

ISSN 2414-05-62

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 1(2) – березень 2016

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2016

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
доцент, академік Української Технологічної
Академії
Випусковий редактор *Ю. А. Носанчук*
Комп'ютерне макетування *Н. В. Коваленко*

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 3 від 30.03.2016)

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція за-
лишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальність за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ДП «Видавничий дім «Персонал»
просп. Червонозоряний, 119, літ. XX,
Київ, Україна, 03039

Editorial

Editorial in Chief
Romanenko Yevhen Oleksandrovych,
Doctor of sciences in Public Administration,
Associate Professor, Academician of the Ukrainian
Technological Academy
Managing Editor *Y. A. Hosanchuk*
Computer modeling *H. V. Kovalenko*

Public management
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(protocol № 3 from 30.03.2016)

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Address of the editorial:
SC «Publishing house «Personal»
ave. Chervonozoryanyj, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

ЗМІСТ

Ромат Є. В., Чаплай І. В. Реалізація інструментів маркетингу в механізмах державного управління.....	16	Драгомирецька Н. М. Сучасні тенденції взаємозв'язків рівня розвитку науки та визнання держави у світі.....	95
Корнєєв Ю. В., Сиротенко Р. О. Види права землекористування.....	29	Кокиаури Ламара, Гечбаия Бадри Для совершенствования монетарной и фискальной политик Грузии.....	106
Рильська В. В. Розвиток регіонального самоврядування у контексті еволюції уявлень про територіальний поділ влади в Україні	38	Матвєєнко І. В. Роль інформаційно- комунікаційних впливів у процесі впровадження електронного урядування в зарубіжних країнах: досвід для України.....	135
Непомнящий О. М., Ісаєнко Д. В. Регулювання дозвільно- погоджувальних процедур у будівництві відповідно до світових стандартів	49	Кринична І. П., Говорун С. В. Організаційно-правові та функціональні засади державного управління пожежною безпекою України	146
Парубчак І. О. Сутність і роль соціального діалогу як інституційного напрямку в соціальній політиці держави.....	61	Піроженко Н. В., Митрофанов О. А. Оцінка забезпечення соціальних прав громадян в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення.....	157
Романенко Є. О. Нові стандарти етики державних службовців	71	Кухарчук П. М. Соціальне партнерство у процесі реформування системи освіти в Україні	171
Гурковський В. І. Окремі аспекти застосування країною-агресором медійного ресурсу проти України в умовах гібридної війни	78	Пархоменко-Куцевіл О. І. Методологічні аспекти реалізації принципу публічності в системі формування та розвитку кадрового потенціалу публічної служби в Україні	181
Дегтяр О. А. Роль системи публічного управління в соціальній сфері суспільства.....	89		

Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
доцент, завідувач кафедри публічного ад-
міністрування Міжрегіональної Академії
управління персоналом.

Романенко Евгений Александрович,
доктор наук по государственному уп-
равлению, доцент, заведующий кафед-
рой публичного администрирования
Межрегиональной Академии управления
персоналом.

Yevhen Aleksandrovyich Romanenko,
Doctor of Science in Public Administration,
Assistant Professor, Head of the Dept. of
Public Administration of Interregional
Academy of Personnel Management.



НОВІ СТАНДАРТИ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Анотація. У статті проаналізовані становлення та розвиток стандартів етики державних службовців в незалежній Україні.

Ключові слова: мораль, етика, професійна етика, етика поведінки державного службовця.

НОВЫЕ СТАНДАРТЫ ЭТИКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация. Проанализированы становление и развитие стандартов этики государственных служащих в независимой Украине.

Ключевые слова: мораль, этика, профессиональная этика, этика поведения государственного служащего.

NEW STANDARDS OF ETHICS OF PUBLIC SERVANTS

Abstract. The formation and development of ethical standards of public servants in independent Ukraine are analyzed.

Keywords: morality, ethics, professional ethics, ethical behavior of the public servants.

Постановка проблеми. Потреба адаптації вітчизняної державної служби до вимог Європейського

Союзу та використання структур і кадрів державного управління радянського періоду актуалізували по-

требу у виробленні гуманних, демократичних засад розбудови держави. У цих умовах гуманітарний, етичний чинник став усвідомлюватися науковцями і практиками як основа і закономірність суспільного розвитку. До цього підштовхує зарубіжна практика функціонування етики державних службовців яка будується на загальнолюдських цінностях і морально-правових засадах. Тому цікаво є проведення аналіз нових стандартів етики етичної поведінки державних службовців, які гарантують максимальну прозорості діяльності державних органів.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. З перших років незалежності об'єктом уваги вітчизняних науковців і практиків стало дослідження окремих напрямів професійної етики державних службовців (В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, Б. А. Гаєвський, В. Д. Горбатенко, С. Д. Дубенко, В. Л. Коваленко, В. М. Князєв, В. І. Луговий, В. К. Майборода, В. А. Малахов, І. Ф. Надольний, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, Є.В.Ромат, М.І.Рудакевич, В.П.Тронь, В. В. Цветков та ін.). Однак становлення та розвиток стандартів етики державних службовців та прийняті нещодавно нові стандарти поки що не розглядалися.

Мета статті — прослідкувати становлення та розвиток стандартів етики державних службовців в самостійній Україні.

Виклад основного матеріалу. Проблема етики та моралі в державному управлінні для України є новою, й обумовлено це тим, що за попередньою системою у своїй діяльності

державний службовець керувався такими принципами, як чітке виконання директив зверху, відчуженість у спілкуванні, формальне ставлення до людей. Ці принципи зайшли в очевидну суперечність з вимогами сьогодення [1].

Мораль (від латинського *moralis* — моральний; *mores* — звичаї) є одним із способів нормативного регулювання поведінки людини, особливою формою суспільної свідомості і видом суспільних відносин. Вона являє собою систему принципів і норм, що визначають характер відносин між людьми в усіх сферах життя (виробнича діяльність, побут, сімейні, міжособистісні та інші відносини). Мораль залежить від умов людського буття, сутнісних потреб людини, але визначається рівнем суспільної та індивідуальної свідомості [2].

Якщо термін “мораль” латинського походження, то “етика” походить від давньогрецького слова “етос” — місцеперебування, спільне житло. У IV столітті до нашої ери Аристотель позначив прикметником “етичний” клас людських чеснот — чеснот характеру на відміну від чеснот розуму — діаноетичних. Таким чином, етика як наука існує понад 20 століть.

У публікаціях сучасного періоду переважаючим є визначення етики як науки про сутність, закони виникнення та історичного розвитку моралі, функціях моралі, моральних цінностях суспільного життя. Етика як наука служить соціальному і економічному прогресу суспільства, утвердження в ньому принципів гуманізму і справедливості [3].

Серед галузей етичної науки виділяють професійну етику. Термін “професійна етика” зазвичай вживається для позначення не тільки галузі етичної теорії, скільки своєрідного морального кодексу людей певної професії, наприклад, “клятва Гіппократа”.

Державна служба — специфічний вид діяльності, пов’язаний із здійсненням політики держави і реалізацією від імені держави основних економічних, соціальних і політичних програм серед населення. Істотну роль у формуванні етики держслужби зробили історичні реалії формування державної служби в тій чи іншій країні.

Істотну роль у зближенні норм етики держслужби зіграли і нові тенденції, що проявилися в умовах реформування державного апарату в кінці ХХ століття: зрощення бізнесу і державної служби, бізнесу і політики. Етика бізнесу, проникла в держслужбу, завжди була більш універсальною і уніфікованою, як вийшла з етики протестантизму.

Державна служба передбачає наявність у кожного працюючого того чи іншого обсягу владних розпорядчих повноважень, тому етика держслужби включає в себе всі основні елементи етики і культури управління (прийняття рішення, його підготовка, реалізація, передбачення наслідків прийнятих рішень і т. д.). На різних рівнях державної служби обсяг владно-розпорядчих повноважень різний.

Державна служба в усіх державах і в усі часи фінансується з бюджету, таким чином, держслужба завжди існує в умовах обмежених ресурсів.

Як результат цього фінансування, матеріальну винагороду державних службовців завжди нижче, ніж винагорода фахівців такого ж статусу в інших сферах діяльності. Моральна незадоволеність рівнем матеріальної винагороди призводить до ряду наслідків. Самі соціальні умови життєдіяльності, загальна нестабільність і невизначеність, невпевненість в перспективі трудової, службової діяльності, регулярна перетряска структури державного апарату та дестабілізація влади сприяють відтоку кращих кадрів, знецінюють професійні якості чиновництва, призводять до втрати нормативного контролю над його корпоративною свідомістю, руйнують моральні і поведінкові зразки служіння державі [4].

Найбільш пригнічено відчують себе люди старшого віку з їх низьким статусом на ринку управлінської праці, безперспективністю кар’єри, нестабільністю, загрозою звільнення.

Отже, причиною плачевної ситуації сучасної етики державної служби є різка перебудова нашого суспільства в 90-ті рр. Що викликало знову ж різку перебудову на державній службі. І ті зміни на державній службі, які на Заході визрівали і логічно розвивалися десятиліттями, у нас намагаються зробити буквально за кілька років. Все це викликало падіння моралі чиновників (як і решти суспільства), яке має можливість “розквітати” в такій нестабільній ситуації. І якщо на Заході зрощування етичних кодексів політики, державної служби і бізнесу теж почалося “не вчора”, то у нас ці кодекси поча-

ли взаємодіяти, ще не оформивши самі по собі окремо. Це ще більше “тисне” на чиновництво і “заплутує” того чиновника, який намагається жити і працювати чесно [5].

Джерелами професійної етики державних службовців України є ціннісно-нормативні засади української держави, визначені Конституцією України. Етичні стандарти професійної діяльності закріплені в Законі України “Про державну службу”, “Загальних правилах поведінки державного службовця”, низці указів Президента України. В сукупності ці документи визначають основні моральні цінності нашого суспільства та етичні вимоги до діяльності державного службовця.

Розбудову формуванням етичної поведінки державних службовців пов’язують з Законом України “Про державну службу” (1993), в якому державна служба визначалася як “професійна” (ст. 1), що означає утвердження ціннісно-функціонального підходу до діяльності державних службовців, по-друге, визнавалося, що її соціальним призначенням є “служіння народу України” (ст. 3). Моральна місія професії державного службовця відображена в Присязі державних службовців: “...вірно служити народові України,...охороняти права, свободи і законні інтереси громадян” (ст. 17), а етична характеристика професії — в статті “Етика поведінки державного службовця” [6].

Таким чином, Закон України “Про державну службу” відіграв певну роль у становленні етики державних службовців, оскільки в ньому закріплені основні принципи їх

морально-професійної діяльності, а також окремі норми етичної поведінки. Проте поняття професійної етики в ньому зведено, по суті до культури спілкування. В законі не вдалося подолати радянський підхід до державних службовців не керівного складу як до об’єктів управлінської діяльності.

В 2000 р. був прийнятий концептуально інший документ — “Загальні правила поведінки державного службовця” більш відомі під назвою “Кодекс поведінки державного службовця” [7; 8]. Метою якого було створення умов для суттєвого підвищення авторитету державної служби, зміцнення репутації держслужбовців, підтримки їх честі і гідності, посилення вимог до них. Однак в них були відсутні норми, які задіюють внутрішні механізми етичної поведінки державних службовців: особистісну відповідальність, солідарність, можливість самореалізації, реальне право на самостійність і творчість державного службовця тощо. Не внормовані також відносини між керівником і підлеглим, які відіграють визначальну роль в утвердженні професійної етики.

Більш, ніж десятирічний термін, що минув після опублікування Загальних правил поведінки державних службовців, засвідчив низьку ефективність цього документа як інструмента реформування державної служби на морально-етичних засадах. В 2010 р. Головне управління державної служби України своїм наказом затвердило нові Загальні правила поведінки державного службовця в яких окрім загальних обов’язків державного службовця багато уваги

було приділено врегулювання конфлікту інтересів та запобігання просям корупції. Його прийняття, на жаль, не стало фактором перебудови діяльності державної служби на морально-етичних засадах — у документі відсутні понятійні стандарти заявлених принципів і етичних норм, процедурні гарантії їх впровадження, реальні впливові санкції, що ускладнює його використання; підготовка і прийняття документа не стали особистою справою широкого загалу державних службовців; процедура впровадження і контроль за його дотриманням носять формальний і неопублічний характер [9].

Для відновлення громадської довіри до діяльності державних органів, їх посадових осіб була прийнята нова редакція закону Про державну службу [10], а 11 лютого 2016 р. урядом України прийнято рішення про запровадження стандартів етичної поведінки державних службовців. Відповідна постанова враховує прогресивний і успішний досвід країн — членів ЄС. За основу акта взято запроваджену в Республіці Польща модель гарантування максимальної прозорості діяльності державних органів [11].

Це обов'язкові вимоги до стандартів поведінки держслужбовців. У своїй діяльності вони повинні керуватися принципами етики, які ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства Про державну службу та Запобігання корупції.

Згідно з правилами держслужбовці чесно служать державі і суспільству. Це означає забезпечення державних інтересів під час виконання завдань і функцій держави;

сприяння реалізації прав і законних інтересів людини і громадянина; формування позитивного іміджу держави.

Достойно поводитися: поважають гідність інших осіб; ввічливі і дотримуються високої культури спілкування; виявляють доброзичливість і запобігають виникненню конфліктів у відносинах з громадянами; не допускають, в тому числі поза державної служби, дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Також керуються принципами добропорядності, що передбачає: спрямованість дій на захист суспільних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами; неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; недопущення наявності конфлікту між громадськими структурами і особистими інтересами; нерозголошення і невикористання інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, в тому числі після припинення державної служби, крім випадків, встановлених законом; недопущення надання будь-яких переваг і прояви прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій.

Принцип лояльності, який також прописаний правилами, означає сумлінність щодо виконання рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та державного органу, в яко-

му 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.

Обов'язковою є і політична нейтральність, яка передбачає: недопущення впливу політичних інтересів на дії і рішення державного службовця; відмова від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій; дотримання вимог, що стосуються обмежень щодо політичної діяльності, встановлених законом до окремих категорій державних службовців; уникнути використання символіки політичних партій під час виконання державним службовцем своїх обов'язків; забезпечення прозорості у відносинах з особами, які виконують політичні функції.

У своїй роботі державний службовець повинен керуватися принципами прозорості та підзвітності. Зокрема, для державних службовців першої та другої категорії повинен вестися облік телефонних розмов та особистих зустрічей з представниками політичних партій, народними депутатами України, суб'єктами господарювання або їх уповноваженими особами. Крім того, інформація про такі розмови і зустрічі повинна надаватися в порядку, встановленому законодавством про доступ до публічної інформації. Також повинен вестися облік фактів використання транспортних засобів, майна, інших матеріальних і нематеріальних акти-

вів, наданих за рахунок фізичних або юридичних осіб в службових цілях.

Принцип добросовісності означає сумлінне, чесне і професійне виконання державним службовцем своїх обов'язків, прояв ініціативи і творчих здібностей; постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності та вдосконалення організації службової діяльності; недопущення ухилення від прийняття рішень і відповідальності за свої дії і рішення.

Під час прийняття на державну службу особа ознайомлюється з цими правилами та зобов'язана їх дотримуватися у своїй подальшій службовій діяльності. За порушення цих Правил державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність згідно із законом.

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

Необхідність прийняття Кодексу, як було показано раніше, доведена практикою західних країн. Однак не слід бачити в такому кодексі панацею від усіх наших "хвороб". По-перше, необхідна загальна стабілізація обстановки в країні, розробка і прийняття інших форм контролю за взаємовідносинами між політикою, бізнесом і державною службою.

В лютому 2016 р. на міжнародній конференції "Професіоналізм, етика і цінності державної служби: досвід країн ЄС та країн ініціативи ЄС "Східне партнерство" було повідомлено, що у Національній раді

реформ працюють над створенням он-лайн-ресурсу, який дозволив би щорічно навчати всіх держслужбовців в форматі он-лайн, а потім до певного терміну в обов'язковому порядку тестувати їх. Українським держслужбовцям іноді потрібна допомога з роз'ясненням, що в конкретній ситуації так не можна робити, а не тільки покарання, як час від часу вимагає суспільство. Це треба пройти, вивчити і зрозуміти. Всі європейські чиновники, а також всі працівники міжнародних компаній щорічно проходять такі тренінги і тестування. Щороку цей тренінг змінюється, оскільки з'являються нові обставини і виклики для державних службовців. Результати тестування зберігаються в службовому досьє кожного чиновника.

Висновки. Нового законодавчого закріплення і нормативно-правового оформлення набув статус і функції державної служби як професійної діяльності, її моральні цінності, основні стандарти етики поведінки. Проте, їх практичне впровадження потребує не лише формалізації етичних норм діяльності державних службовців, а й створення цілісної етичної системи державної служби, яка забезпечить комплексний підхід до її вирішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про Концепцію* адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України // Офіц. вісн. України. — 2004. — № 3.
2. *Новая философская энциклопедия* / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В. С. Степин. — М.: Мысль, 2000–2001.
3. *Гусейнов А. А.* Введение в этику. — М.: Изд-во Московского ун-та, 1985. — 208 с.
4. *Рудакевич М.* Етика державних службовців: Монографія. — К.: Вид-во НАДУ, 2003. — 360 с.
5. *Рудакевич М. І.* Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Монографія. — Т.: Вид-во АС-ТОН, 2007. — 400 с.
6. *Про державну службу.* Закон України // ВВР України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
7. *Загальні правила поведінки державних службовців, затв. Наказом Голодержслужби України від 23 жовтня 2000 р.* // Бюлетень законодавства і юридичної практики України, 2002. — № 1: Державна служба в Україні.
8. *Кодекс поведінки державного службовця* // Уряд. кур'єр. — 2000. — 29 листоп.
9. *Про затвердження* Загальних правил поведінки державного службовця. Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 № 214.
10. *Про державну службу.* Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.
11. *Про затвердження* Правил етичної поведінки державних службовців. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65.