виглядати непривабливо й безглуздо або й втратити свій благородний моральний зміст. Найбільше це виявляється в манерах, жестах, міміці.

4. Глибока повага до інтересів та почуттів інших співпрацівників, усіх громадян, які переступають не лише поріг державної установи місцевого самоврядування, а й контактують у неформальній ситуації.

1. **Моральні засади службової дисципліни державного службовця**

Важливою умовою демократичного державного управління, яке б користувалося повагою у суспільстві є безпристрасні державні службовці, котрі володіють сучасними професійними знаннями і діють у межах закону.

Вступ на державну службу передбачає гідну поведінку, чесність, почуття честі і обов'язку, оскільки на державного службовця покладається величезна суспільна довіра. Разом з тим влада створює певні можливості для зловживань, використання службового становища в корисливих цілях. Тому, людина, приходячи на державну службу, робить свідомий вибір і погоджується на суворі обмеження як в публічній, так і приватній діяльності, дотримання вимог професійної етики та професійного етикету, оскільки це сприяє зміцненню авторитету державної влади, зростанню довіри громадян до державних інститутів.

У **ст. 5 Закону України «Про державну службу»** визначені основні вимоги етики поведінка державного службовця:

– сумлінно виконувати свої службові обов’язки;

– шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримувати високої культури спілкування;

– не допускати дій і вчинків, що можуть зашкодити інтересам державної служби або негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Дані вимоги засновані на моральних нормах.

Етика державного службовця – це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що являють собою сукупність найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих, які належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі.

Етика державної служби тісно пов’язана із соціальною структурою конкретного суспільства і чітко визначається нею. У цьому, як правило, відображаються традиційні уявлення суб’єктів того або іншого суспільства про статус свого суспільства в цілому, про перевагу своєї цивілізації тощо. Разом з тим етика державної служби являє собою об’єднання універсальних правил, що застосовуються в усьому цивілізованому світі.

Якщо дані моральні норми у відносинах відсутні, то цілком можна говорити про невідповідність етики розвитку суспільства або його норми підмінені ідеологією.

До основних рис професійної етики можна віднести:

- Професійну честь,

- Професійну гідність,

- Професійну справедливість,

- Професійний такт,

- Професійний обов'язок.

**Службова дисципліна**– це стан суспільних відносин, що характеризується дотриманням державним службовцем вимог законодавства та належним виконанням покладених на нього службових повноважень.

Проблема професійної етики державного службовця пов’язана з тим, що його діяльність має відповідати не тільки положенням Конституції і чинного законодавства, а й моральним принципам і нормам. При цьому етичний кодекс, яким державні службовці повинні керуватися, не просто спирається на загальноприйняту мораль, а й конкретизує її вимоги відповідно до специфіки службової діяльності, неординарних обов’язків і повноважень, що покладаються на них.

Моральні норми є універсальними нормами в регулюванні суспільних відносин, тому безумовно державна служба нерозривно пов’язана з моральністю, етикою, моральним виглядом державного службовця.

Професіоналізм і ефективність державного службовця є показником його моральності, вірності своєму професійному покликанню й обов'язку. Саме поєднання високої професійної компетентності і моральності державних службовців створюють умови для якомога більш ефективного впливу державної служби на реальне життя громадян.

1. **Професійна етика державного службовця**

Етика державно-службових відносин у широкому розумінні являє собою практично-виховну і регульовану чинність. Через критичний аналіз моральної свідомості учасників цих відносин, яка реально функціонує, виявляється ступінь відповідності існуючих правових і моральних взаємин.

Основні етичні вимоги, що пропонуються державним службовцям:

а) дотримувати принципів державної служби;

б) чесно служити і бути вірним державі;

в) дотримувати вищих моральних принципів;

г) ставити державні інтереси вище за індивідуальні цілі і завдання політичних партій, інших громадських організацій;

д) постійно боротися з корупцією в органах державної влади;

е) ніколи не приймати для себе і для членів своєї родини ніяких благ і переваг, використовуючи при цьому свої службові повноваження;

ж) не використовувати в корисливих цілях службове становище;

з) не використовувати ніяку інформацію, отриману конфіденційно під час виконання своїх посадових обов’язків, як засіб одержання особистої вигоди;

і) не допускати у діяльності елементів дискримінації у відносинах з товаришами по службі, громадянами;

к) у спілкуванні з громадянами як під час виконання своїх повноважень, так і в позаслужбових відносинах дотримувати загальноприйнятих правил поведінки.

**Проступок державного службовця**– це дія (бездіяльність), що ганьбить честь і гідність державного службовця, що несумісно з високим званням державного службовця й унеможливлює подальше виконання ним своїх службових повноважень (навмисне порушення закону, порушення державним службовцем даної ним присяги, несумлінність у виконанні своїх обов’язків, що спричинили негативні наслідки, грубе порушення загальноприйнятих норм і правил поведінки).

Залежно від виду державної служби до загальноприйнятих моральних норм поведінки державного службовця додаються спеціальні норми кодексу честі, наприклад: етичні вимоги, що висуваються до суддів, військових, дипломатів, порушення яких можуть спричинити дисциплінарну відповідальність: догану, звіль­нення, пониження на посаді тощо.

Етичні вимоги до державних службовців дуже важливі, тому що вони є невід’ємною частиною програми соціального управління, тому врахування морально-психологічного рівня розвитку суспільства впливає на виконання управлінського рішення, тобто на ефективність державної служби.

Моральні цінності і норми, що стосуються державної влади, її інститутів (державної служби), являють собою у сукупності етику державного управління.

Функціонування сучасного державного апарату неможливо уявити без раціонально розроблених, твердо встановлених і обов’язкових формальних правил, без строгої професіоналізації механізму управління. Інструментом і одночасно результатом такої професіоналізації, зокрема, стали державні службовці, діяльність яких ґрунтується на принципах професійної компетентності, ієрархії і спеціалізації функцій. У даному контексті, природно, виникає питання про співвідношення професіоналізму і моральності.

Безумовно, державний службовець несе особисту відповідальність за свої дії. Така відповідальність припускає наявність у суб’єкта цієї відповідальності власних морально-етичних позицій і переконань. З цього погляду професіоналізм і ефективність діяль­ності державного службовця і є показником його моральності, вір­ності своєму професійному покликанню і боргу.

Дуже важливо, щоб морально-етичний аспект в управлінні відповідав правовому аспекту. У даному разі дуже складно не допустити перегину в який-небудь один бік: професіоналізм на шкоду моральності, і навпаки, моральні основи на шкоду правовим засадам.

Підпорядкування права моральності з погляду юридичного порядку означало б прагнення до насильницького насадження справедливості і добра і могло б привести до всевладдя держави (наприклад, досвід тоталітаризму, де політика цілком була підлегла ідеології, що претендувала на примусове щастя для всіх людей).

Державний службовець у своїй діяльності стикається з проблемою співвідношення справедливості та ефективності, волі та рівності.

Весь світовий досвід дає досить прикладів того, що ефективне функціонування будь-яких сфер життєдіяльності вимагає конкуренції. Разом з тим, будь-яка суспільно-політична система, будь-який режим не можуть тривалий час існувати без легітимізації, яка, у свою чергу, не може існувати хоча б без видимого дотримання елементарних норм справедливості.

В основі права лежить моральність. А через те що державна служба функціонує на основі норм права, тому і професійна діяль­ність державного службовця безумовно ґрунтується на моральних нормах.

Таким чином можна сказати, що державна служба як культурний інститут – це такий рівень розвитку системи державної служби, в якому компетентність, професіоналізм, моральні принципи державних службовців мають втілювати цей рівень, створювати умови для її найефективнішого впливу на реальне життя громадян.

1. **Етика державних службовців: міжнародний досвід**

Демократичне суспільство має піклуватися про те, щоб дії та поведінка державних службовців були бездоганні. Розвинуті країни визнали питання етики і кодексу поведінки державних службовців сферою, яка набуває дедалі більшого значення в останні роки.

Отже, зрілість громадянського суспільства визначається ставленням до найвищих моральних цінностей усіх його структур.

Становить інтерес 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, який запроваджує цей закон, є конкурсний порядок призначень на державні посади, причому єдині критерії відбору – достатній досвід, рівень кваліфікації та чесність.

У США законодавчо державному службовцю забороняється приймати цінності за здійснення офіційних дій, тобто отримувати хабарі, брати офіційну участь у справі, що має для нього певний фінансовий інтерес, вести справу, яка не містить корупції, але може спонукати до неї. Отже, є коло принципових стандартів на випадки проявів неетичної поведінки.

У 1989 р. конгрес США заснував управління державної етики як окрему установу в системі виконавчої влади. Керує ним директор, якого призначає на 5 років президент за порадою сенату та за погодженням з ним. Тут працює 85 співробітників. Управління державної етики забезпечує керування етичною програмою у виконавчій владі. Ця система є децентралізованою, кожна установа і відділення відповідають за виконання власних програм етики.

Управління регулярно проводить навчально-тренувальні програми для тих, хто займається питаннями етики у відділеннях і установах, видає спеціальну газету та методичні рекомендації з різних питань, проводить щорічні конференції з питань етики. Для одержання інформації використовується електронна техніка.

Управління державної етики займається такими питаннями:

а) надає інформацію про фінансові справи співробітників, а гро­мадськості – про фінансові справи президента, віце-президента США та чиновників високого рангу. Особа, яка вимагає розкриття фінансових справ названих вище чиновників, не повинна давати ніякого обґрунтування своєї вимоги. Управління займається питаннями надання фінансової інформації щодо чиновників нижчого рангу виконавчої влади, якщо їхня робота пов’язана з контрактами, адміністративними субсидіями, видачою ліцензій та ін.;

б) бере участь у процесі перевірки працівників, яких призначає на посади президент США;

в) бере участь у законотворчій діяльності. Управління має повноваження видавати постанови щодо розгляду конфліктів інтересів, стандартів поведінки, надання інформації про фінансові справи співробітників;

г) має повноваження вимагати коригувати програми інших установ з етичних питань, може рекомендувати вжиття заходів адміністративного впливу щодо конкретних працівників;

д) у суді управління державної етики представляє міністерство юстиції.

У 1978 р. рішенням Конгресу США було створено посаду генерального інспектора при державних установах і визначено його повноваження:

- виявляти та не допускати марнотратства, шахрайства, зловживань у державних установах;

- підвищувати ефективність управління та господарювання;

- перевіряти законність виконання державними установами своїх обов’язків.

При федеральному урядові працюють уже понад 60 генеральних інспекторів. Генеральний інспектор одержує плату від державних установ. Однак він є відносно незалежним, що забезпечує відсутність впливу й тиску на нього.

У Сполучених Штатах існують гарантії захисту прав викривачів фактів неетичної поведінки або корупції державних службовців. Було створено бюро радника із спеціальних питань, головним завданням якого є захист прав працівників державних установ, які публічно заявляють про випадки обману, марнотратства і службових зловживань. У США публічне викриття махінацій на державному рівні є загальновизнаним і користується підтримкою державних лідерів. Крім того, Конгрес має можливість контролювати виконавчу владу через головне бюро фінансового контролю.

Етичні стандарти поведінки працівників федерального уряду кодифіковані у вигляді закону, а частина визначається вказівками, рішенням суду або адміністрації. Наведемо деякі з них:

а) «конфлікт вигоди» – працівникам заборонено мати безпосередні або опосередковані фінансові вигоди, що заперечують їхнім офіційним зобов’язанням і завданням. Відповідно до цього стандарту працівникам забороняється віддавати перевагу родині, знайомим або партнерам у розподілі роботи, контрактів, інформації;

б) працівники можуть користуватися державною власністю тільки для офіційно затвердженої діяльності, вони повинні захищати будь-яку власність, обладнання, що їм довірені. Наприклад, неприпустимо використання державних конвертів, комп’ютерів, службових машин з приватною метою;

в) неприпустимо зловживання при використанні службової інформації, яка може слугувати приватній вигоді, чи подання інформації, яка не призначена для широко кола;

г) працівникам заборонено одержувати і вимагати подарунки, безкоштовні послуги, кредити та інші матеріальні цінності від осіб, які мають справу з агенцією, або від тих, на бізнес яких можуть вплинути офіційні дії;

д) державним службовцям не дозволено мати іншої роботи, що мо­же призводити до конфлікту вигід з офіційними обов’язками в уряді;

е) для колишніх федеральних працівників установлені обмеження, які є обов’язковими після завершення роботи в державній установі. Їм не дозволяється бути представниками інших осіб щодо уряду у справах, якими він займався на урядовій службі. Крім того, існує дворічний строк заборони втручатися у справи, що були службовими обов’язками працівника за останній рік його служби в уряді.

Цікавим є досвід заходів, розпочатих у цій сфері урядом М. Тетчер у Великобританії. Був установлений контроль над «ефектом крученої двері», тобто міграції робітників між державною службою і комерційними структурами, а також над «ефектом човників», тобто переходом колишніх вищих службовців державного апарату після їх відставки у фірми тієї самої сфери, яку вони нещодавно курирували. Ці «ефекти» стимулюють корупцію, витікання до сфери бізнесу державних секретів, підривають принцип рівності умов на конкурсах за отримання державних замовлень. Зараз колишній службовець протягом років після відставки для подібних переміщень повинен отримати санкцію відповідних органів.