

**Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«ФОРМУВАННЯ СТАНДАРТІВ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ»**

Студента 2 курсу, 7м групи
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

Білодід
Віталій
Григорович

Науковий керівник
доктор наук з державного
управління, професор

Науменко
Раїса
Андріївна

Гарант освітньої програми
доктор наук з державного
управління, професор

Орлова
Наталя
Сергіївна

Київ 2019

ЗМІСТ

Вступ	3
Розділ 1. Теоретичні аспекти оцінювання державних службовців	6
1.1. Поняття оцінювання та професійне оцінювання в органах державної влади.....	6
1.2. Методи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.....	11
Розділ 2. Правове регулювання системи оцінювання державних службовців	17
2.1. Законодавче регулювання системи оцінювання державних службовців.....	17
2.2. Алгоритм проведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.....	23
Розділ 3. Шляхи вдосконалення системи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців	32
3.1. Досвід професійного оцінювання державних службовців у зарубіжних країнах.....	32
3.2. Загальні рекомендації вдосконалення процедури оцінювання державних службовців.....	36
Висновки	48
Список використаних джерел	52

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сучасний стан публічного управління характеризується здійсненням комплексних реформ у різних сферах державної політики. Стратегія сталого розвитку «України-2020» декларує необхідність реалізації 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких є реформа державного управління. Якість проведених реформ безпосередньо впливає на кожного громадянина в державі і загалом на становище держави у світі. Тільки ті реформи будуть ефективними, які формуються з нагальних потреб суспільства і держави та реалізуються системного й прозоро для громадян.

Впровадження задекларованих реформ починається із регламентації необхідних змін у нормативно-правових актах. Так, затверджено Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки, метою якої є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. Прийнято та ефективно функціонує новий Закон України «Про державну службу», який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично не упередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також прийнято новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Впровадження цих законів має супроводжуватися прийняттям значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на вирішення проблем у сфері залучення та розвитку людських ресурсів органів влади. Здійснення реформування державного управління відповідно до принципів роботи Європейського Союзу неможливе без дослідження трансформації системи оцінювання у сфері державної служби.

Питанню оцінювання державних службовців, результатів їх діяльності та оцінюванню влади загалом присвячено чимало публікацій у сфері

державного управління. Так, О. Сергеева дослідила питання оцінювання якості публічної влади в Україні та деяких зарубіжних країнах: Німеччині, Великобританії, Франції та ін. С. Зелінський розглянув теоретичні засади оцінювання державних службовців, алгоритми оцінювання, процедур тестування якостей та властивостей державних службовців в Україні. Н. Липовська, С. Серьогін, С. Шевченко вивчають оцінювання діяльності державних службовців через призму компетентнісного підходу, наполягаючи на доцільності створення гнучких систем оцінювання державних службовців з рахуванням децентралізації державного управління та наближення державної служби до громадськості. Також питання, які стосуються оцінювання державних службовців, розглядають В. Авер'янов, Г. Атаманчук, М. Виноградський, С. Дубенко, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Пархоменко-Куцевіл, В. Сороко, С. Хаджирадева та інші. Проте до невирішених раніше питань загальної проблеми можна віднести обґрунтування рекомендацій щодо вдосконалення системи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.

Метою дослідження є теоретичне узагальнення системи оцінювання державних службовців та надання загальних рекомендацій для вдосконалення процедури оцінювання.

Для досягнення зазначеної мети були поставлені такі завдання:

- розкрити сутність понять оцінювання та професійне оцінювання в органах державної влади;
- розглянути методи оцінювання результатів професійної діяльності державних службовців;
- з'ясувати правове регулювання системи оцінювання державних службовців;
- розглянути алгоритм проведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;
- дослідити досвід професійного оцінювання в органах державної влади зарубіжних країн ;

– надати загальні рекомендації для вдосконалення процедури оцінювання державних службовців.

Об'єктом дослідження є система професійного оцінювання діяльності державних службовців.

Предметом дослідження є методи професійного оцінювання діяльності державних службовців.

Теоретична основа дослідження базується на дослідженні чинного законодавство і нормативно-правових актів в сфері державної служби та наукових працях відомих вчених.

Методологічну базу дослідження склали загальнонаукові та спеціальні методи наукових досліджень такі як: системно-логічний підхід; метод аналізу й синтезу та теоретичного узагальнення; системно-структурний аналіз; процесний підхід; систематизації та причинно-наслідковий аналіз; систематизації та узагальнення.

Новизною дослідження являється детальне розкриття поняття оцінювання, професійного оцінювання в органах державної влади та надання загальних рекомендацій для вдосконалення процедури оцінювання державних службовців.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані для законодавчого удосконалення системи професійного оцінювання державних службовців Також, отримані в роботі результати, можуть стати базою для написання окремої статті чи монографії.

Структура роботи відповідає поставленій меті та дослідницьким завданням. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів (6 підрозділів), висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 59 сторінок (основний текст – 50 сторінок).

Основні результати роботи опубліковано в статті за темою «Етичний кодекс державного службовця», опублікованої у виданні: Публічне управління та адміністрування в умовах суспільних трансформацій: Збірник наукових

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Поняття оцінювання та професійне оцінювання в органах державної влади

Сучасний етап у розвитку етичної науки пов'язаний з питаннями, від характеру вирішення яких багато в чому залежить становище людини у світі.

Етика – наука про мораль. Дане твердження – одне з небагатьох, щодо якого збігаються теорія і практика, історичний досвід морального розвитку в цілому і його конкретні періоди. Термін «етика» в значенні вчення про моральність ввів Арістотель (давньогрецький вчений-енциклопедист, філософ і логік, засновник класичної (формальної) логіки). Цій проблематиці присвячені його праці «Велика етика», «Нікомахова етика», «Евдемова етика» [21].

Етика – це філософське знання, яке характеризується як мудрість життя. Етимологічно слово «етика» виникає зі слова «ethos», яке виступає як термін, що спершу означав звичне місце існування, який уточнювався за змістом для позначення сталого характеру явищ; стосовно людини сенс сталого характеру її існування – ethos'а людини – визначається через побут, звичаї, характер [3].

Предметом етики є мораль. Вона вивчає особливу сферу людської діяльності, її закономірності та прояви в історичній практиці людей, у моральних поглядах, у структурі моральної свідомості.

Зі слова mos (mores), яке означало у римлян темперамент, звичай, характер, утворився у IV столітті н.е. термін moralitas – мораль. Мораль – один із способів освоєння людиною дійсності, духовно-практичне відношення, в процесі якого виникають спільність, людяність в своїй безпосередності, що втілені в моральні цінності.

Етика не створює моралі. Мораль виникає й розвивається у співжитті

людей як спосіб між людських відносин. Етика розвивається в напрямі пошуку наукової мови, якою говорив би предмет, прагне відтворити в теоретичних знаннях своєрідність моральності. Розуміння моралі, і відповідно, підхід до неї відкривають різні можливості для її вивчення етикою, а також різне тлумачення етики як науки.

Професійна етика – сформована система конкретних моральних норм із супутніми їм практичними правилами, які «обслуговують» ту чи іншу галузь людської діяльності [33].

Поняття «професійна етика» може викликати запитання, чим вона відрізняється від етики як такої? В даному випадку слід зазначити, що мораль впливає зримо на людей тоді, коли вона доходить до глибинних духовних структур кожної окремо взятої особистості. Мораль є суттєвий чинник життєдіяльності народів, але вона звертається передусім до кожної окремої особистості. Тому професійна мораль не може виступати як така, що протистоїть загальнолюдській моралі, а існує поряд з нею, при цьому стосується конкретних видів діяльності та формує стандарти професійної поведінки, що відображаються у відповідних документах.

Важливу роль у формуванні складових професійної етики державної служби зробили історичні реалії формування державної служби в тій або іншій країні. Вони робили етичні вимоги конкретнішими, обумовленими історичними реаліями цієї країни. Проте «батьківщиною» етики державної служби прийнято вважати Давню Грецію і Імператорський Рим. Саме там були піддані аналізу природа влади, у філософії почали формуватися поняття «влада», «взаємодія з суспільством», «роль права» (Арістотель, Платон, Птоломей молодший, Юлій Цезар, Гераклід тощо)[34].

Проблему співвідношення етики та управління вперше поставив італійський політичний мислитель Н. Макіавеллі, який мав багатьох попередників і ще більше число наступників. Він розробив особливе політичне мистецтво створення твердої влади будь-якими засобами, не зважаючи на жодні моральні принципи: «мета виправдовує засоби». Дія

може бути ефективною, але аморальною, і навпаки – високоморальною, але не ефективною. Там, де вони не збігаються, і виникає проблема зла, яка непокоїть цивілізацію з часів Сократа [27].

Проте в управлінні суспільством центральне місце посідає людина, тому не можна ігнорувати те, що можна позначити поняттям «людський вимір» [6]. Людина володіє певною професією, а кожна професія має свою власну мораль.

Принципами організації й діяльності органів державної влади є законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які виступають базисом формування, організації та функціонування органів державної влади. При цьому особливе місце в організації роботи державного службовця посідає професійна етика, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини органів держави, місцевого самоврядування і громадянина.

Етика державного службовця – це галузь етичної науки, яка досліджує об'єктивні основи, сутність, специфіку, особливості функціонування, структуру й основні функції моралі державних службовців; система професійних моральних цінностей, правил та принципів, норм і стандартів службової діяльності, поведінки, спілкування та ухвалення рішень.

Етика державного управління – це нормативна основа діяльності органів виконавчої влади, що охоплює такі основні аспекти управління: фундаментальні права і свободи людини і громадянина; взаємні права та обов'язки державних службовців і громадян; раціональне співвідношення справедливості та ефективності, свободи й рівності.

Професійна етика державних службовців – це сукупність моральних правил поведінки державних службовців, за допомогою яких можна оцінити їх діяльність з точки зору таких цінностей, як справедливість, добросовісність, сумлінність, гідність, лояльність, чуйність, толерантність, відповідальність, професіоналізм тощо [27].

Сьогодні постала проблема загального відставання етики в органах державної влади України від міжнародних стандартів. Адже саме

додержання етичних норм при здійсненні службової діяльності є запорукою вчинення обґрунтованих та неупереджених дій для прийняття об'єктивних рішень. Як наслідок, врегулювання професійної етики державної служби є одним із дієвих заходів протидії корупції в державній службі та формування професійного апарату службовців.

Моральність державного службовця переважно, розуміється як особиста чесність, гідність та порядність, а в адміністративній поведінці – як майже універсальна норма, згідно з якою службова посада не повинна використовуватися для досягнення особистих корисливих цілей.

Поведінка державного службовця має свідчити про високий рівень культури і сприяти авторитету органу державної влади. Власною поведінкою державний службовець не повинен спровокувати підозри у громадян щодо своєї не доброчесності чи не упередженості. Це зумовлює формування сукупності етичних вимог до норм поведінки державного службовця.

Етичні засади державної служби не виникають стихійно, це є поступовий процес формування уявлень про вимоги щодо поведінки державного службовця. Результатом такого процесу є вироблення відповідних правил і їх фіксація у відповідному нормативно-правовому акті.

Професійна етика визначає службову культуру державного службовця та дозволяє оцінити рівень виконання посадових обов'язків і дотримання вимог служби. Вона дає можливість забезпечити належний правовий рівень поведінки учасників державного управління, належний порядок використання матеріальних засобів управління, раціональність у здійсненні службового процесу. Крім цього, дотримання професійної етики не може обмежуватися лише службовими відносинами державного службовця, а має дотримуватися і поза ними.

Професійна етика державного службовця визначає певний тип взаємовідносин посадових осіб і відіграє достатньо значиму роль у забезпеченні шанобливого ставлення державного службовця до інших осіб. Вона є частиною його правового статусу і дотримання професійної етики є

для нього одним із службових завдань.

Правове врегулювання етики поведінки державних службовців спрямоване на підвищення рівня службової дисципліни і є превентивним заходом у боротьбі з корупцією. Отож, належна правова регламентація професійної етики переслідує дві цілі [27]:

- по-перше, забезпечити ефективне виконання завдань;
- по-друге, забезпечити захист населення від корупції.

Джен Ягер в книзі «Діловий етикет: як вижити і досягнути успіху у світі бізнесу» виділяє 6 основних принципів, які дозволять це зробити, а саме [27]:

- пунктуальність,
- конфіденційність,
- доброзичливість,
- увага до оточуючих,
- зовнішній вигляд,
- грамотність.

Тобто, саме вміння поводити себе з людьми належним чином є одним з важливих факторів, який допомагає досягти успіху.

Державна служба є ключовим елементом системи державного управління. Від її ефективного функціонування залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. Незважаючи на відмінності у підходах різних країн до формування організаційної культури державних службовців, незмінною є її мета – забезпечити професійну діяльність чиновників в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону.

Таким чином в умовах модернізації системи державної служби в Україні високий професіоналізм, моральні якості посадових осіб є одним з найважливіших чинників створення ефективної системи державної влади, що відповідає стандартам правової держави [2].

1.2. Методи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців

З прийняттям Конституції України було задекларовано, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Професія державного службовця є особливою, адже іншої професії, в діяльності якої право відігравало б таку велику роль, немає. Право в забезпеченні моралі державних службовців домінує, детально прописується система державної служби, підпорядкованість, цикли змінюваності, система покарань, відповідальності і т.д. Таким чином, у державній службі право є головним регулятором відносин між людьми всередині системи служби із зовнішнім світом.

Етика державного службовця займає в даному випадку допоміжне становище. Мета права – уніфікувати і стандартизувати поведінку державних службовців так, щоб ні часта змінюваність, ні малий обсяг спілкування з населенням не могли вплинути на сприйняття постаті посадовця як представника влади [40].

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. Державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки, проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та удосконалювати організацію своєї роботи.

Але, слід розуміти, що професійну етику не можна запровадити авторитарними методами. До цього процесу потрібно залучати самих державних службовців. Продуктивним стане лише двосторонній спосіб її

запровадження:

- усвідомлення ролі професійної етики як основи професійної культури, колективне вироблення її цінностей і норм кожним державним службовцем;
- політична воля з належним формальним забезпеченням професійної етики як робочого інструменту державної служби.

Суспільні цінності відіграють особливу роль у поведінці державного службовця. Вони формують своєрідну систему координат, певний імідж, у просторі яких відбувається орієнтація його поведінки [10]. В деякій мірі поняття «імідж» та «соціальний стереотип» є взаємопов'язаними.

Імідж – образ, що формується цілеспрямовано і наділяє об'єкт такими характеристиками, що в більшій мірі не відповідають дійсності.

Стереотип – це образ, що формується стихійно, в деякій мірі спотворює дійсність, але в ньому присутнє раціональне зерно, тобто побудований він на основі реальних подій. Тому іміджмейкери, займаючись створенням іміджу, зазвичай, орієнтуються на соціальні стереотипи, це дозволяє створити «ідеальний образ» чиновника.

Імідж є показником рівня довіри населення до державних службовців і критерієм оцінки суспільства ефективності управлінської діяльності.

Дослідники, оцінюючи рівень авторитету посадовців серед суспільства, отримали такі дані: середня оцінка авторитету чиновників жінками – 4,63 бали при значній дисперсії – 3,69 та досить низька оцінка чоловіками – 3,85 бали при дисперсії – 4,44 [4]. Отже, оцінки значної частини чоловіків відповідають низькому рівневі авторитету державних службовців серед суспільства, на відміну від жінок, оцінки яких відповідають середньому рівневі.

Основні фактори, що на практиці негативно впливають на імідж посадової особи [4, с. 2-7]:

- 1) Непослідовність у діях (говорять одне, а роблять зовсім інше).

Про це свідчать результати дослідження, згідно з яким за

дев'ятибальною шкалою були отримані середні показники оцінки для чоловіків 3,41 бали та для жінок – 3,6 бали. Досить яскраво це виражено у передвиборчих компаніях, коли політики обіцяють суспільству «золоті гори», а в результаті виконують лише мізерну частку того, що обіцяли. Таким чином, побудова позитивного іміджу державного службовця потребує підвищення рівня довіри зі сторони суспільства, але довіри не до обіцянок, а перш за все до їхніх реальних дій.

2) Байдужість до людських проблем.

Одним з негативних факторів, що визначає негативне відношення суспільства до державних службовців – відсутність уваги та чуйності до людей, до їхніх потреб, небажання вирішувати їхні проблеми та невміння співпереживати.

3) Відсутність патріотизму.

Свого часу український історик, дипломат і теоретик українського консерватизму В. Липинський писав: «Бути патріотом – це значить бажати всіма силами своєї душі створення людського, державного і політичного співжиття людей, що житимуть на Українській землі, а не мріяти про втоплення у Дніпрі більшості своїх же власних земляків. Бути патріотом – це значить шукати задоволення не в тім, «щоб бути українцем», а в тім, щоб було честю носити ім'я українця. Бути патріотом – це значить вимагати гарних і добрих учинків від себе, як від українця, а не ненавидіти інших тому, що вони «не українці».

4) Неетичність по відношенню до людей та своїх колег.

Це підтверджують результати дослідження, яким було визначено середній рівень професійної етики чиновників серед чоловіків (3,07 бали) та жінок – (3,2 бали). На думку респондентів, в чиновників середній рівень порядності та етичності по відношенню до людей серед жінок 3,2 бали та чоловіків – 2,93. На жаль, державні службовці не несуть жодної юридичної відповідальності за неетичні висловлювання по відношенню до своїх колег та суспільства. Наприклад, в Республіці Казахстан за порушення норм етики

посадовці не отримують премію шість місяців, що служить додатковою мірою покарання.

5) Закритість апарату, бюрократична тональність в роботі.

Суспільство незадоволене неухважністю державних службовців, бюрократизмом. Численні звернення суспільства в органи державної влади з метою вирішення своїх проблем своєчасно не розглядаються, а деякі з них взагалі залишаються поза увагою. Громадяни скаржаться на формальне відношення посадових осіб до їхніх проблем.

6) Непрофесійність державних службовців.

В результаті проведеного дослідження було виявлено, що в порівнянні з чоловіками (3,44 бали), жінки вище оцінили рівень професійності службовців (4,4 бали), що свідчить про середній рівень професійної компетентності.

7) Скандали та конфлікти між високопосадовцями.

Ще одним фактором, що негативно позначається на іміджі чиновника – щоденні конфлікти між високопосадовцями, образи, критичні судження, закиди в бік своїх колег та інші ексцеси. На думку суспільства, причиною такої поведінки – є невміння співпрацювати при владі. Суспільство втратило віру в добросовісність виконання державними службовцями своїх функціональних обов'язків. За останні роки розголосу набули справи, пов'язані зі злочинністю посадовців високих рангів, і в громадській думці формується негативний образ всієї влади.

8) Недобросовісне виконання своїх обов'язків тощо.

Більшість респондентів, як чоловіків (2,63 бали) так і жінок (3,1 бали) досить низько оцінили роботу державних службовців. Проте, на запитання про рівень добросовісного виконання роботи даними службовцями, були отримані розбіжності між чоловіками та жінками. Зокрема, у порівнянні з чоловіками (3,15 бали), жінки (3,43 бали) вище оцінюють добросовісне виконання державними службовцями роботи. Але чоловіки є однотайними у своїх оцінках, враховуючи нижчі ніж у жінок показники дисперсії.

Побудова нового образу державного службовця – складний та трудомісткий процес, що потребує чітко визначених дій. Важливим чинником сприйняття чиновника та оцінки його діяльності є враження суспільства про нього, тобто його імідж. Практично важливу роль у формуванні образу державного службовця відіграють ЗМІ (пропаганда, публіциті, реклама). ЗМІ можуть формувати, видозмінювати або підсилювати необхідні стереотипи в суспільстві і відповідно цим формувати ставлення суспільства до осіб цієї категорії.

З метою підвищення рівня довіри населення до державних службовців необхідно пропагувати діяльність посадовців, використовуючи ЗМІ, опубліковувати успішні результати роботи державних на сторінках видань, соціальних мережах.

Але не варто зосереджувати увагу лише на іміджі, що будується ЗМІ, адже, в значній мірі на формування іміджу державного службовця впливають щоденні зустрічі з громадянами, які звертаються в органи держави та місцевого самоврядування з метою вирішення своїх проблем. В спілкуванні з людьми державний службовець повинен дотримуватись основних правил етичної поведінки, серед яких:

- вміння слухати;
- уважне ставлення до людини;
- недопущення грубощів, лайки;
- ввічливе та коректне відношення до людини та ін.

Посадовець за будь-яких обставин повинен:

- демонструвати лідерські якості та риси характеру, що сформувалися в суспільній свідомості, навіть якщо вони не відповідають дійсності;
- бути дієвим, рішучим та справедливим, незалежно від соціального становища людини в суспільстві;
- бути порядним та чесним (саме ці моральні якості особливо вплинуть на формування позитивного іміджу державного службовця);
- не допускати в процесі своєї діяльності такі негативні явища, як

корупція, бюрократизм та непрофесіоналізм.

Також перед державним службовцями в повсякденній професійній діяльності постає непросте завдання: водночас намагатися піклуватися не тільки про зміст словесного впливу, а й дбайливо відноситися до його форми. Як відзначають мовознавці, одним із суттєвих показників людської шляхетності є культура мовлення – поняття не тільки лінгвістичне, а й психологічне, педагогічне, естетичне та етичне.

Культура мовлення — це система вимог, регламентацій стосовно вживання мови в мовленнєвій діяльності (усній чи писемній).

Неабияке значення в роботі державного службовця та мовного іміджу органу державної влади мають тон розмови, вміння вислухати іншого, вчасно й доречно підтримати тему. Мовлення державного службовця можна назвати його візитною карткою, адже за умови володіння культурою мовлення про нього казатимуть, що це людина високої загальної культури.

Поради від філософів Гомера, Сократа, Паскаля:

- учіться слухати себе та інших з погляду нормативності;
- будьте вдячні тим, хто виправляє ваші мовленнєві помилки;
- власні зауваження іншим робіть делікатно;
- в своїй професійній діяльності використовуйте класичні правила мистецтва переконування [30].

При цьому треба посадовим особам старанно працювати над засвоєнням і дотриманням норм професійної культури та ділового етикету, виробленням власних моделей іміджу, які відповідають специфіці нашої держави.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

2.1. Законодавче регулювання системи оцінювання державних службовців

Влада має відчувати, що її контролюють, – головний принцип діяльності державних службовців. На особу, яка виконує службу для уряду та громади, покладається величезна суспільна довіра, тому що ця служба дає широкі можливості для зловживань. Приходячи на державну службу, людина робить свідомий вибір і погоджується на суворе обмеження як у державній, так і у приватній діяльності. Чим вище посада, тим більше обмежень [6].

Одним із основних завдань держави є створення ефективної, справедливої та відповідальної системи органів державної влади, в якій забезпечуються права людини і основоположні свободи. Основними учасниками і рушіями цієї системи є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. При цьому не треба недооцінювати роль державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, особливо в забезпеченні прав і основоположних свобод людини.

Як відомо, норми етики в цілому існують із прадавніх часів, і останніми десятиліттями стало актуальним імплементувати їх у норми права.

Службова етика – найширше поняття у сфері професійної етики. Це сукупність найбільш загальних норм, правил, принципів поведінки людини у сфері її професійної та службової діяльності.

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

Правила службової поведінки є нормами належної службової поведінки, що забезпечують добropорядне виконання службових обов'язків і

дотримання встановлених обмежень на основі співвідношення службової поведінки з загальноприйнятими етичними нормами.

Професійна культура в управлінні проявляє себе у відповідних моральних принципах, в етичній культурі, в управлінських нормах, що мають більш-менш загальний характер. Перші складаються основу організації та діяльності апарату управління, другі – забезпечують регулювання конкретних управлінських дій. Отже, професійна культура державного службовця – це дії посадової особи, які характеризуються підходами посадовця щодо визначення етичних стандартів стосовно проблем, які виникають в процесі виконання службових обов'язків, організації та самостійному прийнятті управлінських рішень.

Проведене у 2001 році розмежування статусів державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, є безсумнівним плюсом в українській системі державного управління.

Діяльність владного апарату та його працівників обумовлена положеннями Конституції України, зокрема частиною 1 статті 19: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством». На національному рівні правила етики, культури, честі державної служби знайшли своє закріплення також в ряді нормативно-правових актів різних за сферою дії (загальних, локальних, спеціальних), серед яких можна виокремити такі важливі документи як:

- Закон України «Про запобігання корупції»;
- Закон України «Про державну службу»;
- Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- Норми, які регулюють діяльність етичних комісій, та спеціальні кодекси честі.

Законодавство про професійну етику є частиною антикорупційного законодавства і має сприяти формуванню професійної державної служби. В

Україні вже були зроблені перші кроки на шляху до зниження рівня корупції, запровадження професійної етики та запобігання конфлікту інтересів на державній службі: 11 червня 2009 року Верховною Радою України ухвалено пакет антикорупційного законодавства, який було розроблено за допомогою експертів із Порогової програми корпорації «Виклики тисячоліття» (МСС) щодо зниження рівня корупції в Україні, за що їм глибока подяка [24].

Закон України «Про запобігання корупції», прийнятий 14 жовтня 2014 року, що набрав чинності за півроку, з 26 квітня 2015 року, змінив норми Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», та має розділ VI Правила етичної поведінки, що містить принципи етичної поведінки та низку інших норм [11], якими зобов'язано неухильно дотримуватися вимог закону та загально визнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими. Також встановлюється, що загальні вимоги до поведінки осіб, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Правила етичної поведінки в даному Законі підпорядковані таким домінантам:

- дотримання вимог закону та етичних норм поведінки,
- пріоритету інтересів,
- політичній нейтральності,
- неупередженості,
- компетентності і ефективності,
- нерозголошення інформації,
- утримання від виконання незаконних рішень чи доручень.

Національне агентство з питань запобігання корупції отримало право вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом (п/п 8 пункту 1 статті 12 Закону

України «Про запобігання корупції»).

Так, в статті 8 Закону України «Про державну службу» міститься посилання щодо етики поведінки, а саме: серед основних обов'язків державного службовця вказано обов'язок дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки [25].

Окрім того, на виконання абзацу першого частини другої статті 37 Закону України «Про запобігання корупції» наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158, затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Дані 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, який містить шість розділів з відповідними структурованими інформаційними наповненнями:

2.1.1. Загальні положення.

2.1.2. Загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування.

2.1.3. Використання службового становища.

2.1.4. Використання ресурсів держави та територіальної громади.

2.1.5. Використання інформації.

2.1.6. Обмін інформацією.

При прийнятті на державну службу особа ознайомлюється з цими Правилами, а відмітка про таке ознайомлення додається до особової справи державного службовця.

Залежно від виду державної служби до загальноприйнятих моральних норм поведінки посадовця додаються так звані спеціальні норми кодексу честі, наприклад: етичні вимоги, що висуваються до прокурорів, правоохоронців, суддів, військових, дипломатів, порушення яких можуть спричинити дисциплінарну відповідальність (догану, звільнення, пониження на посаді тощо). Для посадових осіб розглядуваної категорії встановлені і

можуть надалі встановлюватися стандарти, принципи та норми поведінки й етики з урахуванням особливостей роботи чи служби в цих органах [12, 29, 13, 14]. Заслужує на особливу увагу витяг з Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, положення якого, на глибоке переконання автора, мало б стати повсякденним нагадуванням кожній посадовій особі: необхідно «поводитися згідністю й честю, не допускати самому і стримувати інших від негідних вчинків» [7].

В окремих юридичних особах публічного права створюються і вже діють етичні комісії. Так, наприклад, з метою покращення стану дотримання дисципліни та законності в органах внутрішніх справ України, забезпечення виконання працівниками органів та підрозділів внутрішніх справ України правил поведінки та професійної етики утворено в апараті Міністерства внутрішніх справ України та всіх підпорядкованих управліннях (відділах) внутрішніх справ, навчальних закладах та науково-дослідних установах системи МВС України комісії з етики та службової дисципліни (наказ МВС України від 07.08.2013 року № 750 «Про питання діяльності комісій з етики та службової дисципліни органів внутрішніх справ» [25]).

До основних функцій етичних комісій відповідно до покладених на неї завдань зазвичай відносять:

- 1) розгляд фактів порушення посадовими особами етичного кодексу;
- 2) організація навчання та тренінгів з питань етики;
- 3) інформування керівника про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання.

Представник Уповноваженого з питань захисту персональних даних (Управління з питань захисту персональних даних Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини) надає за зверненням професійних, самоврядних та інших громадських об'єднань чи юридичних осіб висновки щодо проектів кодексів поведінки у сфері захисту персональних даних та змін до них [38].

Аналіз та оцінка дотримання правил службової поведінки є

обов'язковими при проведенні атестації, кваліфікаційних екзаменів, призначенні на нову посаду, підготовці характеристики чи рекомендації. Порухення правил службової поведінки кваліфікується як невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків і тягне одне з установлених законодавством про державну службу дисциплінарних стягнень чи враховується при прийнятті рішення під час проведення атестації, кваліфікаційних іспитів, відображається в характеристиці [44].

Етика державних службовців у країнах ЄС формується в руслі розбудови етичної інфраструктури як відповідь на вимогу гармонізації службової етики і боротьби з корупцією. Згідно із Страсбурзькою рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи (травень, 2000) щодо унормування поведінки державних службовців було запропоновано модель (зразок) Кодексу поведінки державних службовців, відповідно до якого мали бути розроблені національні кодекси. Цей акт сприяв не лише прийняттю національних кодексів, а й створенню спеціальних державних інституцій з проблем етики, впровадженню етичної освіти тощо.

Головні вимоги Кодексу – перевірка чесності кандидата на державну службу, на підвищення по службі чи призначення на посаду (ст. 24), а також контроль за дотриманням етичних вимог (ст. 25, 28). Особливістю Кодексу є наголос на взаємності обов'язків державних службовців і тих, хто контролює їх діяльність або здійснює керівництво. На основі даного Модельного кодексу на сьогоднішній день більшість країн-членів ОЕСР (Великобританія, Австралія, Франція, Канада, Іспанія, Нідерланди, Нова Зеландія, Швеція) вже ввели в дію Етичні кодекси (кодекси поведінки) державних службовців.

Світовий досвід дає досить прикладів того, що 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. Через те, що державна служба функціонує на підставі норм права, тому професійна діяльність державного службовця ґрунтується на моральних нормах. Практичне

дотримання кожною посадовою особою етики поведінки має стати забезпеченням державою належного виконання своїх функцій, що в першу чергу, сприятиме задоволенню потреб суспільства та підвищенню рівня життя кожного громадянина.

Очевидно, що правові та моральні норми складають єдине нормативне поле, взаємно підтримуються при упорядкуванні суспільних відносин, при формуванні у державних службовців та споживачів управлінських послуг необхідної моральної культури, правосвідомості. При цьому в багатьох статтях діючої Конституції України, Декларації прав та свобод людини, інших законних та підзаконних нормативних актах оцінки й вимоги права та моралі поєднуються [20].

2.2. Алгоритм проведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців

«Корупція» походить від латинського слова «corrumpere», що означає «псування», «розбещення», тобто може розумітися як розбещення окремих посадових осіб органів державної влади, як соціальна корозія, що роз'їдає державну владу і суспільство в цілому [1].

Корупція – це спосіб мислення, який зумовлює спосіб життя. Поширення корупції останніми роками у різних сферах життя в Україні, перетворення її на масове явище перетворило її на елемент повсякденності, звичаю, традиції. Звиклість до неї населення, особливо в деяких сферах суспільного життя, діє на окрему особистість як культурна норма [29].

Нормативно-правові акти України також містять визначення поняття корупції. Зокрема, в Законі України «Про запобігання корупції» наводиться таке формулювання:

«Корупція – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього 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» [11].

Різні прояви корупції мають різну етичну оцінку: одні дії вважаються злочинними, інші всього лише аморальними. До останніх, як правило, відносяться непотизм (кумівство) і заступництво на підставі політичної орієнтації, які порушують принцип мерітократії.

Слід відрізнити корупцію від лобізму. При лобіюванні («кришування», упереджений розподіл пільгових кредитів і державних замовлень, надання конкурентних переваг тощо) посадова особа також використовує свої владні повноваження для підвищення шансів перепризначення або для просування посадовими сходами в обмін на дії на користь певної групи.

Найнебезпечніші форми корупції кваліфікуються як кримінальні злочини. До них, перш за все, відносяться розтрата (розкрадання) (стаття 191 КК України), зловживання службовим становищем (стаття 364 КК України) та отримання неправомірної вигоди (стаття 368 КК України) [17].

Корупція часто є приводом для закликів до насильницької зміни влади. При цьому звинувачення нерідко пред'являються не тільки конкретній політичній еліті, але і політичній системі в цілому.

Як відзначає політик Оскар Аріас Санчес (Коста-Ріка), авторитарні режими здатні успішно приховувати переважну більшість зловживань владою від громадськості, так що висновок про їх корумпованість робиться на підставі аналізу непрямих свідочств і згубних для всього суспільства наслідків. Навпаки, корупція в демократичних режимах часто отримує широкий розголос і присікається перш, ніж вона починає завдавати істотної шкоди [35].

Корупція – це явище, яке постійно розвивається, трансформується, пристосовуючись до умов розвитку законодавства, суспільства та держави,

при цьому її сутність і негативний вплив на психологію державних службовців залишаються незмінними.

З позиції моралі корупція містить такі аморальні елементи [16]:

1) Порушення закону.

Корумпований представник порушує свій договір з державою і порушує загальнообов'язковий до виконання закон. Таким чином він не виконує моральний обов'язок діяти у відповідності з приписами легітимної влади.

2) Шкода для спільного добра.

Загальнообов'язковість приписів легітимної влади впливає з того, що ці приписи видані для захисту і розвитку спільного добра суспільства. Метою корупційного діяння є не спільне добро, а особиста вигода представника. Спільному ж добру наноситься шкода: безпосередня (коли особа незаконно збагачується за рахунок спільного добра) або опосередкована (коли сторони хоч і не шкодять прямо спільному добру, але занедбують його, ставляться байдуже до його розвитку).

3) Страждає розподільча справедливість.

Часто в результаті корупційних дій особа збагачується за рахунок інших членів суспільства. Таким чином іншим членам суспільства може наноситись пряма шкода, за яку несуть відповідальність учасники корупційних стосунків).

4) Обман.

Оскільки корупція заборонена і карається законом, учасники корупційних стосунків змушені приховувати їх чи навіть надавати їм видимості законності. Це часом веде до прямого обману, який є заборонений з моральної точки зору.

Актуальною залишається думка вчених про те, що необхідно вдосконалити існуюче антикорупційне законодавство чіткими визначеннями можливих форм корупційної поведінки, а також працюючими механізмами відповідальності за такі діяння.

Якщо не боротися з корупцією, то вона стає повсякденним способом мислення всіх без винятку, що деструктивно впливає на наш спосіб життя і дії. Тому невідкладно потрібно вирішувати такі основні завдання [1]:

- 1) зменшення кількості так званих «хабаромістких» функцій державного адміністрування (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, довідок тощо);
- 2) чітке законодавче визначення процедур прийняття управлінських рішень;
- 3) забезпечення прозорості прийняття рішень за допомогою конкурсів, тендерів тощо;
- 4) підвищення рівня соціального забезпечення населення;
- 5) реальне впровадження кримінальної відповідальності за корупційну діяльність;
- 6) залучення громадськості до контролю за владою;
- 7) підвищення ролі та авторитету профспілкового руху.

Зрозуміло, що в нашій державі нехтують правилами етики, тому дуже гостро відчувається проблема корупції, яка є загрозою правам людини та громадянина, верховенству права й демократії, правопорядку та соціальній справедливості, а також головною перешкодою сталому економічному розвитку суспільства. Тому в сучасній Україні одним із пріоритетних напрямів у сфері запобігання корупції є своєчасне виявлення корупційних ризиків, які виникають у діяльності державних, а також усунення умов та причин цих ризиків.

Корупційні ризики – це сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування [8].

Специфіка державної та муніципальної служби створює можливості для існування суперечливих інтересів – індивіда, соціальних груп, громади, суспільства та самої держави, зіткнення яких в управлінському процесі

спричиняє (або може спричинити) виникнення різноманітних конфліктних ситуацій, а іноді призводить і до скоєння корупційних правопорушень. Виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків, є одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції [36].

На практиці прийнято вважати, що наявність корупційних ризиків найчастіше зустрічається у таких сферах державного управління:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення контрольно-наглядової функції держави.

Загалом корупційні ризики можна поділити на дві групи: інституційні та загальносистемні ризики [8].

Інституційні корупційні ризики – фактори, що негативно впливають на поведінку посадовця, перетворюючи її на корупційну, та усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює (або який очолює) такий службовець.

Загальносистемні (або зовнішні) корупційні ризики – це ризики, пов'язані із загальними недоліками створення та функціонування державної адміністрації, аналізуються лише в частині рівня корупції при підготовці, прийнятті та виконанні управлінських рішень.

За поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців прийнято розділяти на такі:

- не добросовісність державних службовців;
- безконтрольність з боку керівництва;
- виникнення конфлікту інтересів;
- наявність дискреційних повноважень.

Як правило, в корупції беруть участь, з одного боку, чиновник, з другого – підприємець або пересічний громадянин. Дуже небезпечними нині лишаються зрощування апарату влади з структурами бізнесу, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля та правил етики.

Недобросовісна поведінка державного службовця як один з корупційних

ризиків – це перш за все порушення/свідоме нехтування ним моральних критеріїв та етичних норм поведінки на державній службі.

Етично-психологічні аспекти та соціально-правові фактори мають досить великий вплив на сумлінність державних службовців при виконанні посадових обов'язків, оскільки рішення вони приймають, як правило, з урахуванням власного досвіду, психологічного ставлення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі [8].

Згідно з Рекомендаціями ОЕСР з покращення етики поведінки на державній службі, прийнятими 23.04.1998 року, посадовцям необхідно знати основні принципи і норми, якими вони мають послуговуватися в повсякденній роботі, та межі допустимої поведінки. Також їм потрібно знати свої права та обов'язки при виявленні ними фактичних або можливих правопорушень у сфері державної служби. З цією метою має бути передбачено чіткі правила і процедури, яких повинні дотримуватися державні службовці. Також, відповідно до приписів частини 2 статті 8 Конвенції ООН проти корупції (від 31.10.2003 р.), кожна держава-учасниця прагне застосовувати у рамках своїх інституційних та правових систем кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного і належного виконання управлінських функцій [5, с. 7].

Поширеною є категорична думка про причини виникнення недоброчесної поведінки державних службовців та корупції в цілому, які полягають у встановленні мізерних окладів і «закриття очей» на те, що державний службовець у даному випадку розраховує на «приховані можливості» своєї посади.

Виникненню та процвітанню корупції сприяють у тому числі недоліки системи контролю в сфері державної служби, яка мала б охоплювати не тільки питання строків переміщення документації між виконавцями та різними установами, а й трудової дисципліни, аналізу корупційних «прихованих можливостей» посад та розробки дієвих методів боротьби з цим

явищем.

Безконтрольність діяльності державних службовців з боку керівництва є ще одним корупційним ризиком. Тому з метою недопущення виникнення цього ризику безпосереднім керівництвом державного службовця має здійснюватися належний контроль. Разом з тим ефективною антикорупційна політика може бути лише за умов існування реальних та дієвих інструментів протидії корупції на основі інститутів відповідальності та застосування традиційних правоохоронних методів [22].

Також необхідним є надання керівництвом підлеглим працівникам практичної та методичної допомоги в реалізації поставлених завдань. У разі відсутності належного контролю з боку керівництва можуть виникнути й інші корупційні ризики, зокрема не доброчесність державних службовців та конфлікт інтересів.

Мабуть, найсуттєвішим корупційним ризиком є виникнення конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів є внутрішньоособистісним конфліктом державного службовця, який виникає через наявність у нього корисливого прагнення скористатися владою із порушенням норм професійної етики.

У законодавстві ЄС досить поширеним є запропоноване у Рекомендаціях ОЕСР щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі визначення конфлікту інтересів як конфлікту між посадовими обов'язками та приватними інтересами посадової особи, в якому пов'язаний з приватними можливостями інтерес посадовця може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій.

У національному законодавстві Законом «Про запобігання корупції» [11] також визначено правові категорії потенційного та реального конфліктів інтересів. Головні ознаки конфлікту інтересів:

- загроза об'єктивності посадовця під час реалізації ним посадових обов'язків;
- суперечність між особистим інтересом посадовця та інтересами інших суб'єктів;

- можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів.

Найважливішими та найпоширенішими заходами щодо запобігання та попередження конфлікту інтересів в наших європейських сусідів є такі: обмеження і контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади;

- обмеження і контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у громадській організації або політичній партії);

- дискваліфікація або звільнення чиновників з посади, коли участь у переговорах чи прийнятті конкретного рішення поставить їх у конфліктну позицію.

Ще одним корупційним ризиком є наявність у чиновників дискреційних повноважень. Дискреційні повноваження – сукупність прав та обов'язків органів державної влади й місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що надають їм можливість на власний розсуд визначити повністю чи частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом.

У роз'ясненні Міністерства юстиції України від 12.04.2011 року «Корупційні ризики в діяльності державних службовців» дискреційні повноваження мають такі основні ознаки [36]:

- дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд оцінювати юридичний факт та обирати одну із декількох встановлених у нормативно-правовому акті форм реагування на цей факт, унаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятися правовідносини;

- надають можливість на власний розсуд обирати міру державно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації;

- 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 на власний розсуд визначати строки і 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.

Водночас необхідно відзначити, що лише наявність дискреційних повноважень не завжди призводить до скоєння державними службовцями корупційних правопорушень. Саме вихід за межі дискреційних повноважень підвищує ризик скоєння правопорушень. Це виникає тоді, коли нормативно-правовий акт або пов'язані з ним акти не містять юридичних засобів, що дають змогу забезпечити використання дискреційних повноважень у чітко визначеному обсязі, необхідному для належного виконання посадовцем своїх прав і обов'язків. Прикладом такого перевищення може служити нормативний припис, що надає посадовій особі право витребувати у фізичних і юридичних осіб додаткові матеріали та інформацію на власний розсуд, без конкретизації мети, строків і підстав для прийняття такого рішення.

Дієвим засобом зменшення цього корупційного ризику буде:

- 1) виключення (чи суттєве обмеження) із нормативно-правових актів або пов'язаних з ними організаційно-розпорядчих документів (посадові інструкції, доручення тощо) дискреційних повноважень;
- 2) встановлення чітких обсягів та меж таких повноважень при прийнятті управлінських рішень.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що своєчасний аналіз корупційних ризиків, вжиття превентивних антикорупційних заходів та практичне виконання правил етики нададуть можливість виключити порушення державними службовцями законодавства України, позитивно вплинуть на покращення роботи цих органів та сприятимуть підвищенню їх авторитету.

Корупції можна запобігти лише тоді, коли кожний державний службовець почне відчувати моральну відповідальність за досягнення

загальної мети створення вільних від корупції органів державної влади та місцевого самоврядування. Це означає, що всі працівники повинні дбати про зростання ролі професійної етики, щоб сторонні особи не мали можливості впливати на рішення державного службовця, а корумпованих колег не прикривали через почуття солідарності або лояльності [26].

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

3.1. Досвід професійного оцінювання державних службовців у зарубіжних країнах

Вже триває третє десятиліття незалежності України. Однак процес створення в нашій державі громадянського суспільства ще далекий від завершення. Більше того, ентузіазм і оптимістичні сподівання перших днів незалежності в свідомості багатьох людей поступились місцем скепсисові і похмурих прогнозам на майбутнє. Складається враження, що ще не повністю сформована держава вже почала занепадати [16].

Серед причин такого стану справ часто називають значне поширення аморальних явищ, в т. ч. корупції, в державі і в суспільстві в цілому. Багато хто має тверде переконання, що всі щаблі владного апарату наскрізь пронизані корумпованими стосунками. Така ситуація тривожить всі кола суспільства і потребує всебічного вивчення, оцінки і наполегливої праці для її виправлення [16].

Керівництво державних органів, кадрові служби почали більше уваги приділяти впровадженню різних інновацій, які створюють належний морально- психологічний клімат у системі органів державної служби. Приймаючи Присягу, кожен державний службовець України присягається «вірно служити» своєму народові України. Присяга є, так би мовити, фундаментом виконання обов'язку на державній службі. Вступаючи на посаду, державний службовець обіцяє суворо дотримуватися Конституції та законів України. Це порушує перед чиновником ряд практичних і філософських питань: наприклад, Конституція і закони можуть примушувати державного службовця діяти наперекір сформованій думці чи внутрішньому переконанню.

Можна говорити про активне впровадження елементів етичної інфраструктури в систему державної служби України, що відповідає досвіду високорозвинутих країн Заходу. В даному контексті йдеться про розробку етичних кодексів, створення структурних підрозділів в органах державної влади, які на постійній і фаховій основі здійснюватимуть врегулювання морально-етичних та соціально-психологічних проблем у колективах. Запроваджуються морально- етичні критерії під час оцінювання роботи як окремих посадових осіб, так і органів держави та місцевого самоврядування в цілому.

Ще однією позитивною тенденцією є зростання уваги вітчизняної науки до проблем «етизації» державної служби. Але не слід заперечувати і той факт, що більшість елементів інституційної етики опановуються працівниками безпосередньо в процесі праці, досвід практичного застосування професійної етики набувається у трудовому колективі.

Державна служба має в основі конституційні положення. Саме вони є етичними обмеженнями дій посадовця та основою довіри з боку громадян, суспільства. Відповідальність за конституційністю положень законів покладено на Конституційний Суд України. Доводити протиріччя закону Конституції треба в ході проведення службової перевірки і судового розгляду. У разі конфлікту між нормами Конституції України та іншим нормативним актом або наказом керівника державний службовець, який дотримується етичних принципів, буде вірним Конституції.

Правила етичної поведінки державних службовців в Україні як правовий акт закріплюють реалізацію посадовими особами їх прав і обов'язків стосовно інших суб'єктів суспільних відносин, а також інформують громадян про поведінку, якої вони можуть очікувати від державних службовців.

Найважливішою умовою побудови етичного кодексу як системи норм, що сприяє розбудові в державній службі системи відносин на засадах моралі й стимулює етичну поведінку державного службовця, є вирішення проблеми

оптимального співвідношення необхідності й свободи його особистості як посадової особи й громадянина, а отже, утвердження в системі державного адміністрування особистісної взаємодії.

Оскільки посадовець має виконувати свої обов'язки відповідно до конституційних принципів, він повинен насамперед:

- турбуватися про захист прав і свобод людини й громадянина;
- завжди пам'ятати, що від його поведінки залежить уявлення людей про державну службу та її авторитет;
- з повагою ставитись до них при виконанні своїх службових обов'язків;
- з належною повагою ставитись не тільки до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, а й до їх об'єднань, всіх юридичних осіб публічного та приватного права;
- не проявляти свавілля або байдужості до правомірних дій та вимог;
- не допускати прояви бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманості у висловлюваннях або іншим чином поводитися у спосіб, що дискредитує орган державної влади або ганьбить репутацію державного службовця.

Тільки така, наведена вище, поведінка державного службовця сприятиме впровадженню правил етики в організацію державної служби в Україні.

Репутація посадової особи – це загальновизнані в суспільстві уявлення та оцінка поведінки державного службовця, як представника держави чи місцевого самоврядування і носія владних повноважень.

Під репутацією юридичної особи – органу державної влади розуміється оцінка професійної діяльності, яку здійснює такий орган як учасник суспільних відносин.

Слід пам'ятати, що не може бути обмежень чи привілеїв для громадян за ознаками релігійних та інших переконань, етнічного та соціального походження, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (стаття 24

Конституції України). Іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами, а також несуть такі самі обов'язки, що й громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України (стаття 26 Конституції України).

При виконанні своїх повноважень державний службовець має дотримуватися умов раціонального, ефективного, економного використання доручених йому матеріальних та фінансових ресурсів. Посадовець несе відповідальність за те, щоб доручені йому ресурси використовувалися належним чином. Останні не повинні використовуватися з приватною метою, якщо на це не було надано законного дозволу. Зі службовцями, діяльність яких пов'язана з матеріальними цінностями, обов'язково укладаються договори про повну матеріальну відповідальність (стаття 135-1 КЗпП). Межі матеріальної відповідальності працівників встановлюються законодавством (стаття 135 КЗпП).

Державний службовець повинен постійно поліпшувати стан відповідності своїх умінь, знань і навичок функціям та завданням посади, яку він займає, підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівні за освітньо-професійними програмами та шляхом самоосвіти.

Етика державно-службових відносин у широкому значенні є практично-виховною і регульованою чинністю.

Етичний кодекс, яким державні службовці мають керуватися, не просто спирається на загальноприйняту мораль, але й конкретизує її вимоги відповідно специфіки службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень, що покладаються на них [2].

Ефективною та успішною державна служба досягається завдяки таким здібностям як:

- уміння працювати з людьми;
- організовувати їх на виконання управлінських рішень;
- одержувати та доводити інформацію;

- встановлювати контакти та взаємозв'язки у суспільстві.

Тоді діяльність владного органу матиме результат, якщо посадовці будуть розуміти психологічні особливості поведінки, дотримуватись високих моральних принципів і етичних норм, а це, у свою чергу, сприятиме формуванню позитивного іміджу. Також належні умови праці державних службовців – це їх право на таку організацію праці і на такі умови, в яких можлива самореалізація, панує атмосфера довіри, поваги, гідності, належно оцінюється ініціатива й самостійність у підході до справи, а оцінка і вартість праці адекватна суспільній ролі.

Впровадження етичної інфраструктури у державному управлінні залежить від багатьох механізмів, які її регламентують та реалізують, серед них виокремлюють наступні:

- політична воля;
- етичне законодавство;
- механізми звітності та нагляду (відповідальності);
- кодекси поведінки;
- механізми професійної соціалізації;
- належні умови організації праці державних службовців;
- громадський контроль за діяльністю державних службовців.

У цьому й полягає актуальність сутності впровадження правил етики в організацію державної служби в Україні.

3.2. Загальні рекомендації вдосконалення процедури оцінювання державних службовців

За своєю сутністю демократія залежить від громадської довіри. Без повної довіри громадськості до тих, кого вона обирає, а також до тих, хто найнятий на роботу, демократичні інституції не зможуть повноцінно існувати, а країна не зможе розвиватися, якщо система державного управління матиме суттєві недоліки.

Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні

спрямовано на системне правове розв'язання проблем у сфері державної служби з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи, інших міжнародних організацій [15].

Так наприклад метою Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року (затверджена розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 24.06.2016 року № 474-р) є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. Результатом реалізації стратегії повинна стати більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги [41].

Розділом 3 Стратегії сталого розвитку “Україна - 2020” (схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5) визначено, що однією з першочергових реформ визначено реформу державного управління, що має на меті побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом проведення реформи повинно стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (електронне урядування) для забезпечення формування і реалізації цілісної державної політики, спрямованої на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [42].

Державна служба є основою державного управління. Створення професійної державної служби має виключне значення для держави з перехідною економікою. Досягнення мети, визначеної Стратегією сталого розвитку “Україна - 2020” не може бути здійснено без професійних, добросовісних та етичних державних службовців.

Принципи, на основі яких створюється державна служба, відображені у принципах державного управління, а саме:

- належність, визначеність і застосування на практиці сфери охоплення державної служби;
- визначеність і застосування на практиці політики і правової бази для професійної та чітко впорядкованої державної служби;
- відбір і призначення на посади державної служби, що ґрунтуються на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів; чіткі та зрозумілі критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби;
- унеможливлення прямого чи непрямого політичного впливу на вищі керівні посади державної служби;
- справедлива і прозора система оплати праці державних службовців, що ґрунтується на класифікації посад;
- забезпечення професійного розвитку державних службовців, що включає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів службової діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об'єктивних, прозорих критеріїв і здобутків;
- здійснення заходів для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі [42].

Вище зазначені стратегії направлені не тільки на розвиток та вдосконалення державної служби в Україні, але і на покращення якісних характеристик державних службовців.

У сферах діяльності, де інформаційно-психологічний вплив на соціальні верстви є провідним методом, вирізняють ступені етичності/неетичності. Так, у роботі з громадською думкою застосовуються методи PR (від англ. public relations – зв'язки з громадськістю також «піар» – це діяльність, спрямована на досягнення взаємопорозуміння та згоди між людьми, соціальними групами, класами, націями, державами на основі цілеспрямованого формування громадської думки та управління нею): «чорні», «сірі» та «білі»:

- «чорні» методи – порушення правових та етичних норм;

- «сірі» методи балансують на межі;
- «білі» методи повністю відповідають правовим та етичним нормам.

Більшу «палітру кольорів» PR наводять Ю. Сурмін та Д. Наріжний, які виокремлюють «білий», «сірий», «жовтий», «чорний», «брудний» PR. За їх класифікацією [39]:

- «білий» базується на принципах професійної етики, на етичних положеннях Афінського, Мадридського та інших кодексів;
- «сірий» передбачає дотримання етики стосовно замовника, але порушує її стосовно громадськості;
- «жовтий» орієнтований на досягнення популярності будь-яким шляхом;
- «чорний» припускає порушення моралі й закону для досягнення цілей, використовує маніпулювання свідомістю людей;
- «брудний» заснований на запереченні принципів моралі та правових норм, застосовує психологічні диверсії та інформаційні війни.

Зрозуміло, що лише «білі» методи можуть бути визнані суспільством як припустимі в діяльності державних службовців і саме це має бути реалізовано шляхом впровадження відповідних етичних правил.

При цьому під час визначення цих етичних обмежень важливо врахувати, що «наявність у кодексі морального ідеалу вказує на те, що дана професійна група бере на себе дещо вищі зобов'язання, ніж ті, які законом встановлює держава» [37, с. 191].

Зрозуміло, що демократія не зможе прогресувати у суспільстві, яке не дотримується головних стандартів етичної поведінки на усіх рівнях – центральному, регіональному та місцевому. Таким чином, власне професійною групою має бути визначено, що «не дозволено нам», навіть у випадку, коли це

У січні 2007 року Центр експертизи та реформування місцевого самоврядування Ради Європи розпочав в Україні реалізацію проекту

На думку багатьох українських та зарубіжних експертів, реалізація цих

завдань сприятиме покращенню роботи органів місцевого самоврядування, забезпеченню більш повної підтримки дій влади з боку населення, становленню громадянського суспільства, більш ефективному здійсненню ринкових перетворень та реалізації стратегічного курсу європейської інтеграції України.

Не варто применшувати домінуючу роль керівника у практичній реалізації будь-яких завдань та перетворень. При цьому хочу спертися на тези Крістін Порат, професора Школи бізнесу імені Мак Доноу при Джорджтаунському університеті, яка вважає, що для завоювання щирої відданості працівників і досягнення їх цілковитого прагнення втягнутися в трудову діяльність, керівник має продемонструвати їм свою повагу.

Це підтверджується опитуванням майже 20 тисяч людей в усьому світі (дослідження проводилося HBR (Harvard Business Review) спільно з Тоні Шварцем, автором 4-х бізнес-бестселерів. Ніякі інші аспекти поведінки керівника так не впливають на відданість та захоплення роботою як елементарна повага. Люди цінують її більше, ніж визнання і похвалу, ніж корисну критику, навіть більше, ніж можливість вчитися, рости і розвиватися.

Ті, що відчують повагу з боку свого керівника, почують себе [18]:

- на 56 % краще – і в розумінні фізичного здоров'я, і загального благополуччя;
- почуття довіри і безпеки в них в 1,72 рази вище;
- на 89 % більше задоволені роботою;
- на 92 % вища концентрація і вміння правильно розставляти пріоритети.

Повага – це морально-етичний принцип, який вимагає відношення до іншої людини як до особистості. Це таке ставлення, коли враховується поняття людської гідності. Повага є безумовно основою для довготривалих відносин.

Повагу доповнює пошана, тобто визнання особистих чеснот індивіда і

його приналежності до певної спільноти. Без взаємної поваги неможливе існування сучасного трудового колективу, не складуться, ні товариські, ні сімейні відносини.

Якщо спілкування відбувається із взаємною повагою, то воно буде відкритим і спрямованим на продуктивний діалог та співробітництво, ґрунтуватиметься на моральних нормах і принципах справедливості, рівноправності, доброзичливості та ввічливості.

Українське суспільство, держава, уряд потребують підготовки нової генерації і підвищення кваліфікації вже працюючих керівників і спеціалістів органів державної влади. Програмою кадрового забезпечення державної служби [32] визначені гарантії громадянам рівних прав і можливостей для професійної підготовки та цілісного розвитку особи, пріоритетність гуманістичного та демократичного спрямування, випереджаючий характер змісту навчання, структурна оптимізація всієї системи, відкритість новим технологіям, особливо на шляху індивідуалізації навчання державних службовців.

Адміністративні реформи, формування нових механізмів державного управління, розвиток державної служби нерозривно пов'язані з професійною підготовкою кадрів. За таких умов ефективне функціонування системи безперервного професійного навчання державних службовців є нагальною потребою та важливим фактором становлення демократичної, соціальної, правової держави.

Серед основних завдань, що стоять сьогодні перед системою професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в нашій країні, є потреба організувати навчання таким чином, щоб запрацювали законодавчо вже закріплені етичні стандарти. Тільки дієва професійна культура допоможе підняти мотивацію державних службовців, повернути довіру населення до владних інституцій.

В Україні можна виділити такі нормативно-правові документи, які регламентують підвищення кваліфікації державних службовців:

– Указ Президента України від 09.11.2000 року № 1212/2000, яким була затверджена Комплексна програми підготовки державних службовці.

Основними цілями та завданнями програми є забезпечення потреб органів державної влади, органів місцевого самоврядування працівниками з високим рівнем професіоналізму та культури, здатних компетентно і відповідально виконувати завдання та функції держави, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам. У розділі 3 програми зазначено, що основними критеріями відбору талановитої молоді є результати навчання та професійні досягнення, творчі та розумові здібності, моральні якості і бажання працювати у системі державної служби.

– Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 106, якою було затверджено Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

У розділі 1 положення дається визначення поняттям академічна доброчесність та професійна компетентність.

Академічна доброчесність – це сукупність етичних принципів та визначених законом правил, якими мають керуватися суб'єкти надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдери), а також державні службовці, голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники, посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад (далі - учасники професійного навчання) під час проходження професійного навчання з метою забезпечення довіри до результатів навчання.

Професійна компетентність – це здатність учасника професійного навчання в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку.

Система професійного навчання базується на таких принципах:

- обов'язковості та безперервності професійного навчання протягом проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, роботи в державних органах, здійснення повноважень депутата місцевої ради;
- цілеспрямованості, прогностичності та випереджувального характеру;
- інноваційності та практичної спрямованості;
- індивідуалізації та диференціації підходів до навчання;
- відкритості та академічної доброчесності;
- наближеності освітніх послуг до місця проживання та проходження служби особи;
- гарантованості фінансування професійного навчання.

Підвищення кваліфікації здійснюється за програмами, які за змістом навчання поділяються на загальні і спеціальні.

Загальні програми підвищення кваліфікації – програми підвищення кваліфікації, метою яких є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до загальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування.

Спеціальні програми підвищення кваліфікації – програми підвищення кваліфікації, метою яких є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до їх індивідуальних потреб і спеціальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування.

Очікувані результати навчання за загальними та спеціальними програмами підвищення кваліфікації мають охоплювати професійні знання та професійні компетентності, необхідні учасникам професійного навчання для належного виконання ними встановлених завдань і обов'язків [37].

Цілком зрозуміло, що ефективність професійного навчання часто

оцінюється через призму підвищення зв'язку між професійно-кваліфікаційним розвитком і посадовим зростанням. Але сьогодні високоморальні професійні спеціалісти, що успішно пройшли навчання, яке надалі залишається соціально та матеріально неоціненим, втрачають мотивацію до роботи і, не бачивши перспективи розвитку в даному органі державної влади, будуть зацікавлені у зміні місця праці. Тобто є загроза поширення такого явища як вимивання професіоналів, що зовсім не піде на користь нашій країні та підвищенню авторитету її владних інститутів. Таким чином, одним з напрямів розвитку системи професійного навчання державних службовців має стати посилення орієнтації на зв'язок навчання і посадового зростання шляхом збільшення відповідальності керівників в реалізації програм професійного розвитку кадрів.

Не варто забувати, що інтелектуальний та етичний розвиток людини є метою сучасної освітньої практики, а стан системи освіти в цілому, зокрема професійного навчання державних службовців, визначає становище держави в сучасному світі та людини в суспільстві.

У конфуціанстві шляхетність розглядається як важливий етичний компонент, і саме якісне, систематичне професійне навчання має допомогти державним службовцям відродити шляхетність, відкритість та бажання чинити добро.

Керівництво посадовими особами органів державного адміністрування можна назвати мистецтвом, невід'ємною складовою якого є робота з підлеглими. Американські автори теорії стресового балансу Р. Блейк і Дж. Мутон детально описали концепцію, яка розглядає вплив на ефективність управління багатьох факторів, у формі типології 4 крайніх позицій «управлінської ґратки» і одну середню [48]:

1. «Нульове управління» (примітивне керівництво, «відпочинок на роботі» або страх перед бідністю): керівника, який використовує даний тип управління, не цікавлять ні результати, ні його підлеглі. Він впевнений в тому, що завжди може звернутися за допомогою до незалежного експерта.

Все це допоможе йому уникнути конфліктів та створити для себе сприятливі умови праці. Однак лідером такий керівник не є, а лише «зберігачем свого портфеля і крісла».

2. Соціальне управління (керівництво в стилі заміського клубу, будинку відпочинку): в даному випадку керівник приділяє увагу потребам підлеглих, при цьому залишається в стороні від виробничих питань. На його думку, щоб досягнути ефективної роботи організації, достатньо створити доброзичливий мікроклімат в колективі. Такого керівника люблять підлеглі, але, спираючись на них, він приймає часто необґрунтовані рішення.

3. Авторитарне управління (авторитет – підпорядкування): такий стиль управління означає орієнтованість керівника на виконання виробничих та службових завдань. Соціальна діяльність керівником не здійснюється, тому між ним та підлеглими відсутнє взаєморозуміння.

4. Виробничо-соціальне управління (організація): керівник вміє поєднувати вирішення поставлених задач та соціальних проблем підлеглих, завжди готовий йти на компроміс. Прийняті ним рішення обговорюються з підлеглими, приймаються їх пропозиції.

5. Командне управління (групове керівництво управлінням): такий керівник прикладає максимум зусиль для виконання виробничих завдань і для вирішення питань підлеглих. Він намагається об'єднати всіх працівників та втягнути в процес прийняття багатьох рішень, завдяки чому піднімається задоволення підлеглих своєю роботою та досягається висока ефективність діяльності всієї організації.

За оцінками дослідників найбільш оптимальним визнають командне управління, адже члени колективу роблять спільну справу, тому відносини впливають на її виконання. Спілкуючись, люди часом травмують одне одного, а моральні травми часто страшніші за фізичні. Морально-психологічний стан в органі державної влади багато в чому залежить від керівника, визначається його особистою поведінкою і моральними якостями [43]. Якщо міжособистісні відносини формуються лише на підставі

формальної залежності, змушеному визнанні керівника, страху покарання, то поведінка членів групи набуває виконавчого, а не творчого характеру, свідомість загальмована, ініціатива придушена. Фактори нерозвиненості міжособистісних відносин призводять до викривленого сприйняття працівниками реальності, погіршення настрою, відокремлення думок, відсутності інтересу до колективних традицій.

У сучасних умовах моральними вимогами до керівних кадрів серед посадових осіб є:

- чесність державних службовців;
- їх законслухняність, прозорість їх діяльності;
- врахування громадської думки при прийнятті суспільно значущих рішень;
- негайне реагування на соціально-економічні, екологічні та технологічні виклики.

Керівникам владних інституцій слід в колективах органів державної влади сприяти створенню такого морального клімату, який складається з моральності кожного його члена та базується на кращих моральних якостях сформованих суспільством [27], а саме:

- довірі;
- відповідальності;
- доброзичливості та відкритості;
- повазі до закону;
- толерантності та позитивному відношенні до думок членів колективу;
- урахуванні пропозицій державних службовців при прийнятті значущих для колективу рішень;
- високому ступені взаємодопомоги;
- бажанні співпрацювати з колегами та представниками суспільства.

Сприятливою ознакою морально-психологічного клімату в колективі є відповідність моральних настанов у колективах усталеним моральним

якостям суспільства. Відсутність відповідності сприятиме виникненню конфліктів.

Опитування дозволило сформулювати перелік основних якостей і стандартів поведінки, необхідних керівникові [43]:

- 1) широта поглядів і глобальний підхід до проблем;
- 2) далекоглядність та гнучкість;
- 3) ініціативність та рішучість, особливо в умовах форс-мажору;
- 4) завзятість у роботі та систематичне самовдосконалення;
- 5) вміння чітко і грамотно формулювати цілі та установки;
- 6) готовність вислуховувати думки інших;
- 7) неупередженість, безкорисливість і лояльність;
- 8) здатність повністю використовувати можливості підлеглих правильною їх розстановкою та справедливим ставленням до них;
- 9) особиста привабливість;
- 10) здатність згуртовувати та мотивувати людей.

З огляду на те, що керівник перебуває в центрі уваги, його знають, про нього говорять, з нього навіть беруть приклад інші, він повинен дотримуватися етичних стандартів поведінки, зокрема:

- виконувати обіцянки (якщо щось не виходить, то слід вибачитися і пояснити причину);
- не принижувати гідності підлеглого, контролювати свої слова, не допускаючи образливих та недобррозичливих слів;
- не виявляти особистих симпатій;
- в усіх ситуаціях керуватися справедливістю;
- не боятися хвалити підлеглого;
- довіряти і сприяти ініціативі;
- не шукати винних, а шукати причини і шляхи подолання недоліків;
- не провокувати ситуації, що можуть призвести до міжособистісних ексцесів (пересудів, взаємних випадів, істерик тощо).

ВИСНОВКИ

Поняття «оцінювання» – це дія, що означає оцінювати, тобто визначати якості, цінності кого-небудь, чого-небудь; складати уявлення, роботи, висновки про кого-небудь, що-небудь, визначати суть, характер, значення, роль когось; запланована, суворо формалізована і стандартизована оцінка співробітників як членів організації, що займають певні посади.

У професійному житті державного службовця здійснюється оцінка: особистих якостей та професійних компетенцій під час вступу на державну службу; професійної придатності під час проходження випробувань; результатів службової діяльності, які підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань (щороку) та для його просування на службі; особистих якостей, професійних компетенцій, службової діяльності громадянами, яким надавались послуги, але результати цього оцінювання не додаються до його особової справи, на противагу всім вище переліченим, хоча значно впливають на імідж державної служби у суспільстві.

Вітчизняні науковці виділяють якісні, кількісні, комбіновані методи оцінювання персоналу. До якісних методів належать: біографічний, усних і письмових оцінних характеристик, співбесіду, групову роботу або дискусію, матричний (порівняння фактичних якостей з необхідними), еталонний (порівняння з «ідеальним» працівником). До кількісних методів належать: метод бальної оцінки (за встановленою шкалою); ранжування, система класифікації за порядком (ранговим порядком), експертних оцінок. До комбінованих методів відносять: тестування, анкетування (самооцінка), метод сумарних оцінок, ділові ігри, конкурсні методи, цільові (управління за цілями), метод графічної оцінки (профілю). На практиці під час оцінювання на державній службі було б ефективно застосовувати кожен із методів залежно від категорії вакантної посади і органу державного управління.

1 травня 2016 року набрав чинності Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу».

Законом встановлено, що для визначення якості виконання державними службовцями поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування професійного та особистісного розвитку, виявлення потреби у професійному навчанні щороку проводиться оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.

З метою імплементації цього закону Уряд 23 серпня 2017 року прийняв постанову №640 «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців».

У процесі запровадження нової системи виникла необхідність внесення окремих уточнень та змін до зазначеного порядку, з урахуванням їх практичного застосування, зокрема, що стосуються порядку визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», порядку затвердження суб'єктом призначення висновку щодо результатів оцінювання службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» і «В», а також деталізації певних положень згаданого Типового порядку з урахуванням їх практичного застосування.

На виконання цього завдання Генеральним департаментом з питань державної служби Національного агентства України з питань державної служби підготовлено зміни та уточнення до Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, в якому:

- уточнено порядок визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», зокрема керівників центральних органів виконавчої влади;
- уточнено процедуру формування висновку щодо результатів оцінювання службової діяльності державних службовців;

- деталізовано процедуру оцінювання у випадку отримання негативної оцінки;
- деталізовано певні положення згаданого Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців з урахуванням їх практичного застосування.

Оцінювання результатів діяльності набуває все більшого значення в країнах Європейського Союзу як ключовий процес в процесі управління людськими ресурсами, воно є на порядку денного кожного керівника та розглядається як важливий інструмент лідерства. Зміни в процедурі оцінювання віддзеркалюють загальні тенденції вдосконалення управління: процедура оцінювання, як і інші процеси управління людськими ресурсами, стає все більше децентралізованою, більш прозорою, чіткою, гнучкою/незарегульованою, функціональною, менш формальною, зміцнюючи відповідальність керівників усіх рівнів за управління людськими ресурсами, в тому числі за менторство, наставництво, розвиток персоналу. Процедура демонструє зміну бачення державної служби та стосунків між керівниками та підлеглими, відмову від ієрархічних моделей та забезпечення управління на основі співпраці.

Наявні рух до зменшення кількості характеристик, за якими здійснюється оцінювання; менше значення приділяється розгляду особистих якостей працівників (наприклад, пунктуальності, соціальних навичок, розумових здібностей) та характеристикам, які «здобуті» не на робочому місці (як от освіта чи характер); натомість увага приділяється результатам діяльності у порівнянні до запланованих відповідно до стратегічних цілей діяльності відомства та уряду в цілому, а також рівню володіння необхідними компетенціями; при цьому важливо бачити загальну картину, враховувати складність діяльності, виклики, зовнішні та внутрішні проблеми та потреби.

Сьогодні перевага надається більш спрощеним з технічної точки зору підходам до оцінювання, які переважно спираються на розвиток та зміцнення

співпраці, діалогу службовця та його безпосереднього керівника на основі аналізу досягнутих результатів, контексту, потреб сторін для розвитку їх компетенцій та нових можливостей. Відповідно, форми для оцінювання стають коротшими та більш простими. При цьому акцентується необхідність і важливість адекватної підготовки тих, хто здійснює оцінювання та кращому поінформуванню усіх учасників процесу та налагодженню їхньої співпраці.

Зміни в процедурі призводять до посилення професіоналізму в системі, проведення більш комплексних процедур, що, водночас, потребує більше ресурсів, зокрема приділення більшого часу. Саме тому не усі радо сприймають такі зміни; водночас, існує загальне розуміння, що іншого шляху просто немає. При вдосконаленні процедури оцінювання слід враховувати, що не достатньо лише адаптації до норм законодавства, адже важливою є практика імплементації цих норм, їх реальне застосування та вплив на систему державної служби.

При вдосконаленні процедури оцінювання слід враховувати такі загальні рекомендації (оптимальні цілі політики щодо реалізації процедури оцінювання):

- забезпечити єдиний підхід та послідовне впровадження оцінювання діяльності державних службовців в системі органів виконавчої влади для забезпечення сталості, прозорості та справедливості підходу;

- процедура/механізм повинні бути вдосконалені, зокрема, в частині єдиних підходів, чітких критеріїв, зведенні до мінімуму впливу на результати оцінювання суб'єктивної позиції керівника та психологічного навантаження на працівника при оцінюванні; впливу процедури; оновлених форм бланків, які би дозволяли оперативно визначати пріоритети, надавати змістовні коментарі, містили необхідну інформацію для звітності.;

- забезпечити належне інформаційно-консультативне супроводження підготовки до запровадження нової процедури оцінювання та підтримки її впровадження (інформаційні компанії/ матеріали, роз'яснювальна робота, тренінги тощо); сприяти усвідомленню керівниками відповідальності за

управління людськими ресурсами та проведення змістовного діалогу з працівниками щодо планів та результатів їх діяльності; провести роз'яснювальну роботу щодо мети та методики оцінювання, в тому числі системи підсумкових оцінок, а також щодо необхідності обговорення можливостей розвитку та внеску державного службовця у досягнення цілей, що стоять перед відомством та забезпечення результатів діяльності органу. ;

– забезпечити належне інформаційно-технологічне супроводження впровадження нової процедури оцінювання шляхом розробки відповідних автоматизованих систем/ баз даних, максимального використання електронних ресурсів для узагальнення даних.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 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
2. Величко О.О. Методичні рекомендації. Етика поведінки державного службовця [Електронний ресурс] / О.О. Величко, Є.О. Шевченко, А.І. Коба. // – Біляївка: Біляївське міськрайонне управління юстиції в Одеській області, 2013 – Режим доступу: http://bilyaivka-rda.odessa.gov.ua/files/bilyaivka-rda/doc/mikro-ust/etika_derg_slugb.pdf
3. Верех С.М. Етика поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення [Електронний ресурс]./ М.С. Верех // – Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/etika-povedinki-derzhavnih-sluzhbovtsiv-stand-problemi-i-shlyahi-ih-virishennya>.
4. Волянська М.Р. Визначення основних негативних факторів іміджу державного службовця та заходи щодо його покращання [Електронний ресурс] / М. Р. Волянська // Актуальні проблеми державного управління. - 2010. - № 1. - С. 148-153. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2010_1_21
5. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні - К. : НІСД, 2013. - 57 с. [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derhs_sluhs-06511.pdf.
6. Державна служба (2003) [Електронний ресурс] // Бібліотека Економіста онлайн 2005-2009. – Режим доступу: <http://library.if.ua/books/112.html>.
7. Дисциплінарний статут Збройних Сил України [Електронний ресурс]// Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил

України» від 16.04.2017 № 551-XIV – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/551-14>.

8. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави [Електронний ресурс] // журнал «Вісник». – 2015. - № 14. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207>.

9. Дрешпак В.М. Комунікативна діяльність державних службовців у світлі етичних принципів [Електронний ресурс]. / М.В. Дрешпак //– Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/DreshpakStat.pdf>.

10. Єлізарова Л.С. Правові аспекти регулювання етики державних службовців [Електронний ресурс] / Л.С. Єлізарова, А.М.Степаненко // . – Полтава, 2014. – 33 с.

11. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-№VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/paran738#n738>.

25. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року №889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>.

12. Закон України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р. № 2728-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2728-14>.

13. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури [Електронний ресурс] // Наказ від 28.11.12 № 123 «Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури», Генеральна Прокуратура України. – Режим доступу: https://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992 .

14. Кодекс професійної етики судді [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/969076/67885465345/>.

15. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні, схвалена Указом Президента від 20.02.2006 року № 140/2006 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/140/2006>

16. Костюк А. Корупція як соціальний феномен і як моральна проблема [Електронний ресурс]. / А. Костюк // – Режим доступу: http://old.ugcc.org.ua/ukr/church_in_action/sobor/previous/3rd/eparchial/lviv/kostiu/.

17. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page6>.

18. Кристин Порат. Как неуважение со стороны руководства сказывается на подчиненных [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hbr-russia.ru/upravlenie/motivatsiya/p14996/>.

19. Лазаренко С.Ж. Суб'єктивні причини поширеності корупції в системі державної служби в Україні [Електронний ресурс]/ С.Ж. Лазаренко // Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток». – 2015. - № 3. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=817>.

20. Лазаренко С.Ж., Бабенко К.А. Упорядкування правових та моральних норм в суспільстві як умова запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс] / К. А. Бабенко, С. Ж. Лазаренко // Інвестиції: практика та досвід. - 2015. - № 5. - С. 92-95. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2015_5_22

21. Ларіонова В.К. Історія етичних учень [Електронний ресурс] / К.В. Ларіонова // Посібник. – Гостинець. 2004 – 192 с.. – Режим доступу: <http://194.44.152.155/elib/local/sk754744.pdf>.

22. Методичні рекомендації «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>

23. Колектив авторів Серьогін С. М., Антонова О. В., Хожило І.В. та інші. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : наук. розробка [Електронний ресурс] / 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. – Режим доступу:

http://derzhava.in.ua:8081/upr_fundament_doslidzhen/DocLib4/2008/%D0%94%D0%A0%D0%86%D0%94%D0%A3/%D0%9C%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE-%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96%20%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83%20%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B8%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8.pdf

24. Мотренко Т. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів [Електронний ресурс]. / Т. Мотренко // – Режим доступу: http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/printable_article;jsessionid=324314521352DEFB4D1BB8BB9DA07B6C?art_id=282021.

25. Наказ МВС України від 07.08.2013 року № 750 «Про питання діяльності комісій з етики та службової дисципліни органів внутрішніх справ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1471-13>.

26. Пам'ятка державним службовцям структурних підрозділів облдержадміністрації, райдержадміністрацій щодо запобігання вчиненню корупційних правопорушень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oda.zt.gov.ua/images/zapobigannya-proyavam-korupczii/metodichni-rekomendaczii-ta-pamyatk/kor_pam_6.pdf.

27. Підвищення ефективності діяльності керівників органів державної влади: навч.-метод. матеріали [Електронний ресурс] / уклад. : О.Б. Коротич, Ю.В. Боковикова, К.І. Мельникова та ін. // К. : НАДУ, 2013. – 52 с. – Режим доступу: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/1367cad9-140f-47b2-a73e-c4af9a975c25.pdf

28. Попович М.В. Влада і мораль [Електронний ресурс] / М.В. Попович

// Вісник Національної академії наук України. - 2015. - № 5. - С. 22-24. -
Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnanu_2015_5_6.

29. Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0778-16>.

30. Правила убеждения: Сократа, Гомера, Паскаля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bigideas.ru/posts/1/713>.

31. Предмет і об'єкт етики [Електронний ресурс] // Етика (семінари). – Режим доступу: http://studies.in.ua/etic_seminar/2231-predmet-obyekt-etiki.html.

32. Програма кадрового забезпечення державної служби, затверджена Указом Президента України від 10.11.1995 року № 1035 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.

33. Професійна етика. Норми професійних ділових відносин [Електронний ресурс] // Навчальні матеріали онлайн. – Режим доступу: https://pidruchniki.com/10280405/menedzhment/profesiyna_etika_normi_profesiy_nih_dilovih_vidnosin

34. Радов Д. І. Професійна етика державного службовця [Електронний ресурс] / Д.І. Радов // Новий Колегіум. - 2011. - № 2. - С. 55-59. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NovKol_2011_2_15.

35. Решетило Д.В. Прояви корупції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://minjust.gov.ua/m/str_22260.

36. Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. «Корупційні ризики в діяльності державних службовців» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>.

37. Рудакевич М. І. Становлення етичної інфраструктури державної служби в умовах демократизації суспільства [Електронний ресурс] / М. І. Рудакевич // Актуал. пробл. держ. упр. : зб.наук. праць ОРІДУ НАДУ. – Вип.2 (26). – О.: ОРІДУ НАДУ, 2006. – С. 188-194.

38. Рудакевич М.І. Формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління [Електронний ресурс] / М.І. Рудакевич // Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління. – Київ, 2007. – Режим доступу: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoreferat/7ed21162-ab0d-4f3c-9e35-8d46e9e135e9.pdf

39. Сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/zpd/info/>.

40. Службова етика та службовий етикет на державній службі [Електронний ресурс] // Реферат. – Режим доступу: http://ua-referat.com/%D0%A1%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D1%82%D0%B0_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9_%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B5%D1%82_%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D1%96%D0%B9_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D1%96

41. Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, затверджена розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 24.06.2016 року № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> .

42. Стратегії сталого розвитку “Україна - 2020”, схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

43. Сучасні вимоги до менеджера/керівника [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://otherreferats.allbest.ru/management/00187773_0.html.

44. Типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року № 1440 [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1440-2001-%D0%BF>.

45. Толкованов В.В., Щербак Н.В., Василевська Т.Е., Удовиченко В.П. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід / В. В. Толкованов, Н. В. Щербак, Т. Е. Василевська, В. П. Удовиченко. – Київ: «Крамар», 2008. - 212 с.

46. Щербак Н.В. Про актуальні питання розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління [Електронний ресурс] / Н. В. Щербак // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. - 2011. - Вип. 1. - С. 191-200. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_1_25

47. Porath Chr., Pearson Chr. The Price of Incivility [Electronic resource]. / Chr. Porath, Chr. Pearson. – Access mode : <https://hbr.org/2013/01/the-price-of-incivility>.

48. The Blake and Mouton Managerial Grid Leadership Self Assessment Questionnaire [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.bumc.bu.edu/facdev-medicine/files/2010/10/Leadership-Matrix-Self-Assessment-Questionnaire.pdf>.