
СОЦІОЛЬНО-ГУМАНІТАРНІ ВИМІРИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

УДК 35.086:172.2

Л. А. Чабак, к. ф. н.

**СОЦІАЛЬНО-ЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРЕДСТАВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Анотація. У статті здійснено спробу аналізу етичних проблем та соціальних факторів у діяльності представників органів влади в контексті існуючих викликів сьогодення. Звернуто увагу на нормативно-правові акти у зазначеній сфері, а також на етичні норми та цінності, притаманні українському суспільству.

Ключові слова: етика, державна служба, норми, цінності.

Л. А. Чабак, к. ф. н.

**СОЦИАЛЬНО-ЭТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Аннотация. В статье осуществлена попытка анализа этических проблем и социальных факторов деятельности представителей органов власти в контексте существующих вызовов современности. Обращается внимание на нормативно-правовые акты в указанной сфере, а также на этические нормы и ценности, присущие украинскому обществу.

Ключевые слова: этика, государственная служба, нормы, ценности.

L. A. Chabak, Candidate of Sociological Sciences

**SOCIAL AND ETHICAL ASPECTS
OF STATE AND LOCAL GOVERNMENT REPRESENTATIVES**

Abstract. The ethical issues and social factors in the activities of the authorities in the context of current challenges have been analyzed in the article. The regulations in this area, ethics and values peculiar to Ukrainian society are considered.

Keywords: ethics, public service, norms, values.

Актуальність теми дослідження. Соціальні та етичні аспекти діяльності посадовців заслуговують на окрему увагу в умовах сучасних подій в Україні. Адже система норм поведінки, сукупність моральних вимог і правил, які регулюють діяльність державних службовців, впливає на ефективність управління, прийняття останніми владних рішень, реалізації державної політики та й загалом взаємодії з громадянами, колегами. Водночас, етичні цінності, стандарти та принципи роботи посадовців багато в чому залежать від різноманітних соціальних факторів, визначаються ними. В той час, коли Україна опинилася перед серйозними зовнішніми загрозами та внутрішніми викликами, до посадовців значно підвищилися вимоги й очікування суспільства. Відтак, кожен крок останніх повинен не лише не суперечити законодавству, але й здійснюватися у відповідності до етичних норм та цінностей, притаманних цивілізованому суспільству. Досягти цього, як свідчить українська історія, не дуже просто. Відтак, необхідні зусилля як самих посадовців, так і громадськості, здатної здійснювати контроль за діяльністю останніх.

Постановка проблеми. Не зайвими тут є і дослідження науковців, здатних проаналізувати соціальні передумови та етичні проблеми у діяльності представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розібратися в причинах не досить позитивної ситуації у цій сфері, зрозуміти витоки існуючих проблем. В протилежному випадку українська влада може втратити шанси та кредити довіри, надані українськими громадянами.

СОЦІОЛЬНО-ГУМАНІТАРНІ ВИМІРИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Етико-соціальних аспектів діяльності посадовців час від часу торкалися українські науковці. Значний масив досліджень датований початком XXI століття. Серед них дослідження вітчизняного та зарубіжного досвіду стандартів етики державної служби М. Рудакевича, аналіз соціально-етичного потенціалу державної служби І. Колотун та інших [див.: 1, 2]. На початку нинішнього десятиріччя, а саме у 2010 – 2012 роках розробляються навчальні посібники, підручники, присвячені сучасним вимогам до етики державних службовців, зокрема, конспект лекцій В. Кушнірюка [див.: 3], розробки управлінь державної служби Головного управління державної служби (нині – Національного агентства України з питань державної служби). Однак останнім часом зазначені проблеми опинилися поза увагою дослідників. Хоча так чи інакше етичні аспекти діяльності посадовців висвітлюються в засобах масової інформації, на сторінках як друкованих так і інтернет-видань, що свідчить про інтерес у суспільстві до цих проблем.

При цьому низка кроків вже зроблена щодо нормативно-правового регулювання зазначених питань. Зокрема, загальні етичні принципи, які мають лежати в основі взаємовідносин представників органів державної влади та місцевого самоврядування з колегами, громадянами, сьогодні так чи інакше зазначені в преамбулах та статтях багатьох законів України, наказах Національного агентства України з питань державної служби, інших нормативно-правових актах. Створюються й окремі етичні кодекси державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, в яких доволі детально зазначається алгоритм етичної поведінки посадовців та механізми відповідальності за порушення встановлених вимог. Кожен з таких кодексів, окрім типових норм та вимог, містить й унікальні положення, що віддзеркалюють специфіку діяльності органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

Виділення недосліджених частин загальної проблеми. Необхідність швидкого здійснення реформ та існуючі зовнішні загрози змушують терміново переглядати і основні принципи, на яких ґрунтується діяльність посадовців. Зміни мають втілюватись не лише на рівні нормативно-правових актів, місцевих етичних кодексів, а також на рівні побутових взаємовідносин.

Не секрет, що норми та правила поведінки державних службовців на сьогоднішній день є предметом багатьох досліджень та дискусій та, на жаль, зачасту зазнають значної критики як з боку громадськості так і з боку самих посадовців. Незадоволення в суспільстві викликає як процес спілкування державних службовців з громадянами при виконанні своїх посадових обов'язків (ігнорування звернень громадян, надання недостовірної чи неповної інформації, маніпуляції у сфері документообігу, порушення процедур надання адміністративних послуг тощо), так і власне поведінка посадовців як така, їх імідж, недотримання елементарних правил етикету, пов'язане з недоречностями у зовнішньому вигляді, невмінням чемно поводити себе з підлеглими та відвідувачами, зловживання своїм службовим становищем, приховування фактів корупції.

Тобто, проблема порушення державними службовцями етичних норм набула в Україні значної гостроти і потребує свого вирішення на рівні всіх органів влади.

Постановка завдання. Головною метою цієї роботи є аналіз існуючих етичних проблем та соціальних факторів у діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в контексті існуючих викликів сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Загальнолюдські моральні вимоги та заборони, хоча і конкретизовані стосовно особливостей державної служби, мають універсальний характер. Це особливо яскраво проявляється при порівнянні вимог до професійної етики в країнах Європейського Союзу та України. Адже такі вимоги як ввічливість, об'єктивність, професійність, сумлінність, відповідальність, відкритість, повага та чемність у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими, зазначені в різноманітних етичних кодексах та правилах, є актуальними для представників органів влади всіх держав.

На законодавчому рівні спостерігаються і глобалізаційні процеси, пов'язані з уніфікацією вимог до професійної етики посадовців. Наприклад, містять схожі етичні норми та мають спільні риси нормативно-правові акти органів влади низки країн Східної та Центральної Європи. Не стала винятком і наша держава. Зокрема, в основу Закону України від 12 липня 2012 року «Про правила етичної поведінки» покладено Модальний кодекс поведінки державних службовців, за-

СОЦІОЛЬНО-ГУМАНІТАРНІ ВИМІРИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

тверджений рекомендацією №R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам 11 травня 2000 року [див.: 4, 5].

Основне завдання Модального кодексу – чітко визначення стандартів честі та поведінки, яких повинні дотримуватись державні службовці, надання допомоги їм у дотриманні цих стандартів й інформування громадськості про те, на яку поведінку державних службовців вона може сподіватись.

До того ж, у вищезазначеній рекомендації щодо кодексів поведінки державних службовців чітко наголошується, що підвищення обізнаності громадськості і пропагування етичних цінностей є важливими методами попередження корупції. Відтак, Комітет Міністрів Ради Європи заохочує, відповідно до національного законодавства та принципів державного управління, прийняття національних кодексів поведінки державних службовців, які б базувалися на Модельному кодексі, що є додатком до рекомендації [5].

Однак, Модальний кодекс не передбачав виключного приведення його до вимог національного закону. Зокрема, в ст. 28 йде мова про те, що Кодекс видається в межах повноважень міністра чи голови державної служби [5]. Тобто можливе прийняття відповідних національних кодексів на рівні підзаконних або й локальних актів.

Отже спостерігається стандартизація та певна уніфікація етичних цінностей, процес наближення України до світових стандартів у сфері професійної етики.

Але спостерігаються в цій царині і певні труднощі. Зокрема, приведення етичних вимог до норм Закону України, на перший погляд, було покликане підвищити якість державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, наблизити її до рівня світових стандартів. Відповідно, Закон України «Про правила етичної поведінки» від 12 липня 2012 року визначав 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 [див.: 4]. Однак, вже у Висновку на проект цього закону Головного науково-експертного управління від 13 грудня 2011 року були висловлені сумніви щодо обґрунтованості прийняття окремого закону, присвяченого етичним нормам.

У зазначеному Висновку вказувалася й на не дуже вдалу назву Закону України «Про правила етичної поведінки», оскільки з неї незрозуміло, про поведінку яких суб'єктів та у якій сфері йде мова. Отже, некоректною є вказівка у назві Закону на те, що предметом його регулювання є етична поведінка, тобто певні етичні відносини. Цілком слушно автори Висновку зазначали, що відповідні правила поведінки завдяки їх закріпленню на рівні нормативно-правового акту отримують загальнообов'язковий характер і стають правовими, а не етичними вимогами до поведінки певних осіб [див.: 6].

Весь другий розділ Закону України «Про правила етичної поведінки» присвячений безпосередньо розгляду даних правил. Зокрема, серед них визначено наступні: законність, пріоритет інтересів, політична неупередженість, толерантність, об'єктивність, компетентність та ефективність, формування довіри до влади, конфіденційність, 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. Деякі з зазначених вимог не зовсім стосуються етики в її класичному розумінні, інші – не піддаються об'єктивному оцінюванню, або така оцінка є доволі ускладненою.

Про складність об'єктивної оцінки відповідності поведінки особи зазначеним вище критеріям йдеться й у згаданому вище Висновку на проект Закону України «Про правила етичної поведінки», де зазначається що з поданого законопроекту не зрозуміло, до повноважень яких суб'єктів належить встановлення відповідності/невідповідності поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, вимогам цього нормативного акту [6].

Допомогти в такій ситуації могли б комісії з питань етики, які функціонують в низці країн світу та, подекуди, створені й в Україні при окремих органах місцевого самоврядування. На них могли б бути покладені обов'язки з оцінювання відповідності поведінки посадовця етичним вимогам та визначення виду відповідальності за їх порушення.

СОЦІОЛЬНО-ГУМАНІТАРНІ ВИМІРИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

Водночас, під час прийняття цього Закону в II читанні, зауваження та пропозиції не були враховані. Тобто, проект Закону України «Про правила етичної поведінки», який рекомендувалося за результатами розгляду у першому читанні відхилити, був прийнятий без жодних змін у II читанні.

Як наслідок, державні службовці, зокрема місцевих органів влади, ознайомлюючись з положеннями зазначеного Закону, висловлювали значний скепсис як щодо можливості його реальної дії, так і наголошували на значній декларативності документу й порушеннях його норм, які виникали одразу після його введення в дію. Адже прийняття Закону незадовго перед виборами не змусило посадовців переглянути етичні вимоги до своєї поведінки і, наприклад, та ж ст. 8 «Політична неупередженість», яка зобов'язує осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виконувати свої службові повноваження політично неупереджено, 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, викликала лише іронічну посмішку у багатьох посадовців.

Тобто, нормативно-правовий акт такого роду став новелою для українського законодавства та важливим кроком на шляху реформування органів державної влади, створення їх позитивного іміджу. Але він вимагав низки роз'яснень та уточнень, а отже, потребував свого доопрацювання, усунення низки декларативних принципів, що так і не було зроблено. Отже, закон отримав суто формальний характер та незабаром втратить свою чинність.

Щоправда діє в Україні ще один документ, присвячений аспектам поведінки посадовців, а саме: Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Головного управління державної служби від 4 серпня 2010 року №214. Як свідчить текст документу, Загальні правила встановлюють основні вимоги до етики працівників органів державної влади, є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів, протидії корупції. Відповідно до правил, поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією України і законами України.

Етика державної служби передбачає сумлінне виконання останнім своїх обов'язків, дотримання високої культури спілкування, шанобливе ставлення до громадян, керівників і співробітників, інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх посадових обов'язків. Державний службовець зобов'язаний не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства та держави чи негативно вплинути на його репутацію [див.: 4].

Але законодавча регламентація етичних норм не є панацеєю. Адже важко врахувати весь спектр питань, пов'язаних з ментальністю, культурними традиціями тощо. До того ж етика державної служби тісно пов'язана із соціальною структурою конкретного суспільства і чітко залежить від її особливостей. Проблемним питанням залишається відносність етичних норм, їх залежність від виховання, закріплення певних зразків поведінки, моральних норм і принципів у певному колективі, родині. Етичні категорії не є жорсткими, раз і назавжди заданими. Тобто, існує проблема їх об'єктивної оцінки в плані: етично це чи не етично.

Наприклад, відповідно до українського законодавства (п. 3 ст. 41 Кодексу законів про працю України) окремі категорії працівників можуть бути звільнені за вчинення аморального проступку. Але трудовий договір на такій підставі може бути розірвано лише з тими працівниками, які виконують виховні функції, тобто, коли виконання таких функцій є основним змістом їхньої роботи. Водночас ніде не надається чітких критеріїв того, який саме проступок є аморальним. Отже, його визначення може залежати від конкретного керівника, колективу, їх суб'єктивної думки.

Звичайно, всі моральні норми поведінки, природа яких зумовлена власним людським вибором, що є виключно внутрішнім вибором та рішенням і передбачає прояв автентичних глибинних якостей тої людини, яка обирає, розумінням добра і зла, не можуть бути повністю закріплені в жодному законодавчому акті. Навіть у згаданому вище Законі стаття 6 зобов'язує додер-

СОЦІОЛЬНО-ГУМАНІТАРНІ ВИМІРИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

жуватися як вимог закону так і загально визначених етичних норм поведінки, норм, закріплених у нашому суспільстві.

Отже, етична поведінка будь-якої людини не може і не повинна ґрунтуватися лише на певних чітко регламентованих принципах, вона має виходити з внутрішнього морального вибору людини і проявлятися у широкому колі життєвих питань. Адже за визначенням етика є наукою про мораль, її розвиток, принципи, норми й роль у суспільстві, іншими словами про правильне і не-правильне у поведінці.

Професійна етика, етика ділових стосунків окреслює коло етичних правил, конкретизує їх у відповідності до певної професійної діяльності. Але в основі все одно залишаються основні етичні цінності, такі як цінність життя, діяльності, свободи волі, справедливості, любові до ближнього, правдивості, щирості, вірності, відданості, доброти, співчуття, довіри та ін.

Таким чином, етична поведінка людини, яка обіймає певну посаду, має комплексний характер, та включає в себе стосунки як з колегами, підлеглими, керівниками, так і багатьма іншими категоріями громадян. Особливий прояв етика знаходить у процесі спілкування. Як зазначають Т. Чмут та Г. Чайка, крізь його призму розглядаються питання сприймання й розуміння людьми одне одного, лідерство й керівництво, згуртованість і конфліктність, міжособистісні взаємини [5, с.14].

Багатьох етичних вимог посадовці дотримуються інтуїтивно, оволодівши навичками етичної поведінки завдяки вихованню, оточенню, суспільному впливу та ін. Але те ж саме суспільство дозволяє «закрити очі» на цілу низку моральних аспектів, вважаючи їх умовно прийнятними. Серед них: поява на робочому місці у нетверезому стані, систематичне запізнення на роботу, неввічливість у спілкуванні з колегами, підлеглими, замовчування своїх помилок, відверта брехня, сварки, безтактність, втручання в особисті справи колег тощо. Тож необхідним є й роз'яснення посадовцям норм їх професійної етики. При цьому важливо, аби й пересічні громадяни були інформовані про те, на яку поведінку державних службовців вони можуть сподіватися. До того ж, іноді й поведінка останніх відносно посадовців теж є не зовсім етичною та вимагає корекції та роботи над собою.

Проблемним питанням залишається покарання службовців за порушення моральних норм. Наприклад, в неодноразово згаданому Законі України «Про правила етичної поведінки» передбачено, що «порушення особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, правил етичної поведінки тягне за собою притягнення до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та матеріальної відповідальності...». Але далі немає жодного роз'яснення та визначення, яка саме відповідальність може настати за порушення кожної окремої статті (у кожному окремому випадку) і якими є санкції, що можуть застосовуватись до порушників.

До того ж, лише дуже незначна частина ситуацій щодо порушень вимог професійної етики може бути вирішена в рамках правового поля, всі інші – виносяться на розсуд колективу. Наприклад, питання, пов'язані з грубощами, неввічливістю, сварками, плітками на робочому місці, втручанням в особисті справи колег.

На порушення етичних вимог впливають і соціальні фактори. Наприклад, самі посадовці свої неетичні дії пояснюють низькою мотивацією праці, професійним вигоранням на робочому місці, низькою заробітною платою. До цього додаються ще й тривожність, стресові ситуації, невпевненість у завтрашньому дні, спровокована військовими діями на Сході України, економічною кризою тощо. Також службовці зачасти самі не знають, як правильно поводити себе з громадянами, дотримуватись правил етикету, вимог до професійного спілкування.

Висновки. Отже, сьогодні в царині етики державної служби, як в інших сферах суспільного життя України мають відбутися суттєві зміни. Закон «Про правила етичної поведінки» втрачає свою чинність у квітні 2015 року, разом з пакетом антикорупційного законодавства. А далі постає необхідність розроблення та прийняття нових підходів до етики у сфері державного управління, з врахуванням як універсальних, глобальних етичних принципів так і суто української специфіки. До того ж, прийняття нормативно-правових актів та простого ознайомлення з етичними вимогами замало для зміни ситуації. Набагато складніше реально втілити їх у життя, змусити поса-

СОЦІОЛЬНО-ГУМАНІТАРНІ ВИМІРИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

довців постійно та систематично слідувати моральним принципам, дотримуватися етичних вимог, займатися самовихованням та самодисципліною. Тут необхідно задіяти всі фактори впливу: нормативно-правове регулювання з дієвою процедурою покарання за недотримання встановлених вимог, заохочення та позитивні приклади на всіх рівнях влади, відповідне виховання та ін. Лише тоді можна сподіватися на більш-менш позитивний результат.

Література

1. Рудакевич М. Етика державних службовців. Монографія. / М. Рудакевич. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 360 с.
- Колтун В. С. Соціально-етичний потенціал державної служби (теоретико-історичний аналіз): автореф. дис.... канд. екон. наук: 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Колтун Вікторія Семенівна. – К., 2002. – 20 с.
2. Кушнірюк В. М. Організація діяльності державного службовця: конспект лекцій / В. М. Кушнірюк. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2012. – 544 с.
3. Про правила етичної поведінки [Електронний ресурс]: Закон України від 12 липня 2012 року № 4722-VI - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>.
4. Модальний кодекс поведінки державних службовців [Електронний ресурс]: додаток до Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, прийнятої Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року – Режим доступу: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article:jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art_id=48082&cat_id=46352.
5. Висновок на проект Закону України «Про правила етичної поведінки» (реєстр. №4420-д від 17.11.2011 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41800.
6. Загальні правила поведінки державного службовця [Електронний ресурс] / Затверджені наказом Головного управління державної служби від 4 серпня 2010 року №214 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.
7. Чмут Т. К. Етика ділового спілкування : навч. посіб. / Т. К. Чмут, Г. Л. Чайка. - 6-те вид., випр. і доп. - К. : Знання, 2007. - 230 с.