

Рудакевич М.І.

Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя

Рудакевич О.М.

Тернопільський національний економічний університет

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗРОБЛЕННЯ Й УПРОВАДЖЕННЯ КОДЕКСУ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МЕРІЇ ВЕЛИКОГО МІСТА (НА ПРИКЛАДІ ЛЬВОВА)

У статті розкрито теоретичні та практичні аспекти формування і впровадження Кодексу етичної поведінки посадових осіб, які працюють у системі місцевого самоврядування великого міста, на прикладі мерії Львова. Показано, що унікальність львівського досвіду полягає у тому, щоб, здійснюючи етизацію управлінського простору, вийти за межі виконкому міської ради, включивши в нього посадових осіб та працівників усієї системи виконавчих органів Львівської міської ради, її комунальних підприємств, установ та організацій. Львів'яни зробили успішну спробу поєднати процес етизації виконавчої влади з глибинними процесами, що реалізуються нині в світі та Україні: впровадження концепції сталого розвитку, що ухвалена ООН, соціальної відповідальності, формування корпоративного громадянства й відповідної культури. Оригінальною є і структура Кодексу, основна частина якого складається з шести розділів: загальні засади, місія, цінності і принципи етичної поведінки працівників, їхні права, стандарти поведінки, неприйнятна поведінка, прикінцеві положення, а також додаток до Кодексу, в якому окреслена політика щодо запобігання і боротьби з неприйнятною поведінкою та корупційними порушеннями. Позитивно оцінюючи Кодекс етичної поведінки посадовців Львівської міськради, яка зараз розробляє рішення про його впровадження в дію, у висновках зроблені певні побажання виконавчому комітету міської ради та іншим територіальним громадам, які вестимуть діяльність з етизації місцевого самоврядування. Основне з них полягає у формуванні цілісної етичної інфраструктури як організаційної основи впровадження та функціонування етичних стандартів у системі публічного управління.

Ключові слова: етика, мораль, етизація, кодекс етичної поведінки, місцеве самоврядування, міська рада, соціальна відповідальність, корпоративне громадянство, етична інфраструктура.

Постановка проблеми. Європейський напрям розвитку України (вступ України до Ради Європи (1995), ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування (1997) та ін.) зумовив активне вивчення органами місцевого самоврядування досвіду впровадження суспільно-політичних та етичних стандартів Європейського Союзу. Це, зокрема, сприяло розробленню та ухваленню Кодексів етичної поведінки як в окремих сферах суспільної діяльності, так і в низці територіальних громад країни. Зокрема, такі Кодекси впроваджені у містах Вінниці, Славутичі, Тернополі, Кам'янці-Подільському та ін. Вони здебільшого визначили засади доброчесної поведінки для депутатів та виконавчих органів міських рад. Однак нині, в умовах децентралізації влади, актуальним є завдання розширення сфери моральних регуляторів на посадових осіб та працівників усіх установ, організа-

цій і комунальних підприємств, які підпорядковані органам місцевого самоврядування. Це стане передумовою суттєвого покращення морально-психологічного клімату в територіальній громаді, її згуртуванню в єдину спільноту на основі принципів патріотизму, солідарності, справедливості, гуманізму та соціальної відповідальності.

Крім цього, слід звернути увагу й на інші змістові та організаційні обмеження і недоліки, що мають місце в процесі етичної кодифікації поведінки посадовців та громадян. Розробляючи Кодекси етичної поведінки, органи місцевого самоврядування належним чином не враховують глобальних процесів, що мають місце або розгортаються нині в Європі та світі. Зокрема, забезпечення стратегії сталого розвитку, що визначена Організацією Об'єднаних Націй найбільш перспективною ідеологією ХХІ ст., оскільки

покликана встановити баланс між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі; впровадження в суспільну практику ідеї корпоративного громадянства, націленої на формування колективної відповідальності територіальних громад за їх успішний розвиток, тощо. Не менш важливою є і методологія розроблення та ухвалення Кодексів етики, зокрема, дотримання принципу публічності, адже такі документи нерідко розробляються вузьким колом службовців органів місцевого самоврядування. Це не сприяє врахуванню альтернативних думок і прийняттю консенсусних рішень із соціально чутливих проблем, не забезпечує також належну легітимізацію прийнятого документа в територіальній громаді.

Певний приклад комплексного вирішення питань розробки, ухвалення та впровадження універсального, науково обґрунтованого Кодексу етичної поведінки посадових осіб мерії та інших працівників, які працюють під її началом, показала Львівська міська рада, прийнявши в 2019 р. «Кодекс етичної поведінки посадових осіб та працівників виконавчих органів Львівської міської ради, її комунальних підприємств, установ та організацій» [5]. Автори статті, використовуючи власний досвід наукового осмислення етичних проблем державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, консультували Робочу групу з розробки проекту Кодексу [3; 4].

Мета статті – розкрити теоретичні та практичні аспекти розробки і впровадження Кодексу етичної поведінки посадових осіб та працівників у системі місцевого самоврядування, спираючись на досвід Львівської мерії.

Виклад основного матеріалу. Спочатку про те, як розроблявся проект Кодексу. Робота над проектом тривала з 7.09.2018 р., коли було видано розпорядження № 457 міського голови А. Садового про створення робочої групи з підготовки проекту, до складу якої увійшли посадові особи та представники громадськості, і до 20.09.2019 р. – дати затвердження Кодексу на засіданні виконкому Львівської міської ради. Робоча група, яка працювала під керівництвом директора комунальної установи «Інститут міста» О. Кобзарєва, налічувала 25 осіб. В її складі – депутати Львівської міської ради, спеціалісти сектору з питань доброчесності та запобігання корупції департаменту «Адміністрація міського голови» (У. Федорович – заступник голови Робочої групи та інші), спеціалісти управління персоналом, заступник директора

юридичного департаменту міськради, працівник відділу громадського партнерства «Секретаріату ради», активісти громадських формувань «Всеукраїнський антикорупційний центр», «Антикорупційний форум Львівщини», «Громадська мережа ОПОРА», «Товариство Лева», а також низка приватних підприємців. У засіданнях Робочої групи неодноразово брали участь як наукові експерти автори цієї статті, а також міжнародний експерт із питань запобігання корупції Франс Гередтс (організація “Governance and Integrity”).

Проект Кодексу за наполяганням мера Львова пройшов широке обговорення серед службовців органів міського самоврядування та в засобах масової інформації. З ним можна було ознайомитися і народному загалу на сайті Львівської міської ради. Проект отримав позитивні відгуки від експертів, у т.ч. від громадської організації Центр політичних студій та аналітики «Ейдос».

Одним із перших дискусійних питань у Робочій групі було визначення категорій осіб, на які буде поширюватися дія Кодексу. Значна частина розробників наполягала на обмеженні кола таких осіб службовцями мерії, які, мовляв, будуть транслиувати доброчесну поведінку на підлегли їм структури. Ще одна група розробників ставила питання про охоплення Кодексом етичної поведінки не лише посадових осіб установ, організацій та комунальних підприємств Львівської міської ради, а й приватних підприємців, завдяки яким етизація поведінки мешканців Львова відбуватиметься глобальніше. Окрема розмова була і про поширення дії Кодексу на звільнених посадових осіб.

Більшістю голосів перелік суб'єктів, на яких поширюється дія Кодексу, включає: а) Львівського міського голову, б) посадових осіб та працівників міської ради та їх виконавчих органів, в) посадових осіб та працівників підпорядкованих установ, організацій і комунальних підприємств (за певними винятками, що вказані в пункті 5.13. Додатку 1 до Кодексу), г) колишніх працівників перелічених підрозділів (пункт 1.3. Кодексу).

У пункті 1.4. Кодексу визначені нормативно-правові акти, що регламентують етичну поведінку працівників: Конституція України, Кодекс законів про працю, закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», Статут територіальної громади м. Львова, а також низка інших нормативно-

правових актів, у числі яких розпорядження міського голови.

Перші варіанти Кодексу етичної поведінки виявилися вельми великими за об'ємом (до 50 сторінок), тому постало питання про оптимізацію структури та змісту документа. Його вирішення полягало у винесенні в Додаток до Кодексу заходів щодо запобігання та боротьби з неприйнятною поведінкою. Таким чином, структура Кодексу включила такі підрозділи: 1. Загальна частина; 2. Місія, цінності та принципи Працівників; 3. Права Працівників; 4. Стандарти поведінки; 5. Неприйнятна поведінка; 6. Прикінцеві положення; Додаток 1. «Політика щодо запобігання та боротьби з неприйнятною поведінкою та корупційними порушеннями».

Зміст Кодексу містить чітке формулювання його мети, цілей, місії та принципів. Мета Кодексу – «встановити та запровадити морально-етичні принципи, а також єдині норми і правила поведінки Працівників, які гідно виконують свої службові обов'язки, забезпечуючи авторитет, довіру і повагу мешканців міста до міської ради, а також сформулювати спільне бачення майбутнього Львова як відповідального та успішного міста» (пункт 1.2.).

Якщо до розкриття змісту першої частини мети особливих питань немає, то теза про «відповідальне та успішне місто» у майбутньому вимагає пояснення. У нинішньому варіанті мається на увазі, що етичні принципи і норми, що закладені в Кодексі, задають ідеальну модель суспільних відносин, до якої слід прагнути всім суб'єктам суспільної діяльності, їхньої взаємодії, зокрема, взаємин між владою та членами міської громади, між владою та інституціями громадянського суспільства, а також останніх між собою. На наш погляд, розкриттю змісту формули: «Львів – відповідальне та успішне місто» слід приділити більшу увагу, адже це практично формула втіленої в майбутньому моральної мети, тобто це ідеал, який нині відіграє роль інтегрального мотиву для влади і громадян.

Зміст мети Кодексу конкретизується в «цілях Кодексу» (пункт 5. Кодексу): а) встановлення стандартів поведінки Працівників та правил, яких вони мають дотримуватися в своїй службовій діяльності; б) підтримка та зміцнення позитивної репутації Львівської міської ради в міській громаді, в Україні та за її межами; в) підвищення якості надання послуг; г) зміцнення довіри мешканців до Львівської міської ради; г) запобігання порушенням вимог доброчесності та іншим пору-

шенням; д) визначення сукупності морально-етичних принципів, яких дотримуються Працівники в службовій діяльності. Крім того, в інформаційній довідці, що супроводжувала проєкт Кодексу на засіданні виконкому, зазначалося, що прийняття норм зазначеного Кодексу допоможе м. Львову піднятися у рейтингу прозорості 100 найбільших міст України, що формується громадською організацією Transparency International Україна.

Розділ 2 Кодексу визначає цінності, що лежать в основі політики та стратегії міської влади та моральні принципи, якими мають керуватися Працівники органів виконавчої влади.

Місія Кодексу етичної поведінки посадових осіб Львова – «гідне та доброчесне служіння на благо високої якості життя громади міста як цілісної спільноти громадян з високим рівнем соціального капіталу» (пункт 2.1).

Серед основних цінностей зазначено: «Проактивна поведінка і моральне лідерство керівників міста, муніципальних підприємств і організацій на шляху до формування в міській спільноті відчуття корпоративного громадянства з метою успішної реалізації концепції сталого розвитку» (підпункт 2.2.2. Кодексу). Ідея та ідеологія корпоративного громадянства поки що не отримала належного осмислення у вітчизняній літературі з публічного врядування [2, с. 71–81]. Однак у зарубіжній науковій літературі ця тема вже тривалий час активно обговорюється та знаходить шляхи і способи успішного втілення в суспільну практику [6].

У процесі розробки проєкту Кодексу розгорілася дискусія про механізми формування корпоративної солідарності та доброчесної корпоративної поведінки львів'ян і міської влади засобами етики та моралі, беручи до уваги складні екологічні проблеми міста та непрості відносини Львова з іншими територіальними громадами області. Їх вирішення зумовило ідею морального лідерства керівництва міста як обласного центру та згуртованої відповідальної міської громади-корпорації, яке має проявитися у т.ч. у процесі формування Львівської міської об'єднаної територіальної громади. Це сприятиме перетворенню Львівської області на високоцивілізований регіон України, який демонструє приклад іншим територіальним складникам держави.

Ведучи мову про обов'язок доброчесної поведінки посадовців органів самоврядування міста та відповідних служб, які працюють під їх керівництвом, логічно було чітко визначити і права відповідних категорій осіб. До основних із них

у Кодексі віднесені: а) повага власної гідності та особистості під час виконання службових обов'язків; б) право на ініціативу й творчість, що спрямовані на вдосконалення робочих процесів і подолання негативних проявів бюрократизму; в) можливість допущення помилки у разі виконання ініціативної дії, яка не дала очікуваного результату внаслідок непередбачуваних обставин, без покарання та осудження, якщо така дія не порушує законів України та не завдає істотної шкоди; г) можливість підвищення професійної компетентності, удосконалення професійних знань, умінь і навичок; г) надання належних умов праці та право на вільні від дискримінації, цькування, залякування, погроз, шантажу, фізичного, психологічного, фінансового, бюрократичного або адміністративного тиску умови праці (пункт 3.2.). При цьому зазначається, що обсяг прав працівників не може бути меншим, ніж гарантований Конституцією та законами України.

Найбільший та вельми насичений етичними нормами розділ Кодексу «Стандарти поведінки». Оскільки передбачити всі службові та інші професійні поведінкові ситуації неможливо, документ має дати принципову «згоду» на творче застосування моральних нормативів у рамках категоричного імперативу І. Канта: завжди розглядай людину як ціль і ніколи як засіб; або ж: не роби іншому того, чого не бажаєш собі [1, с. 251]. Тому в пункті 4.1. Кодексу зазначено, що працівники у своїй службовій діяльності, керуючись стандартами поведінки цього Кодексу, «демонструють добросовісність та високий рівень культури, бо їхнім основним стимулом є не страх перед покаранням, а особисте сумління та усвідомлення важливості їх чесного та професійного служіння та благо громади міста Львова».

Дуже важливим у цьому розділі є чітке визначення стандартів поведінки керівників, до яких належить і мер міста. Керівники: а) несуть відповідальність за ефективне управління та результати роботи підпорядкованого їм підрозділу; б) цінують кожного працівника; створюють та підтримують командний дух; в) не допускають у колективі проявів несправедливості чи замовчування неприйнятної поведінки; г) запобігають внутрішнім міжособистісним конфліктам між працівниками; г) забезпечують рівні права та можливості жінок і чоловіків у колективі (рівні зарплати, можливості розвитку тощо); д) розробляють та використовують зрозумілі для працівників показники оцінки результатів їхньої діяльності, які є підставою для заохочення або стягнення тощо (пункт 4.3).

Окремим розділом у Кодексі розкрито положення про «неприйнятну поведінку» службовців. Проте основний зміст такої поведінки винесений у Додаток 1. «Політика щодо запобігання та боротьби з неприйнятною поведінкою та корупційними порушеннями», про що вже згадувалося. У ньому кожна категорія неприйнятної поведінки описана окремо – поведінка, що стосується: а) зловживання владою; б) зловживання ресурсами; в) міжособистісних відносин; г) професійних порушень. Мета такої новації полягає в тому, що «для захисту від безпідставних звинувачень, а також запобігання проявам недоброчесної поведінки» кожен Працівник має знати про обмеження та заборони, яких потрібно дотримуватися у службовій діяльності» (пункт 1.1. Додатку 1). Відповідальність за вчинення таких проступків і дій передбачена Кодексом законів про працю України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом України та Законом «Про запобігання корупції». Тут, зокрема, до неприйнятної поведінки, що стосується зловживання владою, віднесено: надання привілейованого доступу до пільг, послуг, будь-яких інших вигод матеріального або нематеріального характеру; наявність у прямому підпорядкуванні близьких осіб або, навпаки, пряма підпорядкованість у зв'язку з виконанням повноважень близьким особам; продовження виконання службових обов'язків у ситуації, коли стало зрозуміло (чи відомо) про власний приватний інтерес, який може вплинути на прийняття рішення. До категорії положень щодо «неприйнятної поведінки» віднесено також ті, що стосуються звільнених працівників. Наприклад, «протягом року з дня припинення виконання своїх службових обов'язків представляти приватні інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі тих, що розглядаються в судах), якщо іншою стороною є орган, підприємство, установа чи організація, в якому вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності».

У розділі 4 Додатку серед неприйнятної поведінки у міжособистісних стосунках названо такі: «дискримінація осіб у будь-який спосіб: за ознаками статі, раси; політичних, релігійних та інших переконань; стану здоров'я; етнічного та соціального походження; неприйнятними є також дії сексуального характеру (словесні, фізичні та ін.), що принижують або ображають гідність осіб, на які спрямовані такі дії».

Важливу інформацію містить і розділ 5. Додатку, що стосується професійних порушень.

Це насамперед вимога «належного обґрунтування мешканцям прийнятих рішень»; заборона на виконання незаконного наказу, розпорядження; використання робочого часу не за призначенням (для передвиборчої агітації на власну користь тощо); для виконання недозволеної оплачуваної діяльності; зайняття підприємницькою діяльністю (цей пункт не поширюється на посадових осіб та працівників комунальних підприємств, установ та організацій).

У розділі 6 «Прикінцеві положення» Кодексу зазначено, що він «належить до Правил внутрішнього трудового розпорядку структурних підрозділів Львівської міської ради, комунальних підприємств, установ та організацій (пункт 6.2.). Контроль за виконанням Кодексу, згідно з документом, покладається на Сектор з питань доброчесної поведінки та запобігання корупції, а також на керівників органів міської ради, комунальних підприємств, установ та організацій (пункт 6.6.). Сектор з питань доброчесності та запобігання корупції має публічно звітувати про результати контролю дотримання норм Кодексу працівниками 1 раз на рік.

Висновки. Загалом позитивно оцінюючи ідею та зміст Кодексу етичної поведінки посадових осіб та працівників виконавчих органів Львівської міської ради, її комунальних підприємств, установ та організацій, слід висловити певні зауваження та пропозиції, які можуть бути реалізовані в майбутньому як Львівською мерією, так і іншими органами місцевого самоврядування, які розроблятимуть та впроваджуватимуть такого роду Кодекси.

По-перше, Кодекс як нормативний документ можна зробити більш компактним, зважаючи на те, що значна кількість принципів і норм поведінки, особливо негативного змісту, передбачені в законодавчих актах. З цією метою паралельно з формуванням морально-професійної свідомості працівників доцільно більше уваги приділяти професійно-правовій просвіті, що сприятиме сві-

домому сприйняттю й утвердженню саме етичних засад поведінки.

По-друге, змістове наповнення Кодексу етичної поведінки буде кращим, якщо ідею моральності працівників органів місцевого самоврядування поєднати з ідеями (їх сутністю) демократії, публічності, солідарності, патріотичності, соціальної відповідальності, корпоративного громадянства та сталого розвитку, що органічно поєднують особистісні, морально-професійні, соціальні, економічні та екологічні пріоритети життєдіяльності й розвитку людини, колективу, громади, регіону в умовах сьогодення.

По-третє, доцільно більш комплексно і послідовно формувати етичну інфраструктуру в територіальних громадах, органах самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях. Зокрема, необхідно продумати систему заходів з етичної соціалізації в трудовому колективі. Успіху в цій справі сприятиме впровадження системи етичної освіти працівників, інституційних форм контролю за впровадженням етичних норм у реальні суспільні відносини, а також належної системи стимулювання. Гарантом реалізації Кодексу етики є вища посадова особа, яка демонструє належну політичну волю і особистий приклад (насамперед мер міста, голова адміністрації тощо). До принципів положень етичного Кодексу слід віднести етичну експертизу управлінських рішень, прийнятих владними інституціями.

По-четверте, як розробка, так і впровадження Кодексу етичної поведінки працівників органу місцевого самоврядування має відбуватися в умовах максимальної публічності (прозорості й відкритості) за участю експертів із числа науковців та досвідчених управлінців, представників інститутів громадянського суспільства, авторитетних людей бізнесу, релігійних діячів, державних, корпоративних та приватних засобів масової інформації тощо.

Список літератури:

1. Кант И. Основы метафизики нравственности / под общ. ред. В.Ф. Асмуса, А.В. Гулыги, Т.И. Ойзермана. Москва : Мысль, 1965. Т. 4. Ч. 1. С. 219–310.
2. Охріменко О.О., Іванова Т.В. Соціальна відповідальність. Київ : НТУУ «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського». 2015. 180 с.
3. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців : теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія. Тернопіль : Астон, 2007. 398 с.
4. Рудакевич О.М. Вплив національної політичної культури на етичну поведінку державних службовців. *Шляхи вдосконалення етики державних службовців* : матеріали науково-практичної конференції. Київ, 30 листопада 2002 р. Київ : УАДУ. Американські ради з міжнародної освіти, 2002. С. 72–78.
5. У Львівській міськраді затвердили Кодекс етичної поведінки посадовців. URL: <https://cyty-adm.lviv.ua/news/government/270145-u-lvivskii-miskradi-zatverdyly-kodeks-etychnoi-povedinky-posadovtsiv?fdclidAR...>

6. Mirvis Ph., Googins B.K. Stages of Corporate Citizenship: A Developmental Framework. Centre for Corporate Citizenship at Boston College, 2006.

**Rudakevych M.I., Rudakevych O.M. THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS
IN THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF ETHICAL BEHAVIOR CODE
FOR THE CITY COUNCIL OFFICIALS (ON THE BASIC EXAMPLE OF LVIV)**

The theoretical and practical aspects in formation and implementation of the Ethical Behavior Code for officials working in the city local government system on the example of Lviv City Council are revealed. It is shown that the uniqueness of the Lviv experience is that, while refining the administrative space, it goes beyond the executive committee of the City Council, includes officials and employees of the entire Lviv City Council system of executive bodies, its communal enterprises, institutions and organizations. At the same time, Lviv citizens made a successful attempt to combine the process of executive authority ethisation with the deep processes that are being implemented today in the world and in Ukraine: introduction of the sustainable development concept approved by the UN, formation of corporate citizenship and corresponding culture. The Code structure is original as well, the main part of which comprises six sections: general principles, mission, values and principles of employees ethical behavior, their rights, behavioral standards, unacceptable behavior, final provisions, as well as an annex to the Code which outlines prevention policy and struggle against disgraceful behavior and corruption violations. Evaluating positively the Ethical Behavior Code for Lviv City Council officials, which is currently developing a decision on its implementation, some conclusions have been made to the executive committee of the City Council and other territorial communities that are involved in the activities of local government ethisation. The main goal of these is to form a coherent ethical infrastructure, as the organizational basis for the ethical standards implementation and functioning in the public administration system.

Key words: ethics, morality, ethisation, ethical behavior code, local government, city council, social responsibility, corporate citizenship, ethical infrastructure.