

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

«Етичний вимір сучасного державного управління»

Виконала: студентка магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
(заочної форми навчання)

Даніленко Людмила Миколаївна

(прізвище, ім'я та по-батькові)

Керівник: Кандидат наук з
державного управління
Маєвський Ю.Ф.

(науковий ступінь, вчене звання,
прізвище та ініціали)

Рецензент:

(науковий ступінь, вчене звання,
прізвище та ініціали)

Хмельницький – 2021 рік

Анотація

Даніленко Л.М. Етичний вимір сучасного державного управління. – Рукопис.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. – Хмельницький, 2021.

Незважаючи на беззаперечні переваги ефективності методів управління, взяті з корпоративного (приватного) сектора, способ їх застосування у професійному веденні державних справ викликав ряд суперечок на етичному рівні. Проблеми, викликані моделлю нового громадського керівництва, відродили забуту мудрість політичної філософії про те, що в турботі про загальне благо важливо досягати хороших результатів, але, що ще важливіше, робити це морально правильно, прийнятно для всіх членів політичної спільноти.

Нормативні та інституційні складові організації державного управління впливають на створення середовища, сприятливого для морально правильної поведінки державних службовців, і вони впливають на формування та реалізацію публічних політики, захисту суспільних інтересів та належного управління. У роботі проаналізовано обґрунтованість нормативних та інституційних складових у рамках основ доброчесності державного управління: управління, внутрішні механізми підзвітності, управління людськими ресурсами та публічність. Окрім стовпів доброчесності, аналіз включав вплив нормативних та інституційних рішень, що застосовуються у сфері зовнішніх контрольних механізмів державного управління: політика переслідування та покарання, державний аудит, омбудсмен, парламентський контроль та організації громадянського суспільства.

Аналіз нормативних та інституційних засад організації державного управління щодо повідомлень про порушення етичних стандартів, захисту

викривачів, дисциплінарної відповідальності та покарання, показує, що існує різноманітність та неузгодженість у обсязі та ступені відповідності міжнародним стандартам, країни англосаксонської та скандинавської адміністративної традиції мають в середньому кращі правила та механізми в цій сфері, ніж країни континентальних традицій.

Робоче середовище, де порушення етичних стандартів не караються або непропорційно м'які, в довгостроковій перспективі погіршується здатністю державних службовців міркувати і діяти морально правильно під час виконання своїх повсякденних робочих завдань.

Встановлено, що більшість глобальних загальновизнаних стандартів включено в національне законодавство України. Особливою проблемою послідовної реалізації принципу прозорості в роботі органів державного управління є помітна відсутність волі з боку компетентних державних службовців належним чином реагувати на запити про доступ до інформації. Слабкі сторони можна було б певною мірою компенсувати регулярним оприлюдненням усієї актуальної інформації про результати роботи державного управління на Інтернет-сайтах. Частково прозора робота державного управління не дозволяє ЗМІ та громадянам помічати відхилення від етичних стандартів, тому всі дрібні форми жорстокого поводження залишаються «в тіні», які, хоча й невидимі для громадськості, систематично руйнують робоче середовище, приховуючи корупційну поведінку.

Annotation

Danilenko LM Ethical dimension of modern public administration. - Manuscript.

Master's thesis for a master's degree in Specialty 281 Public Management and Administration. – Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law. – Khmelnytsky, 2021.

Despite the undeniable advantages of the effectiveness of management

methods taken from the corporate (private) sector, the way they are used in the professional conduct of public affairs has caused a number of controversies at the ethical level. The challenges posed by the model of new public leadership have revived the forgotten wisdom of political philosophy that it is important to achieve good results in caring for the common good, but more importantly, to do it morally correctly, acceptable to all members of the political community.

The normative and institutional components of the organization of public administration influence the creation of an environment conducive to the morally correct behavior of civil servants, and they influence the formation and implementation of public policies, protection of public interests and good governance. The paper analyzes the validity of regulatory and institutional components within the framework of the integrity of public administration: governance, internal accountability mechanisms, human resource management and publicity. In addition to the pillars of integrity, the analysis included the impact of regulatory and institutional decisions applied in the field of external control mechanisms of public administration: prosecution and punishment policy, public audit, ombudsman, parliamentary control and civil society organizations.

Analysis of the normative and institutional framework of public administration regarding reports of breaches of ethical standards, protection of whistleblowers, disciplinary responsibility and punishment, shows that there is diversity and inconsistency in the extent and degree of compliance with international standards, Anglo-Saxon and Scandinavian mechanisms in this area than countries of continental traditions.

A work environment where breaches of ethical standards are not punishable or disproportionately mild worsens in the long run the ability of civil servants to think and act morally right in the course of their daily work.

It is established that most of the globally recognized standards are included in the national legislation of Ukraine. A particular problem with the consistent implementation of the principle of transparency in the work of public administration is the marked lack of will on the part of competent civil servants to

respond appropriately to requests for access to information. Weaknesses could be compensated to some extent by regular publication of all relevant information on the results of public administration on Internet sites. The partially transparent work of public administration does not allow the media and citizens to notice deviations from ethical standards, so all petty forms of abuse remain "in the shadows", which, although invisible to the public, systematically destroy the working environment, hiding corrupt behavior.

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	9
1.1. Призначення та виникнення державного управління	9
1.2. Термінологічне та концептуальне визначення етичного державного управління	19
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЕТИЧНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	29
2.1. Роль державного управління в сучасному демократичному порядку	29
2.2. Структурні особливості сучасного державного управління	44
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИЧНИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	51
3.1. Напрями посилення етичної складової державного управління	51
3.2. Розвиток сучасного етичного лідерства у державному управлінні	59
ВИСНОВКИ	66
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	71

ВСТУП

Актуальність теми. Способи здійснення публічного управління завжди були одним з найактуальніших та найважливіших питань державного будівництва впродовж історії людства. Яким чином органи публічної влади здійснюють управління публічними справами та надають адміністративні послуги є основним критерієм для характеристики сучасної держави як такої, що забезпечує належне врядування. Визначальними при цьому є ціннісні орієнтири та етичні правила поведінки тих, хто уособлює апарат держави – службовців органів публічної влади. Упродовж декількох останніх років, пострадянський, здавалося на завжди закостенілий держаний апарат Української держави, зазнає попри все важливих структурних реформ, в тому числі і в частині організаційної культури. Якісна зміна організаційної культури потребує перш за все рішучого і цілеспрямованого впровадження нових цінностей та етичних норм в організації, і це стосується будь-яких організацій, зокрема і органів публічної влади. З огляду на зазначене вище, актуальність теми магістерського дослідження не викликає сумніву.

Аналіз дослідження проблеми. Питання етичних стандартів сучасного державного управління досліджували такі науковці як Т. Василевська [5-7, 12, 16], Г. Джумагельдієва [13], А. Клочко [25], В. Козаков [26, 27], В. Малімон [33], М. Рудакевич [42, 43], В. Толкованов [46], Н. Щербак [46, 50] та багато інших.

Метою дослідження є розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо етичних засад сучасного державного управління. Поставлена мета вимагала вирішення взаємозалежних завдань, а саме:

- обґрунтувати призначення та виникнення державного управління;
- навести термінологічне та концептуальне визначення етичного державного управління;
- з'ясувати роль державного управління в сучасному демократичному порядку;

- охарактеризувати структурні особливості сучасного державного управління;
- запропонувати напрями посилення етичної складової державного управління;
- дослідити розвиток сучасного етичного лідерства у державному управлінні.

Об'єктом дослідження є система державного управління. **Предметом дослідження** – етичний вимір сучасного державного управління.

Основні методи дослідження. Для досягнення поставленої мети в процесі дослідження використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні методи дослідження. Головним із них є діалектичний метод пізнання, на основі якого розглянуті теоретичні підходи щодо визначення етичного виміру сучасного державного управління. Логіко-семантичний метод дав змогу сформулювати окремі ключові категорії й поглибити понятійний апарат дослідження, визначити сутність, зміст основних понять. Методичною основою дослідження також став метод порівняльного аналізу, експертних оцінок.

Інформаційною базою магістерського дослідження послужили матеріали, що характеризують етичні аспекти сучасного державного управління, наукові праці та розробки вітчизняних та зарубіжних авторів у галузі публічного управління та адміністрування, міжнародно-правові документи, зокрема, Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб та Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (Модельний кодекс поведінки державних службовців), а також документи, якими встановлюються етичні норми поведінки службовців органів публічної влади.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Призначення та виникнення державного управління

Держава є найважливішою формою політичної організації та основою, в якій члени соціальної спільноти реалізують свої екзистенційні потреби та інтереси. Основне завдання - збереження суспільного ладу та управління суспільними відносинами та процесами, які держава досягає, керуючи державними справами. За своєю чисельністю, масштабом і складністю ведення державних справ передбачає існування ієрархічно організованої групи людей, навчених щоденно виконувати державні рішення – бюрократії. Це факт, який не втрачає свого значення протягом століть, незалежно від форми правління, представленої в країні.

До виникнення демократичної, конституційної держави чиновник обслуговував виключно приватні інтереси правителя, його родини та аристократії, керуючись релігійними мотивами чи прагненням до слави й керуючись сильним почуттям особистої вірності й покори. Навпаки, поведінка сучасного державного службовця обмежена чинними законами та нормативними актами, етичним кодексом та вимогою поважати основні права і свободи людини.

Становлення громадянської держави на основі демократичного ладу завершило багатовіковий процес формування капіталістичних суспільних відносин і водночас окреслило контури сучасної моделі державного управління. Ключовими ознаками цієї моделі є неупередженість управління відповідно до встановлених раціональних правил та вища освіта, спеціалізація та професійна етика державних службовців.

Велика Британія з реформами Норткота-Тревельяна 1854 р. заклала основу сучасного державного управління. Метою заходів реформи було створення державного управління, наповненого кар'єрними чиновниками, спеціально підготовленими для виконання професійних державних справ і з

лав якого на найвищі посади набирали б найбільш здібних і гідних чиновників. Реформа передбачала скасування корупційних дій у формі патронажу та запровадила набір через публічну експертизу, доступну для всіх освічених громадян та під наглядом Центральної екзаменаційної комісії. Деловодство було поділено на чотири класи за родом роботи (інтелектуальний, механічний тощо).

Хоча британські реформаторські заходи не були повністю встановлені до початку 1920-х років, вони мали сильний резонанс у формуванні федеральної державної адміністрації в Сполучених Штатах, де виникла необхідність зламати традицію політичних призначень на офіційні посади. Через масштаби корупції в другій половині XIX століття американська громадськість поступово критично ставилася до ідеї державного службовця, який працював на уряд на основі освітньої та професійної кваліфікації, а не на основі попередньої підтримки уряду, правлячої політичної партії. Через тиск кількох відомих активістів громадянських прав та організацій громадянського суспільства, який посилювався після вбивства тодішнього президента Джеймса А. Гарфілда молодим чоловіком, який відчайдушно втратив обіцяну роботу в державному апараті, Конгрес прийняв Акт державної служби – т. зв. Закон Пендлтона 1883 року [51]. Закон встановлює принцип заслуг при прийомі на роботу посадових осіб федеральної адміністрації та створює спеціальну комісію для забезпечення його ефективного виконання, особливо щодо контролю за дотриманням набору правил, які мали забезпечити політичну неупередженість службовця. Усі органи державного управління були зобов'язані оголосити конкурс, організувати вступні іспити та допустити лише кандидатів з найкращими результатами на вступному іспиті; відібрані кандидати повинні були спершу пройти випробувальний термін, перш ніж їх назавжди зарахувати на державну службу.

Роль держави в керівництві суспільними процесами та відносинами зросла протягом XX ст. Втручання уряду охопило майже всі сфери життя: від

охорони конституційного та громадського порядку та приватної власності громадян, держава переросла в активного учасника економіки, освіти, охорони здоров'я та низки інших видів діяльності, які вважалися винятковими приватними питаннями. Широко визначений предмет діяльності уряду щодо фінансування громадських робіт та реалізації соціальних програм спричинив необхідність централізації та розширення сфери державного управління. Розширення компетенції держави спричинило стійку тенденцію збільшення чисельності чиновництва та створення нових державних служб.

Ефективне управління основними інфраструктурними громадськими роботами сприяло виходу розвинутих суспільств із Великої депресії, а централізоване планування в цивільній і військовій економіці успішно призвело до перемоги над державами осі, а потім за короткий час відбудувало спустошену Європу. Чисельність державних службовців та диверсифікація державного апарату ще більше зросли завдяки вимогам ефективної реалізації державної політики, розробленої під егідою соціальної держави, яка стала переважаючою моделлю в період після Другої світової війни. Критики соціальної держави зазначають, що функціонування системи соціальної політики дещо зменшило бідність, але ціною постійного зростання витрат на адміністрування державних програм і проектів.

Державне управління, як один із найстаріших інститутів політичного ладу, перебуває у серйозній кризі в усіх країнах, багатих і бідних, оскільки його організаційні можливості перенапружені. Безодня між обіцянками політиків і результатами державної політики поглиблюється, оскільки бюрократичний апарат по суті страждає від нездатності виконувати державні функції та цілі державного планування. Це явище, яке в науковій літературі називають бюрократичним/адміністративним провалом [35]. Бюрократія ніколи не була більш розгалуженою та більшою, і вона не пропонувала стільки різноманітних суспільних благ і послуг, як сьогодні, але громадянам як кінцевим споживачам ідеал соціальної справедливості здається все більш

розмитим і віддаленим. Звідси зростають сумніви громадськості в щирості зусиль уряду щодо покращення репутації державних службовців.

Сильна критика роботи державного управління була одним із звичних місць у публічній промові та ЗМІ з моменту приходу неоконсервативних урядів у розвинених країнах на початку 1980-х років, хоча кількома десятиліттями раніше вона була менш присутня. Ідеологія неоконсерватизму, підкріплена неокласичною економічною теорією та програмою, втіленою в тетчеризмі і рейганоміці, виступала за зняття з експлуатації дорогої та неефективної державної соціальної допомоги добробуту. Створена в період оновлення та економічного зростання після Другої світової війни, держава соціального забезпечення через три десятиліття стала обтяженою централізованим державним управлінням та суворо обмеженими формальними правилами та процедурами. Представлену позицію, мабуть, найбільш стисло підсумував Рональд Рейган у січні 1981 року, коли він сказав у своїй промові, коли вступив на посаду президента Сполучених Штатів, що: «(в) нинішній кризі уряд не є рішенням нашої проблема; проблема в уряді» [22].

Послідували два десятиліття реформ, здійснених спочатку в країнах англосаксонської адміністративної традиції, а потім в інших членах *Організації економічного співробітництва та розвитку* (OECD). Заходи реформи полягали в передачі державних функцій приватному та некомерційному секторам та перенесення культури управління з економіки на державне управління – все відповідно до переконання, що уряд, який коштує найменше, є найкращим. Організація та практика корпоративного управління мають підвищити ефективність надання державних послуг за рахунок застосування стійкості у залученні працівників та приватних компаній, розвитку підприємницького духу, ризикування заради отримання прибутку, зниження витрат та запровадження суворої відповідальності за досягнуті результати. Таким чином, державне управління, засноване на ідеях, методах та досвіді управління приватною компанією в умовах ринкових

механізмів, мало б забезпечити більшу кількість та якість державних послуг за рівну суму коштів, наявних у державному бюджеті. Частина змін була спрямована на посилення дискреційних повноважень керівників у прийнятті рішень та контролю за роботою підлеглих співробітників, розробку вимірюваних стандартів оцінки діяльності.

Ефективність і результативність не є абсолютними цінностями, до яких має прагнути сучасне державне управління у своїй роботі, але їх необхідно вимірювати у співвідношенні з іншими цінностями демократичного ладу. Наполягання на досягненні «чистої» ефективності, присутнє в стратегічному мисленні щодо покращення роботи державного управління, на практиці привело керівників і державних службовців до конфлікту з демократичними цінностями, такими як підзвітність, прозорість, права і свободи людини, рівність, політична участь, розподільна справедливість, довіра тощо.

Надмірне застосування управлінських стратегій і тактик призвело до свого роду дифузії державних функцій у регулюванні суспільних процесів і перенаправлення національного розвитку від державних і недержавних суб'єктів. Держава, компанії та організації громадянського суспільства стали взаємозалежними суб'єктами процесу створення та реалізації державної політики. Розширився та ускладнився ланцюг делегування державних повноважень та повноважень. Взаємодія мережевих державних служб, приватного та недержавного секторів «розмила» межу між державною та приватною сферами, а отже, виявила слабкі місця в частині належного захисту та просування суспільних інтересів. Ускладнення механізмів підзвітності державних чиновників та посадових осіб, а опосередковано й обов'язків обраної влади загалом, створило своєрідну прірву між державними установами та громадянами як безпосередніми користувачами державних послуг, що в перспективі може підірвати демократичну легітимність. Громадяни опосередковано зводяться до споживачів державних послуг, яких, за поясненнями представників неоконсервативної ідеологічної матриці про владу як бізнес, цікавить лише вигода, а не якість політичного

виміру відносин з владою. Численні критики застосування ідеї приватного підприємництва в державному управлінні можна звести до аргументу про те, що ринкові принципи в управлінні державним сектором не тільки непридатні, оскільки державна діяльність здійснюється не за критерієм максимальної прибутковості, а до досягати певних суспільних інтересів – це також загрожує істотним обмеженням участі громадян у вирішенні важливих для всієї політичної спільноти питань [41].

Велика матеріальна шкода та нехтування, а то й відкрите порушення етичних стандартів знизили ефективність державного управління та, надаючи низьку якість державних послуг, призвели до відчуття нездатності громадян у повній мірі реалізувати всі гарантовані Конституцією права. Тож можна говорити про появу нової кризи у функціонуванні сучасного демократичного ладу – появу «адміністративного дефіциту».

Розмір і глибина адміністративного дефіциту варіюються від країни до країни і безпосередньо залежать від характеру національної адміністративної системи. У посткомуністичних країнах, таких як Україна, громадянам важко реалізувати основні права – наприклад, право на доступ до медичних послуг або дні очікування на видачу особистих та інших документів, що стосуються інших громадянських прав, у той час як державні служби не можуть встановити основні комунальні права.

Виникнення та зростання адміністративного дефіциту зумовлено кількома факторами, пов'язаними із соціальними процесами у т. зв. епоха глобалізації. Сучасне державне управління переживає ті самі виклики, тиск, кризи та зміни, які переживають держава та громадяни на переході від модерну до постмодерну [45]. Деякі теоретики вважають, що державне управління ніколи в історії не діяло в такому бурхливому середовищі, і навіть коли воно зазнавало трансформацій, вони відбувалися не відразу, так радикально, швидкими та раптовими кроками, і водночас з такою суперечливістю.

Національні держави стикаються з викликами та загрозами безпеки, такими як руйнування навколишнього середовища, організована злочинність, тероризм, нелегальна міграція, етнічні та релігійні конфлікти, громадянські заворушення тощо. Традиційні інституційні відповіді не дають результату. Зростаюче значення глобальних ринків, міжнародної інтеграції та швидкого руху капіталу вимагає в деяких сферах державної політики передачі суверенітету з національного на міжнародний або, у випадку з Європейським Союзом, наднаціональний рівень. Водночас відбувається поступове «опускання» державних компетенцій до нижчих рівнів шляхом передачі повноважень та регіоналізації. Загалом держава та її посадові особи переобтяжені зобов'язаннями щодо забезпечення постійно ширшого кола гарантованих прав і свобод та життєвих очікувань загалом. Про неспроможність національних органів влади самостійно вирішувати певні суспільні проблеми, мабуть, найкраще свідчать випадки екологічних аварій, таких як Чорнобиль та Фукусіма, причина та джерело шкідливого впливу яких далеко за межами функціонального суверенітету всіх постраждалих країн.

Адміністративний дефіцит частково впливає з внутрішніх протиріч між організацією державних компетенцій та використанням людських ресурсів. Час від часу повторення програм реструктуризації державного сектору – однаково напруженого як для чиновників, так і для громадян – є майже відчайдушною спробою правлячих еліт протистояти змінам, спричиненим постмодернізмом. Стан постійних змін в організації та управлінні створив динамічне робоче середовище, але з сильним почуттям незахищеності державних службовців, що в подальшому призвело до дезорієнтації, послаблення ідентифікації з цілями організації та загального погіршення морального духу працівників.

На тлі «хвилі» різноманітних зловживань державних чиновників і чиновників, якими ЗМІ щодня наповнюють громадськість, стоїть одна з базових проблем політичного життя, а то й сучасної демократії – як досягти

принципу неупередженості в публічному просторі. Зростаюча практика нехтування суспільними інтересами для досягнення приватних цілей показує, що державне управління не в змозі забезпечити повне та рівне представлення потреб усіх членів політичної спільноти. Для того, щоб представити себе як кваліфікованих менеджерів, державним службовцям важливіше представити, що робота виконана, аніж зробити її насправді. Проблема відсутності елементарної чесності у виконанні повсякденних завдань на всіх рівнях ієрархії і навіть окремих організаційних підрозділах в цілому стає все більш занепокоєною.

Громадяни, ЗМІ і навіть політичні лідери вважають адміністративний апарат неефективним, бюрократичним, протидіючим змінам, непрофесійним, корумпованим і пасивним. Дослідження Всесвітнього економічного форуму 2005 року щодо довіри до урядів, корпорацій та глобальних інституцій показало, що тенденція до зниження довіри є стійкою та широко поширеною як у слаборозвинених, так і в розвинених країнах [1]. Перед урядами слаборозвинених суспільств стоїть набагато складніше завдання з дуже дефіцитними природними та економічними ресурсами - зазвичай під тягарем зовнішнього боргу - для досягнення необхідної мети сприяння всеосяжному соціальному розвитку, як проголошено в документі Організації Об'єднаних Націй під назвою «Цілі розвитку тисячоліття» [11].

Йдеться насамперед про задоволення базових екзистенційних потреб, таких як: викорінення крайньої бідності та голоду, забезпечення базового рівня освіти для всіх дітей, зниження дитячої смертності, боротьба з різними інфекційними хворобами тощо. Якщо недовіру громадян менш розвинених і перехідних країн можна пояснити відсутністю фінансових ресурсів, розбудованими інститутами демократії та супутніми авторитарними зразками політичної культури, подібна тенденція в розвинутих і, як правило, багатих суспільствах може бути пов'язана з постмодерністська критика сучасного суспільства криза «метанаративу» і «розчарування світу» призвели до скептичного і цинічного ставлення більшості людей до істинності тверджень

державних інституцій. Глибока криза публічної сфери виражається в критиці, а то й неприйнятті демократичних цінностей і цілей і можливості існування ідеї суспільного інтересу, в умовах неспроможності державних служб виконувати обіцянки, відповідати на екзистенційні запити та покращувати рівень життя [12].

Наполегливе намагання поставити суспільні питання на порядок денний політичного процесу в рамках критеріїв ринкових операцій приватного сектора говорить про перемогу інструментальної раціональності над суттєвою. Відомий німецький соціолог Макс Вебер писав про постійне напруження між інструментальною раціональністю і сутнісною раціональністю, що втілюється в протиставленні політичних цілей і засобів, бажаних і досяжних, цінностей і фактів [26]. Застосування управлінських прийомів у державних справах стало самоціллю і, повністю відокремившись від мети життя в політичному співтоваристві, продовжує знаходити все нові й нові способи виконання конкретних завдань якомога ефективніше й точніше в рамках кількісних стандартів. Усе це є наслідком панування технократичного розуму в період після Другої світової війни, спрямованого на застосування позитивістської методології природничих наук до розробки та реалізації державної політики та програм. Забувається, що кожне рішення, яким би поверховим воно не здавалося «технічним», насправді є плодом вільної волі та мислення, в яке вплетені ідеологічні визначення, система цінностей і світогляд того, хто приймає рішення.

Недовіра до державних службовців, з якими громадяни найбільше спілкуються, породжує недовіру до всіх інститутів демократичного ладу. Без довіри громадськості демократія не може працювати, вона втрачає сенс. Основною передумовою повернення довіри є покращення функціонування державного управління за критерієм справжнього виконання вимог громадян як членів політичної спільноти. Вихідною точкою цього повернення має стати критичне переосмислення практичної сфери застосування моделі нового державного управління з точки зору етики державного управління.

У частині академічної громадськості, яка вивчає державне управління, та серед виборних і призначених посадових осіб розвинених країн за останні кілька років помічається суттєва зміна у сприйнятті реформ вісімдесятих і дев'яностих років. Все частіше наголошується, що суть не в тому, наскільки ефективно виконуються громадські роботи, а в тому, наскільки вони сприяють кращому життю кожного.

Деякі автори, як-от Джанет і Роберт Денхарт (V. Janet Denhardt, Robert V. Denhardt), прагнуть повернутися до суспільних інтересів, професійної бюрократії, духу, ідеалів демократії та реконструкції громадянської участі нормативно сформовані в теоретична модель «нової державної служби» (*New Public Service*). Модель базується на таких запитах, адресованих державним службовцям і службовцям: 1) вона обслуговує громадян, а не клієнтів; 2) пошук суспільних інтересів; 3) цінують громадянство більше, ніж підприємництво; 4) мислити стратегічно, але діяти демократично; 5) визнає той факт, що відповідальність не проста; 6) радше служити, ніж керувати; 7) цінувати людей, а не тільки продуктивність.

Етика державного управління передбачає прихильність до реалізації легітимно обраних суспільних інтересів і цілей політичної спільноти. Державні службовці та чиновники у повсякденному прийнятті рішень стикаються з внутрішнім конфліктом, чи служити вони виключно суспільним інтересам чи також особистим/приватним інтересам. Тому першочергово важливо знайти обґрунтовану відповідь на питання, як нормативні та інституційні рішення в організації державного управління можуть створити робоче середовище, придатне для прийняття морально правильного вибору. Вибір між правильним і неправильним або справедливим і несправедливим вчинком формує дії державного службовця у застосуванні абстрактних заходів, що містяться в нормативних актах і державних програмах, до конкретних випадків. Резонно очікувати, що послідовне застосування етичних стандартів державного управління може забезпечити краще прийняття рішень і дій державних службовців, а отже, опосередковано

підвищити рівень якості наданих державних послуг. Зрештою, морально правильна поведінка державного управління має, зменшуючи «адміністративний дефіцит», забезпечити безперешкодну реалізацію прав людини, гарантованих конституцією та законами, і відновити довіру суспільства до демократичних інституцій та обраного уряду.

1.2. Термінологічне та концептуальне визначення етичного державного управління

Звичайне вживання слів і виразів у сфері політики часто не відповідає мірі значення, тому виникає потреба уточнення основних політичних понять і виразів у повсякденному публічному та приватному мовленні. Велика кількість різноманітних, часом суперечливих теоретичних пояснень щодо явища з політичного життя не повинна автоматично породжувати невирішену суперечку про існування та найменування самого явища. Наприклад, різноманітність теорій про державу не ставить під сумнів соціальну умовність, яку ми додаємо до цього явища в мисленні та спілкуванні певним мовним виразом, заснованим на значенні, яке впливає зі здорового глузду.

Основне значення слова латинського походження « адміністрація» (лат. *Administratio*) — «дбати про» і стосується допомоги чи служіння іншим. Слово адміністрація в українській мові може використовуватися для позначення термінів, які включають: а) реалізація державної політики на практиці в найзагальнішому значенні (адміністрація); б) окремий організаційний підрозділ міністерства або іншого органу державної влади (адміністрації); в) колектив службовців у державній організації (діловодів, державних службовців); г) діяльність з управління та керівництва справами, що належать до компетенції уряду та інших державних установ (управління чи обслуговування) [15]. Проте концептуально «адміністрування» ширше за змістом, оскільки охоплює будь-яке починання, засноване на співпраці

окремих осіб і спрямоване на досягнення мети, яка вважається гідною спільних зусиль.

Оскільки ці значення включають дію та організований колектив у ширшому значенні, коли ми говоримо про управління державним сектором, необхідно додати прикметник «громадський», оскільки адміністрація існує і в приватному секторі – компанії, спілки, релігійні громади, організації громадянського суспільства тощо. Слідом за описуванням лінгвістичним змістом слово адміністрація ми можемо ототожнювати зі словами «служба» «управління», тому публічне адміністрування можна було б перекласти фразами публічне управління та державні послуги.

Слово, подібне до попереднього, — бюрократія, і в повсякденному вживанні супроводжується сильним емоційним зарядом, воно увійшло в більшість європейських мов як синонім неакуратної та безвідповідальної роботи в офісі. Слово бюрократія походить від французького слова *bourrete* (тканина, яка покривала офісні столи), а згодом слово бюро (офіс) і давньогрецьке слово *kratein* (влада, правління) породили зміст, що означає уряд через бюрократичні кабінети.

Оскільки це найдавніший з описаних термінів, спочатку концептуально прояснимо, що таке бюрократія. Поняття бюрократії частково покривається «відкладами» негативних конотацій, які надають йому громадяни через поганий особистий досвід. Критичні прихильники теорії раціонального вибору приписують бюрократію виключно марнотратству та неефективності та кажуть, що послуги, які вона надає, є низької якості та часто не відповідають потребам і вимогам громадян. У найзагальнішому значенні термін бюрократія описує спосіб організації діяльності будь-якої установи, щоб вона діяла ефективно та неупереджено [15].

У літературі можна знайти широкий діапазон визначень цього терміна: від тих, хто ототожнює бюрократію з методом соціальної координації, через тих, хто розглядає це як особливий спосіб дії, заснований на застосуванні

загальних правил до окремих випадків, до визначень, які визначають бюрократію як соціальну групу [15, 26, 35, 45].

Пізнавальне значення концептуального визначення бюрократії, яке дає німецький соціолог Макс Вебер у т.зв. підході ідеального типу, здається, що він досі є неминучим відправним пунктом у теоретичному осмисленні цього явища; фактично Вебер ввів поняття бюрократії в соціальні науки. Вебер розглядає бюрократію як правило, засноване на системі ціннісно-нейтральних раціональних правил, і абстрагує кілька її основних ознак. Бюрократи приймають рішення за суворо визначеними правилами, що зводить особистий розсуд до мінімуму, а основою для прийняття рішень є ретельно зібрані та оброблені дані та технічна експертиза. Бюрократи повинні бути вільними як окремі особи, але організованими в чітко визначеній ієрархії посадових посад, з функціями, перерахованими у письмовій формі, та організованими відповідно до ланцюга командування. Покладені на чиновників державні повноваження впливають виключно з його службового становища і діють лише доти, доки він перебуває на цій посаді та виконує покладені на нього державні функції. Призначення на посаду здійснюється на підставі професійної кваліфікації та вступного іспиту, а розмір прийому, підвищення по службі, покарання чи звільнення заздалегідь регламентується правилами. Службова посада є єдиним професійним заняттям чиновника, і він не може займатися іншою роботою, а також не може претендувати на майно, спадщину чи будь-які інші права на довірену посаду. Дії чиновників повинні підлягати систематичному контролю та суворій дисципліні [6].

Ідеальний тип Вебера все ще діє, його доповнюють ідеї інших «батьків-засновників» теорії державного управління, таких як Вудро Вільсон, Френк Дж. Гудноу, Фредерік В. Тейлор, Маршалл Дімок і Дуайт Уолдо та Герберт Саймон. Хоча згадані класики не прийшли до єдиного визначення державного управління через різні вихідні припущення, їх ідеї можна об'єднати в кілька основних тез, які десятиліття тому разом утворили

основний потік думки та практики в рамках т. зв. Старої школи державного управління або традиційної моделі державного управління:

- суворе розмежування сфери прийняття політичних рішень і нейтральної та професійної роботи державного управління;
- уряд зосереджений на вираженні та забезпеченні волі держави за допомогою правоохоронних органів та надання державних послуг через державне управління;
- державні службовці підзвітні демократично обраним державним чиновникам і політичним посадовцям і мають обмежені повноваження щодо визначеної сфери роботи;
- державну політику найкраще реалізовувати через ієрархічно організоване державне управління з жорстким контролем керівників по лінії командування;
- державні службовці в основному задіяні в реалізації державної політики, заснованої на політично визначених цілях, і мають обмежену роль у формуванні пропозицій політичних рішень і в процесі їх прийняття;
- основними завданнями державного службовця є планування, організація, кадрове забезпечення, управління, координація, звітність та догляд за бюджетом;
- найважливішими цінностями державного управління є ефективність і раціональність, а організація завдань і управління працівниками базується на принципах т. зв. Наукового менеджменту (Scientific Management), що втілюється в стандартизації операцій, контролю за дотриманням норм праці та мотивації працівників за рахунок підвищення;
- державне управління найбільш ефективно працює як закрита система, тому участь громадян обмежена [7].

Перш ніж ми перейдемо до огляду сучасних визначень державного управління, ми розглянемо інший старий термін, який передував терміну «державне управління» і досі використовується в науковій літературі. Англійська фраза «державна служба», продукт британської політичної

системи, означає державне управління у значенні корпусу осіб, найнятих державою для реалізації прийнятих державних політик. Концептуально ця фраза як частина англосаксонської адміністративної традиції містить значну відмінність по відношенню до європейсько-континентального розуміння, оскільки відстоює ідею суворо політично нейтрального державного управління навіть на найвищих рівнях ієрархії [17]. Таким чином, можна сказати, що поняття державної служби дуже близьке до поняття бюрократії Вебера.

Визначення можуть бути занадто широкими або занадто вузькими, обмежувачими. Загалом кажучи, державне управління – це тип управління, який діє в політичній системі та орієнтований на виконання рішень у сфері державної політики, прийнятих авторитетними особами, які приймають політичні рішення [18]. Таким чином, державне управління означає державу в стані дії та взаємодії. Найближче поняття державного управління - як найпоширеніший випадок в американській літературі - включає «організацію, кадри, практики та процедури, необхідні для ефективного виконання державних функцій, покладених на виконавчу владу». Так, наприклад, Вудро Вільсон зводить це поняття до «уряду в дії» та до «детального та систематичного застосування публічного права» [31]. У цих визначеннях підкреслюється лише одна з багатьох сфер державного управління – виконання політичних рішень.

З 1950-х років панувала теоретична точка зору, згідно з якою формулювання та реалізація державної політики тісно пов'язані між собою і, отже, роботу державного управління не можна обмежувати тим чи іншим. Описані розуміння поняття державного управління часто розглядаються в науковій літературі, пов'язаної з поняттям публічної політики (public policy), а точніше одного з її елементів - реалізації державної політики (політики реалізації).

Державна політика проходить у кілька етапів – внесення громадської проблеми до порядку денного, запуск ініціативи щодо обговорення

проблеми, збір важливої інформації, формулювання проекту рішення із заходами, які мають привести до вирішення проблеми, прийняття рішення, виконання рішення, оцінювання, чи були досягнуті цілі, що містяться в рішенні, і, зрештою, вирішення питання щодо подальшого впровадження, зміни чи призупинення заходів. Реалізація державної політики є лише однією з низки перерахованих етапів і охоплює все, що розвивається між вираженням наміру уряду почати чи припинити щось робити і кінцевим ефектом цього наміру на практичному рівні.

Підсумовуючи, реалізація державної політики означає зв'язок між заявленими намірами уряду та реальними результатами. Виходячи з розглянутих теоретичних міркувань, державне управління можна визначити як практику та дослідження регулярного й організованого професійного формулювання та впливу у сфері державної політики та з точки зору її реалізації таким чином, щоб вони відповідали суспільним інтересам суспільства, його громадянським інтересам, сегментів і громадян.

Як видно з попереднього концептуального уточнення, визначення абстрагують два виміри феномену державного управління, здавалося б, суперечливі, але насправді нерозривні – інституційний та процедурний. Положення, що наголошують на першому вимірі, розглядають державне управління як сукупність державних установ та недержавних організацій, на які покладено завдання виконувати державні функції та завдання з метою задоволення загальних інтересів.

Визначення, що надають пріоритет процесуальному виміру, розуміють державне управління як управління людьми та матеріальними ресурсами з метою досягнення цілей держави, тобто виконання державних справ. Обидві групи визначень державного управління ґрунтуються на правильних твердженнях, але кожне окремо взяте неповністю подумки фіксує багатосаровість цього явища. Державне управління є інститутом політичного порядку і як такий є суб'єктом державної політики, а опосередковано учасником політичного процесу і фактором суспільного

розвитку. Державне управління водночас є активним процесом, завдяки якому воно усвідомлює свою роль у політичному порядку; процес відбувається всередині самого закладу та у взаємодії з іншими політичними та соціальними інститутами та громадянами.

Тому теоретично були зроблені спроби уніфікувати обидва виміри державного управління з визначеннями. Державне управління – це система органів, організацій, органів і взаємозалежний комплекс компетенцій, посад і завдань, конкретно пов'язаних і керованих застосуванням правових норм, організаційних інструментів, методи, процеси та процедури управління виборними органами влади, зборами та урядами.

Американський теоретик Девід Х. Розенблум був першим, хто спробував розмежувати поняття державного управління, об'єднавши три визначення, що перетинаються – політичне, правове та управлінське [35]. Наведений вище підхід потім став загальновизнаним у літературі, і Розенблум, три подальших визначення обговорювалися, Джей М. Шафріц, Едвард В. Рассел і Крістофер П. Борік, додавши четверте визначення державного управління як професії.

Політичне визначення державного управління вказує на його політичну природу, яка виражається в тому, що публічні службовці здійснюють щоденну державну політику, ухвалену парламентом та урядом, прямо чи опосередковано (через передачу суспільних благ і послуг приватним та некомерційний сектор). Політичний контекст публічного управління також виражається в тому, що на нього покладаються завдання в інтересах громади, які громадяни окремо не могли б виконати взагалі або принаймні не належним чином, або працювали б для особистої вигоди на шкоду спільним. добре.

Юридична дефініція поняття публічного управління вказує на правовий генезис та нормативне регулювання поведінки посадових осіб при виконанні покладених на нього публічних повноважень. Кожне окреме застосування закону чи підзаконного акту фактично є актом державного

управління, так само як і робота державних службовців та посадових осіб суворо обмежена правовими нормами. Адміністративне право регулює, коли, як і де посадова особа може та/або повинна діяти для реалізації державної політики, тобто досягнення та захисту бажаного загального блага.

Правові норми формують рамки державного управління, але без управлінської складової важко уявити, що державна політика реалізується самостійно, а громадяни можуть користуватися державними послугами. Управлінське визначення державного управління включає керівників, відповідальних за управління довіреною організаційною одиницею в державному секторі та сам процес управління, що складається з використання наявних людських і матеріальних ресурсів для досягнення поставленої мети. Лідери (посадовці) на вершині ієрархії відповідають за стратегічне мислення щодо того, як реалізувати прийняту державну політику та загальний успіх роботи підлеглих посадових осіб. Менеджери середньої ланки інтерпретують та втілюють стратегічні рішення вищого керівництва в конкретні заходи та контролюють найнижчий рівень керівників, відповідальних за виконання конкретних заходів та безпосередній нагляд за повсякденною роботою державних служб.

Визначення державного управління як професії орієнтоване на розуміння роботи державних службовців як професійної категорії, тобто як будь-якої кар'єрної роботи, в опис якої входить надання державних послуг або турбота про реалізацію державної політики. Державне управління має ознаки інших традиційних професій, оскільки є достатньо розвинені та широкі академічні та практичні знання, які можуть бути використані на благо суспільства в цілому.

З 1980-х років у літературі з державного управління з'явилося поняття нового державного управління, яке, хоча й дуже різноманітне за змістом, узагальнює ідеї та практику методології, прийомів та ділового стилю приватного сектора в державному секторі. З численних вживань цього терміна можна зробити висновок, що нове державне управління включає

питання підприємництва та прийняття ризиків у державних справах, дерегуляції, приватизації, комерціалізації, структурної децентралізації у формі агентства, державних закупівель, управління бюджетом, зокрема отримати «відношення ціни та якості», передавши частину державних справ приватному та неприбутковому секторам та посиливши підзвітність шляхом вимірювання ефективності. За прикладом термінології ринкової економіки державні послуги постають у ролі постачальників державних послуг, мотивованих досягненням їх найкращої якості, тоді як громадяни стають покупцями чи споживачами державних послуг із великим вибором пропозицій. Відповідальність державних службовців пов'язана вже не з правильністю виконання процедур та дотриманням нормативно-правових актів, а з кількісними показниками досягнутих результатів. Нехай менеджери отримають управлінську автономію, наприклад, у приватному підприємстві, щоб краще демонструвати здібності та навички, ризикуючи та впроваджуючи інновації, щоб добре реагувати на швидкі зміни в політичному та економічному середовищі. Відхилення від суворої ієрархічної структури традиційної моделі замість звичайного перекладу української мови як «менеджмент», англійський термін *management* перекладає слово «менеджмент», дотримуючись мовного значення оригінального латинського слова *manus* - «обробляти», «взяти справу в свої руки», що підкреслює особисті здібності та спільності особистості.

Про ідею лідерства в більш широкому сенсі державних адміністрацій та передачі окремих державних справ суб'єктам господарювання та організаціям громадянського суспільства, ставлять питання про визначення відносин між державою та надавачами державних послуг. Відносини описуються теоретичною моделлю принципал-агент, згідно з якою державний орган будь-якого рівня влади наймає особу або групу для виконання завдань у сфері публічної функції від свого імені та в суспільних інтересах. Найм виконавців здійснюється через конкурсну процедуру

державних закупівель і законодавчо регулюється переважно разовими договорами.

Сьогодні концепція нового громадського лідерства представлена як нова нормативна модель державного управління, і навіть говорять про зміну парадигми, оскільки вона виступає не лише за захоплення методів управління, а й ринкових та корпоративних цінностей, заснованих на неоліберальних вченнях економіки. Проте важко говорити про нове теоретичне розуміння державного управління. Це своєрідний реформаторський підхід до проектування та оцінки організації роботи державного сектору, який виявив слабкі сторони та недоліки в рамках моделі стану соціального забезпечення. Розробка та впровадження заходів реформування завжди були частиною повсякденного державного управління або, кажучи метафорично, ознакою його «ідентичності». Таким чином, новий державний менеджмент є лише спробою злити ідею корпоративного управління як суто інструментальної діяльності, застосовної у всіх великих організаціях, з одного боку, і новий інституціоналізм в економічній теорії, спрямований на переосмислення «чорного ящика» державного сектору з точки зору трансакційних витрат, фіксують та доповнюють недоліки традиційної моделі організації державного управління.

Згідно з нашим розумінням, державне управління включає систему державних органів, організацій та органів, яким покладено здійснення державних функцій шляхом реалізації державної політики. Визначення державного управління також включає всіх соціальних суб'єктів (компанії, неприбуткові організації та організації громадянського суспільства), яким уряд делегував реалізацію державної політики, оскільки дотримання етичних стандартів однаково стосується всіх суб'єктів, які виконують завдання, що становлять загальний інтерес.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЕТИЧНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Роль державного управління в сучасному демократичному порядку

Вплив держави на сучасні суспільні відносини є повсюдним: численні аспекти життя людини від народження, через навчання, роботу і вихід на пенсію і до моменту смерті регулюються та контролюються різними громадськими органами, установами. Тому громадяни сприймають ідею держави через поведінку чиновників, з якими вони зустрічаються щодня, а не через її нормативну структуру. Німецький історик початку ХІХ століття Бартольд Георг Нібур не випадково помітив, що свобода незрівнянно більше залежить від адміністрації, ніж від конституції [41]. Іншими словами, якість користування свободами та основними правами людини обумовлена більше якістю адміністративних механізмів і процедур, ніж самим існуванням конституційних гарантій.

Демократія належить до ряду найбільш суперечливих термінів в історії політичної та філософської думки. Навіть сьогодні немає згоди щодо того, що саме таке демократія, оскільки саме визначення містить різні моральні, соціальні та політичні цінності. Якщо прибрати накопичені історико-цивілізаційні пласти та численні сучасні риторичні та щоденно-політичні відкладення, то термін демократія в широкому сенсі охоплює порядок, в якому рівноправні члени політичної спільноти беруть активну участь у обговоренні та вирішенні питань, що становлять загальний інтерес та суспільний розвиток. Більшість людей під словом демократія насправді мають на увазі політичну систему, яка дозволяє мирним шляхом вирішити компроміс для вирішення вічних конфліктів між прихильниками різних цінностей та інтересів. Про те, що демократична структура політичної

спільноти більш-менш успішно цивілізує суперечливі імпульси людської природи, виражені в контрапункті агресії та співпраці, свідчить стисла думка німецького теолога Райнгольда Нібура про те, що «схильність людини до справедливості робить можливою демократію» і здатність людини до несправедливості робить це необхідним» [44].

З точки зору інституцій, класична ліберально-демократична структура сучасної політичної спільноти має такі характеристики:

- правління представників, обраних громадянами;
- розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову;
- вільні, чесні та часті вибори;
- багатопартійність;
- законодавча ініціатива через звернення громадян;
- голосування на референдумі;
- можливість відкликання обраних представників;
- свобода самовираження;
- доступ до альтернативних, незалежних джерел інформації;
- автономія об'єднань громадян;
- повне законодавство про громадянство, включаючи іноземних громадян з постійним місцем проживання;
- незалежна судова влада;
- конституційна гарантія неупередженого та достатньо нейтрального державного управління.

В основі сучасного демократичного порядку лежить концепція суспільних інтересів як одного з «вимірювальних інструментів», які державні службовці мають використовувати під час виконання покладених на нього державних завдань. Незважаючи на відсутність згоди політичних мислителів щодо змісту терміна та його вживаної цінності для наукового аналізу політичного процесу та роботи державного управління, суспільний інтерес не

можна усунути від розгляду того, як зберегти цінності та задовольнити потреби членів політичної спільноти.

Це, перш за все, потреби, які одні люди без взаємної допомоги та підтримки не змогли б задовольнити. Суспільні інтереси — це те, що обрали б люди, якби вони могли чітко бачити, мислити раціонально та діяти неупереджено та сумлінно. Для перевірки моральної коректності державних службовців найбільшою аналітичною силою видається синтезована нормативно-ціннісна детермінація, яку суспільні інтереси розуміють як найкращу колективну відповідь на проблему у сфері прийняття рішень у сфері державних справ, засновану на спільних побажаннях і цінностях одного суспільства. Громадські інтереси впливають із громадського духу, який спонукає громадян сумлінно та безкорисливо узгоджувати особисті погляди щодо того, що є добре для громади як спільноти. Оскільки сучасна влада заснована на інституціалізованій згоді громадян, суспільні інтереси визначаються більшістю на виборах та її політичним керівництвом, знову ж таки через певні проміжки часу.

Роль державного управління в класичній моделі демократичного ладу можна розглядати з двох взаємно доповнюючих точок зору. З точки зору захисту загальних інтересів, роль державного управління полягає в наданні допомоги легітимно обраному уряду у формуванні різноманітних програм державної політики та у виконанні урядових рішень у межах наданої компетенції, поважаючи верховенство права та судовий контроль за адміністративними рішеннями. Втілюючи загальні положення та програмні документи в конкретну діяльність, державні службовці відроджують «мертву букву на папері» та пояснюють громадянам значення політичних рішень [45]. З точки зору податкових зборів, що виділяються з доходів фізичних осіб, громадяни очікують, що чиновники задовольнять свої екзистенційні інтереси та потреби шляхом виробництва суспільних благ та надання державних послуг та безперешкодного користування ними конституційно та законом гарантованими правами.

Описану раніше класичну модель демократичного ладу ні в якому разі не слід сприймати як ідеальну, а виключно як найменш потворну з усіх реально можливих політичних порядків.

Розуміння того, що процес управління та легітимізації рішень органів державної влади зводиться лише до взаємодії уряду, парламентських політичних партій та виборців, сьогодні вважається занадто вузьким, щоб належним чином описати багатство політичного життя розвинених демократій. Додатковою причиною, чому вузьке розуміння необхідно розширити, є емпірично отримані дані про те, що громадськість довіряє політичним інституціям у всьому світі.

Модель ліберальної представницької демократії в більшості зазнає критики за її сприйнятливості до тиранії більшості та важкі для підтримки вихідні припущення про громадян як атомізованих індивідів, які діють у політичному процесі, абстрагуваному від будь-яких взаємозв'язків. Виходячи з постмодерністської точки зору, Х'ю Т. Міллер та Чарльз Дж. Фокс заперечують достовірність концепції сучасного політичного представництва на рівні емпіричного обґрунтування та з точки зору демократичної відповідальності влади перед громадянами. На думку авторів, модель процесуального виміру представницької демократії піддається серйозним запереченням за рахунок довіри до способів збирання, групування та перетворення індивідуальних уподобань у волю більшості, що все ще перетворюється на закони та політичні рішення, які потім реалізуються державним управлінням.

Фрагментація та багаторазове перекриття індивідуальних і групових ідентичностей, викорінення традиційних шляхів соціалізації та апатична незацікавленість більшості громадян суспільними проблемами дещо ускладнюють збирання та формулювання потреб, інтересів та запитів влади. Тому Міллер і Фокс стверджують, що основні припущення моделі представницької демократії більшості можна емпірично легко поставити під сумнів з таких причин:

- немає незалежного формування волі народу, але бажання та потреби громадян значною мірою є предметом медіа-опосередкованого маніпулювання конкуруючими політичними елітами;
- кандидати на державні посади конкурують на основі сприйняття їх громадськістю, а не за силою аргументації пропонованих альтернатив існуючій державній політиці;
- більшість громадян не голосують, а навіть коли голосують, то не роблять цього на основі раціонального врахування запропонованих передвиборних програм;
- більшість виборців не знають минулого, професійного досвіду чи минулих успіхів та/або невдач кандидата, за якого вони голосують;
- незважаючи на загальне невдоволення обранцями, громадяни знову голосують за тих самих кандидатів;
- після виборів на сцену виходять лобісти та групи тиску, які, впливаючи на нову владу, ще більше спотворюють волю переможної більшості.²¹⁰

У 1950-х роках неоплюралісти вказували на зростання значення неформальних груп і способів комунікації в політичному процесі для зміцнення демократії багатопартійної системи. Відповідно до моделі демократичної політичної системи, заснованої на класичних теоретичних позиціях Габріеля Алмонда та Девіда Істона, громадяни прагнуть прямо чи опосередковано, через політичні партії та групи інтересів, реалізувати політичні бажання та вимоги, впливаючи на процес прийняття рішень у політичній сфері [12]. Зацікавлені сторони є одними з найважливіших акторів і виступають альтернативними посередниками між громадянами та державними інституціями у процесі створення та реалізації державної політики. Метою груп інтересів як добровільної форми об'єднання громадян є представлення, захист і просування інтересів своїх членів або всіх громадян або вплив на створення та виконання законів, нормативних актів і державних

програм у певній, часто дуже вузькій для певної частини громадянського суспільства це було для широкої громадськості.

З огляду на безліч типологій, застосованих у політичній теорії до різноманітних груп інтересів, для цілей цього дослідження мають когнітивну цінність два наступні підрозділи:

- 1) групи за особливими інтересами та рекламні групи;
- 2) інсайдерські та аутсайдерські групи.

Групи за особливими інтересами (захисні або функціональні групи) представляють виключно приватні інтереси своїх членів, і найчастіше це ділові, професійні та профспілкові об'єднання. Промоційні групи за інтересами створюються для представлення спільних цінностей, інтересів та принципів і спрямовані на допомогу всім членам спільноти, таким як екологічні групи та організації. Друга класифікація заснована на позиції групи по відношенню до органів державної влади. Інсайдерські зацікавлені сторони мають регулярний, зазвичай інституціоналізований канал комунікації з державними службовцями у формі консультацій або участі в урядових робочих органах, тоді як урядові аутсайдерські групи або не консультуються, або роблять це рідко, і змушені проводити публічні кампанії для створення «критичної маси», необхідної для тиску на тих, хто приймає політичні рішення.

Практика розвинутих демократій свідчить про перекриття груп особливих інтересів та інсайдерських груп, що свідчить про здатність бізнес-інтересів впливати на тих, хто приймає політичні рішення. Здатність може бути заснована на величезних матеріальних ресурсах або на володінні специфічними професійно-технічними знаннями та дослідженнями, необхідними владі для створення законопроектів і державних програм. Теоретики неоплюралістів зазначають, що групи, які представляють т. зв. сконцентровані інтереси можуть краще організовувати політичний процес і впливати на нього ефективніше, оскільки логіка колективних дій диктує, що

існує сильніша мотивація приєднатися до групи та інвестувати ресурси, коли мета спільних дій або очікувана вигода є конкретною.

У моделі поліархічної демократії, яку відстоював Роберт Даль, держава є нейтральним суб'єктом, який лише наглядає за процесом переговорів між зацікавленими сторонами, під чийм постійним тиском вона перебуває, і гарантує, що конкуренція є справедливою, а результати відповідають загальному благу [15]. Таким чином через досягнення згоди підтримується політичною стабільністю, а через плюралізм інтересів реалізується механізм взаємного контролю, що обмежує владу самої держави. Основний недолік поліархії виражається в тому, що це система, якою керує невелика група людей, а участь більшості апатичних громадян в демократичному процесі була зведена до вибору між партійними лідерами, якими ретельно керують конкуруючі еліти.

У науковій літературі немає консенсусу щодо того, чи групи інтересів посилюють чи послаблюють демократичну легітимність уряду. У той час як одні вважають, що групи інтересів зміцнюють демократію політичного процесу, відстоюючи політичні та соціальні вимоги частини громадянського суспільства, якими нехтували офіційні державні інституції, і оскільки вони є джерелами конкретної інформації та досвіду, інші наголошують на тому, що надає пріоритет і сила для соціальних суб'єктів та організацій, які мають більші ресурси, здібності, час і соціальні контакти, необхідні для досягнення конкретних цілей.

Нова хвиля теоретичних «виправлень» класичної ліберальної моделі демократії виникла у відповідь на неспроможність державних інституцій ефективно пом'якшити удари рецесійних циклів протягом 1970-х років. Серйозність і тривалість рецесії змусили деяких теоретиків спробувати пояснити глибину кризи концепцією перевантаженого стану. Очікування громадян зростали на основі соціальних привілеїв, отриманих завдяки різкому розширенню зобов'язань післявоєнної держави у вигляді соціальної політики, яку уряд, незважаючи на розширений апарат державного

управління, не міг задовольнити через брак ресурсів. Спроба посилення податкового тягаря на середній клас для покриття бюджетного дефіциту та нездатність державних службовців безпосередньо допомагати соціально незахищеним верствам населення підірвали довіру більшості населення до влади та демократичних інститутів загалом.

Зменшення повноважень держави та її адміністрації беззаперечно керувати політичними та соціальними процесами відкрило простір для поступової побудови політичних мереж з 1980-х років. Навколо профільних міністерств виникли мережі, які складаються з різних соціальних суб'єктів із приватного сектору та громадянського суспільства, зацікавлених у впливі на формування державної політики.

Описані зміни були відзначені в академічних міркуваннях у 1990-х роках як зміна парадигми: традиційну парадигму уряду як головного суб'єкта державної влади замінила парадигма уряду. «Управління» стало дуже популярним терміном для опису нових способів протікання процесів у державному та приватному секторах та частини дискурсу, однаково поширеної як на національних політичних аренах, так і в роботі міжнародних організацій. Хоча він належить до ряду термінів, з якими теоретики змісту не погоджуються, синтетичний огляд існуючих визначень може сказати, що поняття управління включає такі основні ознаки:

- багатоцентрична політична система, в якій уряд є лише одним із багатьох акторів, хоча й досі найважливішим;
- менш формальні способи прийняття рішень часто не пов'язані з інститутами представницької демократії, замість ієрархічного створення та реалізації рішень;
- взаємодія всіх типів публічних, напівдержавних і приватних акторів на кількох рівнях і в кількох соціальних сферах;
- взаємодія акторів подібна до гри, оскільки ґрунтується на взаємній довірі та керується правилами, встановленими самими акторами шляхом попередніх переговорів та узгодження;

– соціальні суб'єкти є автономними по відношенню до уряду, але вони взаємозалежні, точніше, спрямовані один на одного, намагаючись шляхом обговорення та переговорів включити хоча б частину конкретних інтересів у остаточне рішення;

– примус, нав'язування та контроль поступилися місцем переговорів, співпраці та спільної роботи.

Управління ґрунтується на розвитку навичок саморегулювання та самоорганізації соціальних акторів, які беруть участь у політичному процесі через мережі публічної політики. Тому в теорії часто використовується пов'язане поняття управління мережею, яке описує відносно постійну горизонтальну артикуляцію взаємозалежних, але незалежних акторів, що ведуть переговори в рамках нормативної, нормативної, когнітивної, уявної та певною мірою саморегулюючої рамки, що сприяє досягненню цілі в одній або кількох сферах державної політики. Оскільки він більше не в змозі повністю керувати та контролювати дедалі складніші соціальні процеси, що виникають із роздробленого суспільства, уряд прагне вплинути на процеси, що відбуваються в мережах, сформованих навколо галузевої державної політики, щоб дозволити широкому колу суб'єктів та організацій із різними погляди та інтереси для спільної роботи, обов'язкові рішення щодо загального блага. Спілкуючись, обмінюючись інформацією та висловлюючи свої погляди, учасники мережі публічної політики отримують спільне бачення того, як оптимально вирішити суспільне питання, а державні службовці, які представляють владу, безпосередньо ознайомлюються з потребами та вимогами всіх зацікавлених сторін. Завдяки переговорам і співпраці особи, які приймають рішення через мережі публічної політики усвідомлюють, що через взаємозалежність досягнення лише власних інтересів і цілей за рахунок інших акторів нереалістично, тому намагаються досягти згоди. Рішення, прийняті за згодою та взаємною повагою до потреб інших людей, мають широку підтримку в реалізації, оскільки при послідовному виконанні в інтересах усіх суб'єктів кожен щось отримує.

Управління через мережі публічної політики має базуватися на прийнятті легітимних рішень, тобто на рішеннях, які громадяни приймають як узгоджені з встановленими нормами та процедурами, пов'язаними з вирішенням державних питань. Демократична легітимність є вираженням визнання того, що рішення є виправданим, оскільки воно було прийняте з повагою до спільних переконань про те, як має керуватися політична спільнота, а також про права та обов'язки тих, хто править, і тих, ким керують. Твердження про посилення легітимності влади через публічно-політичні мережі ґрунтується на тому, що участь зацікавлених соціальних суб'єктів в обговоренні проектів нормативно-правових актів та програм публічної політики створює передумови для т. зв. спільного виробництва, а учасники мережі згодом беруть участь у реалізації прийнятих рішень. Це завдяки обміну інформацією та досвідом забезпечує краще посередництво інтересів громадян та більшу чутливість органів влади до їхніх запитів та проблем. Основна слабкість легітимності управління мережею зводиться до двох невизначеностей:

1) чи буде забезпечена неупередженість у прийнятті рішень, що має захищати суспільні інтереси (про що йшлося у розділі про владу груп інтересів);

2) хто в кінцевому підсумку несе відповідальність за можливий провал державної політики, якщо вона тепер є продуктом великої кількості учасників.

Управління через мережі публічної політики посилює роль державного управління у створенні та формуванні проектів нормативно-правових актів та державних програм. Державні чиновники дізнаються безпосередньо від зацікавлених соціальних суб'єктів, що є проблема у сфері державних справ, отримують інформацію, оцінки ситуації та рекомендації щодо можливих шляхів вирішення проблеми, а потім обговорюють у мережі.

Ведення дебатів «знизу вгору» зменшує соціальні конфлікти, деполітизує суспільні проблеми, що обговорюються, і робить сам процес

прийняття рішень передбачуваним, тим самим одержуючи більш високу якість прийняття рішень та подальше посилення демократичної легітимності політичного процесу.

Управління мережею ставить перед державними службовцями нові етичні виклики, оскільки відкривається простір для появи упередженості у вигляді надання більшої ваги пропозиціям потужніших соціальних акторів у процесі обговорення та складання рішення. Різниця у владі породжує нерівність соціальних акторів щодо можливості впливу на остаточне рішення. Часто буває, що тільки т. зв. представницькі організації та асоціації, яким надано своєрідне монопольне становище, хоча вони представляють вузьке коло громадян чи соціальних суб'єктів, а також за рахунок тих, у кого менше членів або недостатньо ресурсів, щоб нав'язатися як ключові «гравці» та представляють інтереси всіх громадян.

Монопольне становище має бути доведено на основі сили інтересів, які вони мають у вирішенні публічного питання, та/або розміру внеску, який їхня участь має зробити на користь інших учасників мережі та суспільства в цілому. Питання прозорості дебатів та достатньої інформації громадськості про запропоновані варіанти також є у сфері етичних дилем, які стоять перед державними службовцями. Будь-яке відхилення від неупередженого ставлення до учасників мережі може призвести до викривлення інформації громадян про те, який актор які позиції представляв, тобто чиї інтереси були закладені в остаточне рішення. Оскільки це зміщує фокус прийняття рішень і контролю за результатами політичного процесу з обраних представників у парламенті і робить межу між законодавчою та виконавчою владами прозорою, немає певності, що управління через мережі публічної політики само по собі має демократичну легітимність.

Організаційно-технологічний вимір демократичного правління, про який йшлося досі, «приховує» істотні причини, які зумовлюють громадян жити в політичній спільноті та підкорятися її правилам. Політична філософія як нормативна дисципліна протягом століть намагалася забезпечити

всеосяжну і загально визнану відповідь на питання про те, що є правильним для суспільства чи людства в цілому, і на основі яких стандартів слід оцінювати соціальні та політичні інститути. Визначення кінцевої мети державного управління в сучасній демократично організованій державі також залежить від змісту пропонованих відповідей, оскільки чиновники повинні прийняти цю мету як свою і діяти відповідно. За словами Майкла Уолцера, люди збираються разом і підписують соціальний договір як вираз згоди, щоб разом вирішити, які товари необхідні для спільного життя, і надавати ці товари один одному [25]. Блага, які вирішуються, пов'язані з людськими потребами, які самі по собі є розширюваними та невловимими, оскільки: люди насправді не мають потреб, вони мають уявлення про свої потреби; ці пріоритети та ступені потреби пов'язані не лише з їхньою людською природою, а й з їхньою історією та культурою. Оскільки ресурсів завжди мало, потрібно робити важкий вибір.

Вибори щодо перерозподілу суспільного багатства – що сьогодні є найбільш дискусійним питанням державної політики – переплітаються із спільними цінностями, і повністю рішення майже неможливо «очистити» від ціннісного елементу. Коли вони піклуються про цінності власної політичної спільноти, люди насправді піклуються про те, як ставитися один до одного справедливо через відчуття належності до цієї спільноти.

Через суспільний договір люди долають труднощі з колективними силами і таким чином реалізують екзистенційні потреби, які вони не в змозі задовольнити як ізольовані особистості. Лише розуміння численних зв'язків, які люди встановлюють у межах однієї політичної та соціальної спільноти, веде до правильного розуміння ролі держави та її управління в демократичному порядку [26]. Автономія громадян не встановлюється шляхом звільнення від соціальних обмежень; навпаки, досягається повноцінною участю в політичному процесі. Участь ґрунтується на солідарності як свого роду мета-ланки між членами соціальної та політичної спільноти. Точніше, соціальна солідарність – це відчуття того, що ті, хто

живе разом, мають одну долю і повинні працювати разом. Солідарність не виникає внаслідок загальноприйнятого структурованого обміну матеріальними та нематеріальними благами між членами суспільства, що підвищує індивідуальну корисність кожного члена спільноти, а виникає через процес соціалізації, який посилює здатність співчувати іншим із різних сфери життя. Солідарність передбачає готовність жертвувати заради інших на основі співчуття до поганої екзистенційної ситуації, в якій опинилися інші. Без такої самовідданої готовності, яка виходить за рамки строго формально зрозумілих громадянських прав та обов'язків, неможливо спонукати людей до активності у встановленні спільних цілей. Соціальна солідарність, усвідомлена таким чином, повинна бути наріжним каменем суспільного договору.

Громадяни формують свої життєві потреби через спільні цінності, але те, що залишається предметом публічної дискусії, — це те, наскільки вони забезпечують потреби один одного. Існують певні універсальні принципи розподільної рівності, які слід враховувати при прийнятті рішення про перерозподіл соціального багатства за рахунок окремих державних програм.

Принцип рівності ресурсів важливий, оскільки вимагає відповідальності та морально правильної поведінки членів суспільства, оскільки вони будуть розвивати або руйнувати початкові рівні ресурси виключно через власний вибір життєвих цілей і шляхів досягнення цих цілей.

В академічних дискусіях, що проходили на початку 1970-х років, було введено поняття нового державного управління, яке підкреслювало необхідність того, щоб однією з основних цілей управління було зміцнення соціальної рівності. Чиновники не є нейтральними, але окрім хорошого керівництва, вони мають бути відданими зміні державної політики та організаційних структур, які є системною перешкодою для соціальної рівності. Державне управління не може виконувати поставлені державні завдання нейтрально, а лише таким чином, щоб його дії чи бездіяльність відображали чітко розуміння системи цінностей, притаманної політичній

спільноті та, ширше, суспільству як його крилу. Оскільки справжня демократична легітимність ґрунтується на вірі в те, що уряд має однаково ставитися до всіх громадян і дозволяти їм користуватися свободою та правами людини, які передбачають належність до політичної спільноти, державні службовці повинні діяти таким чином, щоб допомогти кожній людині якомога більше виграти від успіху цієї спільноти в цілому.

Реалізація життєвих потреб та особистих можливостей тісно пов'язана з ідеєю основних свобод і прав людини та очікуванням, що держава через державне управління дасть можливість кожному повною мірою користуватися ними завдяки захисту, передбаченому конституцією та законами. Сучасне громадянське суспільство дозріло в тривалій і часто жорстокій боротьбі маргіналізованих соціальних верств за перебудову політичних спільнот, щоб забезпечити гідне життя для всіх членів однаково. Ідея невід'ємних природних прав, які кожна людина набуває від народження і які належать їй на основі цінностей, які вона має як людина, поступово, починаючи з XVII-XVIII століть, закріплювалася серед мислителів із Заходу. Європейські країни і тодішній Новий світ. Перетворення ідеї в політичну дію досягло свого піку в громадянських революціях, які, починаючи з кінця вісімнадцятого століття, розмивали й руйнували суспільний лад, заснований на феодалних привілеях на всьому європейському континенті. Боротьба за права людини і громадянина по суті була боротьбою за визнання невідчужуваних прав особистості, за допомогою яких вона повинна бути захищена від невинного втручання держави в його приватне життя – т.зв. негативні права.

Примусові заходи держави, спрямовані на досягнення добробуту, пояснюються необхідністю виправлення негативних наслідків механізмів вільного ринку, міжнародної торгівлі, поділу праці тощо.

Державні програми соціального забезпечення мають забезпечити, щоб ті, хто потрапив у невинне становище через неблагополучні обставини, могли якомога рівноправніше брати участь у політичному процесі та

прийнятті рішень з суспільних питань. Це зміцнює довіру громадськості до інститутів демократичного порядку в довгостроковій перспективі, коли питання про те, чи є нижня межа користування певним правом прийнятною в певний момент чи ні, вирішується шляхом публічних дебатів.

Для повного розуміння ролі державного управління в сучасній державі необхідно вивчити можливості підвищення якості участі громадян у політичному процесі, які пропонує ідея дорадчої демократії. Дорадча демократія — колективне прийняття рішень за участю всіх, кого прийняте рішення торкнеться, або їх представників, при цьому кожен учасник прийняття рішення пояснює свою пропозицію та пропонує її іншим учасникам для розгляду; передбачається, що всі учасники є вільними, рівними та відданими принципам раціональності та неупередженості.

Суть дорадчої демократії полягає в тому, що рішення з публічних питань мають бути розумно обґрунтованими, тобто що всі запропоновані пропозиції мають обговорюватися з ретельним зважуванням «за» і «проти». Перевага обговорень виражається в тому, що під час політичного процесу відбувається трансформація вихідних вимог громадян, які висуваються інститутами влади, а не їх просте укрупнення. Замість того, щоб переголосувати один одного чи торгуватися, керуючись конкретними інтересами, учасники обговорення намагаються переконати співрозмовників у цінності власних аргументів. Тому можна справедливо сказати, що там, де немає соціальної солідарності та відданості спільним цінностям, демократія, заснована на обговоренні, неможлива.

Ідея прийняття рішень шляхом обговорень є важливою для роботи державного управління, що стосується допомоги вищим політичним особам, які приймають рішення, у формуванні законопроектів і державних програм, коли необхідно врахувати волю громадян та зацікавлених суспільних учасниками цих пропозицій шляхом публічних дебатів. Якщо вимоги та побажання громадян щодо вирішення суспільного питання стали частиною рішення, яке випливає з обговорень, то зрозуміло, що таке рішення буде

безперечно демократично легітимним і, отже, легше реалізувати на практиці. Державним службовцям, які відповідають за виконання свідомо прийнятого рішення, буде легше досягти його цілей, оскільки велика ймовірність того, що більшість громадян не буде уникати або перешкоджати його виконанню, оскільки вони усвідомлять власні потреби та інтереси в практичній дії рішення.

Державні службовці прислухаються до тих, хто приймає політичні рішення, і коригує свої конкретні дії відповідно до прийнятої державної політики, але вони також регулярно беруть участь у її формуванні, надаючи необхідну інформацію та експертні висновки. Сьогодні практично неможливо відокремити імплементацію від впливу зворотного зв'язку на прийняття політичних рішень, тому постійне вдосконалення та послідовне застосування етичних стандартів є необхідним елементом організації державного управління.

2.2. Структурні особливості сучасного державного управління

Спосіб організації та структури державного управління може вплинути на якість роботи з точки зору досягнення поставлених цілей. Різні підходи в організації функціональних відносин між окремими організаційними одиницями (горизонтальна диференціація), взаємовідносини різних рівнів управління (вертикальна диференціація), правила та процедури, управління людськими ресурсами та комунікація з навколишнім середовищем, можуть призвести до неоднакових результатів у реалізації державної політики. Тому застосування певної моделі може мати непрямі довгострокові наслідки для якості надання державних послуг та захисту суспільних інтересів. З історії політичних інститутів у постіндустріальних демократичних порядках можна виділити п'ять основних моделей організації державного управління, які мають упізнавані специфічні риси, зумовлені успадкованими національними зразками політичної та адміністративної культури. Це моделі, які суттєво

вплинули на розвиток теорії та практики державного управління за межами національних кордонів, тому ми розберемо основні показники у цьому дослідженні насамперед у їх рамках.

Французька модель

Французька модель організації державного управління була побудована в роки після громадянської революції 1789 року на базі бюрократичної служби старого монархічного режиму та вдосконалена під час правління Наполеона Бонапарта для надання інституційної та матеріально-технічної підтримки військовим. кампанії. Сильна позиція реформованої адміністрації в інституційних рамках імперії Наполеона базувалась на досвіді та технічних знаннях, довготривалій залученні чиновників, пов'язаних з лояльністю до імперії та імператора, запровадження чіткої ієрархії та народження духу єдності.

Французька модель ґрунтується на строго формально-правовій системі у вигляді законів та пірамідної ієрархічної драбини, в якій повноваження делегуються зверху вниз. Тому не дивно, що французька адміністрація має традиційну організаційну структуру, яка нижче рівня міністерства складається з адміністрацій, поділених на численні сектори та департаменти, кожен з яких намагається зберегти або збільшити свою частку бюджету та впливати на уряд і президентський кабінет. Нормативно-правові акти містять раціонально сформульовані принципи, на основі яких завжди можна вжити відповідних заходів для окремого випадку. Принципи є результатом наукових дискусій та спільної європейської інтелектуальної спадщини та спадщини римського права. Повноваження діяти від імені держави передаються лише до певного рівня, найчастіше до посадових осіб середнього рангу. Державне управління організовано і діє по відношенню до громадян відповідно до норм адміністративного права, а посадові особи користуються особливим, законодавчо визначеним статусом, набутим у судочинстві, - вони є не звичайними наймані громадянами, а особами, на яких покладено конкретне завдання.

Офіцери поділяються на сім класів за освітньою кваліфікацією – наприклад, для двох вищих класів потрібна найменша вища освіта, тоді як всередині кожного класу є додатковий підрозділ, який контролює посаду, роботу за фахом тощо. Посадові особи не можуть бути звільнені, крім випадків грубого порушення дисципліни, а умови їх роботи, доходи та пенсії регулюються адміністративними нормами, а не звичайним трудовим законодавством. Просування по службі відбувається за критеріями стажу, а професійні успіхи в роботі та вищі доходи не передбачають автоматично призначення більш відповідальної чи керівної посади. Управління кадровою політикою переведено з рівня організаційних підрозділів на рівень усієї адміністрації та покладено на спеціальне міністерство. Галузеве міністерство несе виняткову відповідальність за розробку положень про роботу чиновників, які потім «механічно» застосовуються державною адміністрацією, не відчуючи обов'язки з управління людськими ресурсами. Оскільки суть полягає в правильному застосуванні прийнятих нормативно-правових актів, велике значення має впровадження зовнішніх форм контролю. Проте жорстка система нормативно-правових актів та перевірок заохочує до «інноваційної» поведінки посадових осіб (використання правових прогалин та особистих контактів), щоб контролюючий орган не виявляв порушень. Державному службовцю Франції, особливо на високій керівній посаді, дозволяється брати участь у політиці та брати участь у роботі кабінету профільного міністра, де він виконує дорадчу роль і є зв'язком з нижчими рівнями ієрархії. Завдяки партійній приналежності багато високопоставлених державних службовців переходять на виборні державні посади, так що на певному етапі їхньої кар'єри значну кількість міністрів «вербували» з державного управління [30].

Німецька модель

Відповідно до концепції верховенства права (Rechtstaat), робота державного управління в Німеччині розуміється виключно як застосування закону до особливих випадків. Державні службовці Німеччини традиційно

значною мірою віддані державній службі та професійно залучаються на основі здобутої професійної кваліфікації, переважно в юридичній гільдії, та успіху, досягнутого на вступному іспиті. Навчання, робочі процедури та стандарти є єдиними для всіх посадових осіб будь-якого рівня влади. За винятком військових, поштового відділення та націоналізованих компаній, відносно невелика кількість чиновників працює безпосередньо на федеральний уряд, оскільки закони та державні програми, прийняті на центральному рівні, впроваджуються урядами провінцій на федеральному рівні.

Статус державного службовця пов'язаний з особою, якій він належить, а не з обов'язком, який він виконує в певний момент. Під час зміни влади новий уряд може заповнити певні посади зовнішніми кандидатами, тобто в обхід штатної процедури працевлаштування в державному управлінні. Значну роль у проведенні кадрової політики відіграють профспілки державних службовців, особливо щодо прийому нових кандидатів до керівництва та просування працівників. Така практика в довгостроковій перспективі сприяє закриттю всієї системи державного управління, оскільки, наприклад, при просуванні виділяється час, проведений на службі, порівняно з досягнутими результатами.

Шведська модель

Шведське державне управління за чисельністю населення є однією з найбільших бюрократій у групі розвинених демократій, що пов'язано насамперед з великими соціальними та іншими державними програмами держави соціального забезпечення. Державне управління складається з кар'єрних посадових осіб, які наймаються на роботу на основі відповідності критеріям освітньої та професійної кваліфікації. Посадові особи зобов'язані поважати принцип ефективності та підпорядковуються жорстким механізмам контролю та визначення відповідальності, тому не дивно, що вітчизняна громадськість має відносно краще уявлення про шведську адміністрацію, ніж громадяни в інших розвинених суспільствах своїх державних адміністрацій.

Міністерства на державному рівні мають невеликий штат, оскільки вони в першу чергу займаються формуванням законодавчих пропозицій, державних програм та національних стратегій. Забезпечення виконання прийнятих державних документів і планів покладається на велику кількість профільних комітетів (styressen, ambetsverk), які діють як незалежні державні органи, але під контролем профільного міністерства. У комітетах працює більшість державних службовців у Швеції, оскільки вони фактично щоденно керують національним урядом.

Британська модель

Британська модель поступово розвивалася протягом століть з кількома невдалими спробами організувати себе в єдиний централізований державний апарат, і тому тепер характеризується меншим державним регулюванням, заснованим на правових нормах, і більше на прерогативах уряду та корони. Існує кілька типів організаційних підрозділів державного управління, кожен з яких має різні відносини з урядом і парламентом як вищим органом влади. Виконавчі департаменти складаються з державних службовців і безпосередньо підпорядковуються профільному міністру.

Органи виконавчої влади були створені для того, щоб взяти на себе окремі адміністративно-виконавчі функції органів виконавчої влади і таким чином зменшити чисельність посадових осіб. Агентство є автономним у роботі та організації власних справ, і його очолює керівник, який у вузькому сенсі не є державним службовцем, а працівником державного сектору, оскільки його наймають за контрактом, який діє до тих пір, як він виконує свою роботу належним чином. До охорони здоров'я належать також адміністративні одиниці, в яких переважно працює категорія працівників державного сектору, тобто вони не є державними службовцями у вузькому розумінні. Державні та націоналізовані підприємства, особливо у військовій промисловості, які постачають Міністерство оборони, є частиною державного управління, яке поступово скорочується через політику уряду щодо продажу державних компаній. Інші частини державного управління,

узяті в ширшому розумінні, включають державні університети, різні дорадчі органи та т. зв. квазінеурядові організації, які частково або повністю є приватними організаціями, яким доручено виконання публічної функції.

Керівники зобов'язані власним прикладом превентивно діяти на підлеглих посадових осіб, щоб вони діяли правильно і не допускали порушень у своїй роботі. Оскільки звичайні норми лише частково були перекладені на письмові кодекси поведінки посадових осіб та інструкції щодо процедур, які є обов'язковими. У цій моделі переважають: ефективне управління ресурсами, результативність роботи керівників і співробітників, передача обов'язків з вищих рівнів ієрархії на нижчі. Виконуючи свою дорадчу функцію в процесі формування державної політики, державні службовці повинні бути політично нерішучими та сумлінно служити владі. З точки зору управління людськими ресурсами, британська модель спирається на міцну традицію навчання чиновників на практичному досвіді та через своєрідні відносини між майстром і підмайстром. Замість відвідування спеціального офіційного навчання у формі курсів чи тренінгів молоді співробітники освоюють адміністративні навички під наглядом свого безпосереднього керівника.

Американська модель

Окрім президентського кабінету та міністерств як ядра, адміністрація США на федеральному рівні включає незалежні державні органи виконавчої влади та регулюючі органи, державні компанії та квазігромадські організації. Механізми підзвітності налаштовані у двох напрямках і пов'язують зазначені ланки державного управління з профільними міністерствами та відповідними комітетами Конгресу.

Сильний вплив сфери політики на управління людськими ресурсами американської адміністрації як виконавчої гілки влади є однією з основних структурних особливостей американської моделі державного управління. На федеральному рівні налічується близько 4000 державних службовців, які призначаються за політичною приналежністю, що набагато більше, ніж в

інших розвинених демократіях, і ця кількість постійно зростає від президента до терміну. Проте більшість політично призначених чиновників мають необхідну професійну кваліфікацію, оскільки це, як правило, особи, які входять до мережі соціальних акторів, які виникають навколо галузевої державної політики. В рамках американської моделі принцип заслуг відіграє значну роль у підборі та просуванні державних службовців, а для керівних посад перевага надається експертам у певній галузі, а не менеджерам із загальними знаннями. Офіцери класифікуються за типом роботи, які вони виконують, а потім поділяються на численні класи.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИЧНИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Напрями посилення етичної складової державного управління

Ідея демократичного порядку ґрунтується на автономії громадян. Лише особа, яка контролює своє життя, може – або, принаймні, повинна – мати можливість брати участь у спільному прийнятті рішень щодо загального блага, роблячи самостійний вибір. Концепція автономії передбачає, що особистість обрала як спосіб життя самореалізацію, тобто присвятила власну енергію пошуку найвищих чеснот. Лише самореалізована особистість достатньо чесна і смілива, щоб самостійно приймати рішення, намагатися зробити все можливе, щоб бути людиною і добрим у всьому, що він робить, і не звинувачувати інших у невдачах. На жаль, життя в споживчих постіндустріальних та перехідних суспільствах, схоже, має тенденцію спростовувати ідею автономії, оскільки помноження аморальних вчинків є помітним – особливо у сфері політики. Тому вивчення того, як мають діяти члени політичної спільноти, неминуче повертає нас до попереднього питання про природу людини.

Розум, як істотна ознака людини, на відміну від інших живих видів, дає людині самосвідомість, вільну волю і здатність розуміти навколишній світ. Важлива частина цих характеристик зосереджена на стосунках особистості з іншими людьми. Свобода волі є основною передумовою моральних дій, оскільки вона спонукає людину вирішувати, вибрати добро чи зло, коли вона має намір вчинити проти іншої людини.

Протягом тисячоліть шляхом проб і помилок мозок виробляв різні реакції на мінливі стимули з навколишнього середовища і поступово розвивав раціональність як розумову здатність, яку ми використовуємо, щоб краще реагувати на нескінченний спектр викликів і можливостей для вирішення екзистенційних проблем. При цьому розвивалися просоціальні

емоції любові, співчуття та альтруїзму, від яких у людей виникла схильність вдаватися до морального судження навіть у відповідь на найекстремальніші ситуації на межі життя і смерті.

Походження моралі слід шукати в психологічних механізмах, сформованих під час тривалого процесу природного відбору, заснованих на усвідомленні того, що виживання можливе лише за взаємної допомоги та співпраці, або «просоціальної поведінки». Природний відбір сприяв створенню психологічних механізмів, які посилювали рису характеру взаємодопомоги. Ця риса характеру поступово народжувала мораль навіть у епоху малонаселених громад. Мораль має глибоке коріння в тенденції передавати моделі поведінки, поширені в культурі спільноти, і передавати їх з покоління в покоління, щоб молоді покоління дізналися, що ці моделі ведуть до успіху в найближчому соціальному оточенні.

Здатність співчувати іншим лежить в основі здатності людини діяти морально. Сучасні дослідження в галузі нейронауки показують, що емпатія зумовлена розвитком функцій мозку, що дало змогу зрости інтелекту людини, а психологічні дослідження свідчать, що емпатія є елементом особливого типу загального інтелекту, т. зв. соціальний інтелект, що означає, що особистість «інтелектуальна не лише з точки зору міжособистісних стосунків, а й у них» [34].

Соціальний інтелект складається з двох компонентів:

1) соціальна свідомість, яка виникає, коли через примітивну (інтуїтивну) емпатію, налаштування (слухання з повною сприйнятливістю), емпатичну точність (розуміння того, що хтось інший думає і відчуває) і соціальне пізнання (знання про те, як насправді працює суспільство) ми отримуємо відчуття інших людей;

2) соціальна спритність, що представляє собою підвищення свідомості через синхронність (правильне читання та реагування на невербальні сигнали іншого), самопрезентацію, конструктивний вплив на інших та турботу, яка

спонукає до дій, щоб допомогти іншим, забезпечує плавну взаємодію індивідів.

Етимологічно термін «етика» походить від давньогрецького слова «ethos» (ethos) і означає культурний звичай чи звичку, що є приблизним значенням латинського слова *moralis* (від *mos*, pl. *Mores*), від якого походить термін «мораль» [38]. Послідовно дотримуючись етимології наведених вище стародавніх виразів, ми можемо визначити етику як набір неписаних правил щодо правильного і поганого, встановлених певною групою та нав'язаних її членам як засіб регулювання та обмеження поведінки.

Перше завдання етики — сформулювати те, що становить мораль, і це мета мета етики — спеціальної піддисципліни етики, яка розглядає семантику, онтологію та гносеологію моральних виразів і властивостей. Метаеталіст задається питанням про остаточний сенс моральних тверджень — чи є такі, і що саме робить моральні судження істинними чи хибними.

Поведінка державних посадових осіб і службовців в державному управлінні є частиною загальних соціальних відносин, у які ці особи вступають з іншими членами політичної спільноти. Різниця полягає в тому, що як суб'єкти державних справ вони несуть додаткову відповідальність перед громадянами, яких обслуговують, оскільки, реалізуючи державну політику, вони по суті вирішують основні питання, такі як витрачання спільних ресурсів та здійснення основних свобод і прав людини. Більшість рішень, які державні службовці приймають у своїй повсякденній роботі, мають лише, здавалося б, техніко-процесуальний характер, оскільки зазвичай існує лише один, найкращий спосіб реалізації державної політики чи застосування регулювання до окремих випадків. Дотримуючись сухих норм і абстрактних цілей державного закладу, в якому він працює, чиновник, хоче він того чи ні, неминуче крокує в поле етичного мислення — у пошуках правильного рішення.

Повсякденні випадки зловживання державними повноваженнями знову і знову нагадують нам, що неупередженість і нейтральність легко зникають у

діях, оскільки суперечать ідеї належності, яка по суті визначає приналежність до численних соціальних груп. Ніколи раніше в історії демократії громадяни не були більш освіченими та політично активними, але ніколи не були більш егоцентричними та зосередженими на індивідуальних та групових інтересах. Цю оцінку підтверджує сьогодні дуже популярна теорія раціонального вибору, згідно з якою індивід, вирішуючи державні справи, виступає як ізольований економічний суб'єкт на ринку, дії якого не мають підґрунтя моральних і соціальних цінностей. Керуючись виключно власними інтересами, які часто випливають із відкритої жадібності, індивід ставиться до інших інструментально і мотивований досягти якомога більшої вигоди для себе з найменшими витратами [39]. Це саме те, що робить державний службовець без чесності, коли зловживає наданими йому повноваженнями: він обирає отримання особистої вигоди на шкоду інтересам усіх громадян; або, прагматично підкоряється суспільним інтересам, якщо це збігається з його особистим або приватними інтересами. Таким чином, цілісність державного управління піддається «удару» різноманітних форм прояву егоїстичної сторони людської природи, одягненої в особисті та приватні бажання, інтереси та визначення, а також різного роду впливів з боку інституційних, політичних та ширше соціальне середовище.

Шлях до забезпечення належної поведінки державних службовців, здається, веде до добровільного прийняття відповідних етичних норм, а не до примусового введення правил. Під час професійного виконання державних обов'язків очікується, що посадові особи дозволять набору принципів поведінки спрямовувати або визначати вибір її дій (мораль у широкому сенсі), який водночас повинен бути обмежений спеціальною системою перешкод до природних схильностей або спонтанних тенденцій).

Точніше, існує гостра потреба засвоїти особливий набір етичних норм, найчастіше сформованих у кодекси поведінки державних службовців.

Етика державного управління, що розуміється як особливий набір етичних норм, включає дійсні стандарти добра і зла, які вказують, що

державний службовець повинен робити з точки зору його обов'язку перед державними справами, принципів, чеснот і користі для суспільства. Застосування етичних норм під час професійного виконання державних справ відкидає позитивістське хибне уявлення про ціннісно-нейтральну природу державного управління, яке виплекалося десятиліттями тому в певних наукових колах. Етика допомагає державному службовцю протистояти партійним і корпоративним впливам і міцно пов'язувати свій особистий професійний профіль з активним представленням моралі та інших цінностей, узгоджених в одній політичній спільноті.

Етика державного управління як галузь нормативної етики, що систематично вивчає застосування моральних принципів і норм при виконанні професійної роботи, що походить від державних функцій, виникла лише в сімдесятих роках минулого століття.

Огляд досягнень європейської етики державного управління вказує на те, що теоретики все ще шукають концептуальні уточнення та методологічні основи, придатні для емпіричних досліджень, створюючи цікаве поєднання нормативного та описового, тому зв'язок між теорією та практикою ще знаходиться на стадії становлення.

Правлячі еліти по всій планеті з самого початку цивілізації намагаються вплести моральні світогляди в турботу про спільні справи.

За якістю стосунків з державними службовцями громадяни оцінюють демократичність нинішньої влади, а також політичних спільнот, до складу яких вони входять. Довіра є основним елементом якості, який визначає ці відносини. Зміцнення довіри є важливим, оскільки обидві сторони можуть мати різне уявлення про те, чи задовольняються позитивні очікування обох сторін, що ніхто ні на кого не скористається. Надійність державного службовця по відношенню до громадян як сторони, від якої залежить подальша поведінка чиновника, суспільство оцінює відповідно до того, що він робить чи не робить і які рушійні мотиви такої поведінки. Оцінка базується на чотирьох критеріях: здатність, відданість, філантропія та

прийнятність норм. Громадяни довіряють державному службовцю, а це означає, що він надійний в їхніх очах; громадяни судять про надійність державного службовця, і якщо норми, які він відстоює, будуть неприйнятними для громадян, довіра до нього буде підірвана.

Довіра будується в трикутнику зацікавленості сторін у підтримці взаємовідносин, доброзичливості один до одного та взаємного прийняття норм. Описаний трикутник передбачає володіння властивістю взаємності, яка по суті характеризує мораль. Тому скорочення «адміністративного дефіциту» у вигляді безперешкодного здійснення прав людини, гарантованих конституцією та законами, і повернення зруйнованої довіри суспільства до демократичних інститутів та обраної влади можливе лише шляхом посилення застосування етичних стандартів в державному управлінні.

Моральні норми, адаптовані до сумнівів і дилем професійної роботи в державному управлінні, можуть слугувати точними дорожніми картами для правильного прийняття рішень з урахуванням ціннісного виміру життя політичної спільноти. Тут вступає в дію етика державного управління.

Етика існує поза будь-якою професією, але немає професії, яка існує поза етикою. Хоча це виходить з одних і тих самих етичних переконань, кожна професія має специфічні характеристики та обставини, через які її представники стикаються з моральними дилемами, характерними для їхньої професії, під час щоденного виконання своїх робочих завдань. Оскільки тенденція некритичного перенесення методів корпоративного управління в державний сектор все ще зберігається, необхідно розглянути відмінності між середовищем, в якому повинна застосовуватися етика державного управління, і тим, в якому бізнес-етика застосовується в приватному секторі.

На відміну від приватних компаній чи корпорацій, що належать окремим особам, групам осіб чи численним акціонерам, державне управління не має конкретного власника, а в більш широкому сенсі воно зобов'язане представляти інтереси та задовольняти потреби всієї політичної спільноти. У той час як приватна компанія або корпорація повинна отримувати прибуток

від інвестування в бізнес-проекти, державне управління має надавати державні послуги та досягати цілей загального інтересу, яких вимагають громадяни, тобто сформульовані державною політикою та заплановані державним бюджетом. Державне управління не гониться за прибутком, а прагне допомогти громадянам досягти процвітання та захистити спільні цінності, тому ступінь спільності інтересів працівників державного управління та інтересів працівників приватного сектора не найбільшою мірою збігаються.

Етика державного управління як сукупність писаних і неписаних абстрактних норм втілюється на практиці через державних службовців, які виконують морально правильні професійні завдання. Таким чином, чесність державного службовця виступає як основна передумова застосування етики в роботі державного управління. Чесність у найкоротші терміни можна визначити як чесність чи чесність державного службовця при виконанні доручених йому обов'язків, спрямованих на досягнення якнайкращого способу служіння суспільним інтересам та управління ресурсами громади.

Чесність державних службовців – це практика виконання професійних обов'язків, що впливають із довіреної державної служби, відповідно до суспільних інтересів, кодексу етики та загальних моральних норм, з дотриманням основних прав людини та демократичних принципів.

Досягнення стандартів належного управління розглядається як важливий політичний захід, за допомогою якого влада може забезпечити прогрес суспільства, заохочуючи підзвітність, надійність і передбачуваність рішень державної служби, а також наголошуючи на вимірюванні якості державних справ шляхом вивчення рівня корупції в державному секторі, громадянських свобод та ефективності державного управління.

Концепція належного управління — це пов'язаний набір широко визначених принципів і стандартів щодо того, як державні службовці повинні діяти, щоб належним чином застосовувати адміністративні процедури та досягати встановлених державних цілей. Це такі принципи, як

неупередженість, справедливість, ведення адміністративного судочинства в розумний строк, правова визначеність, пропорційність та відсутність дискримінації при вирішенні справ, забезпечення права громадян на подання своєї справи перед державним управлінням, ефективність та дієвість.

Зосередженість політичного, професійного та ширшого громадянського суспільства на етичних аспектах реформи державної служби, що викликана хвилею корупційних скандалів, що сколихнула владу розвинених країн і країн з перехідною економікою протягом 1990-х років, призвело до розробки та прийняття декілька глобальних документів під егідою Світового банку, ОЕСР, Ради Європи, Європейського Союзу, Африканського Союзу, Ліги арабських держав та інших регіональних організацій. Метою прийнятих документів є більш детальна розробка ідей, що містяться в концепціях належного врядування та належного управління, у вигляді міжнародних рекомендацій та настанов щодо впровадження нових та вдосконалення існуючих національних нормативно-правових та інституційних основ етики при виконанні державних обов'язків.

Достовірною основою етики державного управління є набір міжнародних стандартів загального характеру, прийнятих у 1998 році у вигляді рекомендацій ОЕСР – Принципів управління етикою на державній службі. Відправною точкою для ефективного застосування етики в державних службах є чітке визначення етичних стандартів та обґрунтування правових норм, щоб посадові особи точно знали принципи та цінності, яких слід дотримуватися у державних справах, а також де межі прийнятної поведінки. брехати. Державний службовець набуває сили правильного міркування щодо застосування етичних стандартів у конкретних ситуаціях через професійну соціалізацію, навчання та внутрішні інструкції та механізми консультацій. Документ як найкраще рішення рекомендує чітко викласти етичні стандарти та процедури в одному документі – кодексі поведінки.

Моральне судження, засноване на принципах і обов'язках, тісно пов'язане з сучасною концепцією прав людини і основних свобод, оскільки воно нормативно оформлено в положеннях численних міжнародних конвенцій та інших юридично обов'язкових документів, національних конституцій і законів, а також як інтерпретується в міжнародних і національних судах.

3.2. Розвиток сучасного етичного лідерства у державному управлінні

Перенесення методів управління з корпоративного сектору та передача деяких державних обов'язків приватним компаніям та неприбутковим організаціям привели до того, що державні адміністрації протягом останніх двох десятиліть зосередилися на ефективності впровадження та результатах державної політики та програм. Досягнення поставлених завдань і кількісно вимірюваних результатів було пріоритетним, а етичний вимір виконання державних справ був відкинутий або зовсім забутий. Керівний шар усередині бюрократії був недостатньо зайнятий контролем підлеглих чиновників і терпів порушення, виправдовуючи їх прагматичним підходом, що важливо досягти бажаних цілей, а шлях – це другорядне питання. Аморальна прагматична філософія ведення бізнесу в державному та приватному секторах є логічним результатом домінування ідеї технічної раціональності, яка пронизує сучасну модель організації, дії якої позбавлені моральної

Згідно з сучасними уявленнями, лідерство характеризується здатністю лідера зосереджуватися на майбутньому, а не на сьогоднішні та розробляти довгострокове бачення настільки переконливе, щоб ті, кого він очолює, легко надихнули їх витратити власні зусилля, час і ресурси.

Суттєвим елементом взаємодії, в якій лідер впливає на послідовників, щоб вони визнали цілі організації як власні, є спільні цінності, оскільки вони допомагають налагодити взаєморозуміння. Тому, на відміну від менеджера в

компанії, очікується, що керівник у державному секторі в першу чергу очолюватиме довірену організацію як моральний працівник. Державна служба як один з інститутів і легітимізуючих стовпів демократичного ладу є, по суті, виразом морального підприємництва та мужності, необхідних для того, щоб впоратися зі складними виборами при прийнятті рішень, а потім виправдати прийняті вибори публічно.

Якість етичного лідерства безпосередньо впливає на мотивацію державних службовців і ступінь сприйняття етичних стандартів. Спільний висновок кількох досліджень полягає в тому, що суттєвим фактором високого ступеня дотримання етики державного управління є морально правильне виконання покладених на керівництво державних обов'язків, тобто щоденне подання власними вчинками гарного прикладу.⁶⁹⁴

На відміну від неефективних колег, ефективні лідери більш охоче вирішують етичні дилеми, беручи до уваги ширшу перспективу морального судження, яка включає зацікавлених соціальних суб'єктів, принципи, справедливість, права людини, обставини та потенційні результати. Ефективні керівники завойовують повагу підлеглих посадових осіб, проявляючи сміливість у прийнятті важких рішень на основі загальноприйнятих принципів, беручи за них відповідальність і керуючи ними з твердою вірою в їхню правильність. Морально правильне використання інституційної сили управління державним управлінням, як показує досвід розвинених західноєвропейських країн, створює робоче середовище, в якому державні службовці заохочуються поважати правила етичного кодексу та ґрунтувати свою повсякденну роботу на суспільні інтереси.

Моральний вимір демократичного порядку - заснований на взаємних очікуваннях тих, хто при владі та тих, хто при владі - вимагає лідерства в державному управлінні, яке об'єднає порівняльні рівні індивідуальних здібностей, ціннісних рамок та інституційного середовища та подолає моральні розбіжності всередині організації. Сила морального лідерства

виражається в тому, що керівник не піддається корисливим бажанням підлеглих чиновників, а коригує їхні дії, висуваючи моральні вимоги вищого порядку, тобто так, щоб загальна користь громади випереджала їх. власні інтереси. Хороший лідер – це лише лідер, який завдяки співпраці та спільної роботи будує синхронізовані відносини, мережі та міцні зв'язки, засновані на взаємній довірі між державними службовцями, посадовими особами та керівниками, а також між державним управлінням та соціальними суб'єктами. Це намагання створити та забезпечити хороший етичний клімат для роботи.

Етичний клімат — це сукупність сприйняття, спільних для всіх співробітників, щодо того, що є морально здоровою поведінкою, і як етичні питання слід розглядати та вирішувати в організації. Поведінка кожного державного службовця визначається нормами, прийнятими в процесі виховання і дорослішання, і містить навіть невеликі відмінності, які можуть викликати конфлікти з іншими колегами і начальством. Етичний клімат насправді складається з уявлень, заснованих на переконаннях, цінностях та установках, закладених в адміністративній культурі, і вони не завжди мають відобразитися в діях чиновників. Завдання керівника як етичного лідера полягає в тому, щоб підтримувати та розвивати ті елементи в сприйнятті підлеглих співробітників, які будуть мати сприятливий вплив на виявлення та підтвердження індивідуальних моделей поведінки з моделями, які створюють хороший етичний клімат і тим самим опосередковано підтримують чесність. організації.

Розглядаючи з точки зору збереження доброчесності державних службовців, керівники повинні мати чітке бачення основних цінностей державної етики та бути відданими постійному заохоченню державних службовців до послідовного застосування цього бачення. Лідер насправді - «експерт із захисту цінностей» [48].

Хоча особиста чесність є невід'ємною складовою успішного керівництва державним сектором, керівник продовжує діяти певною мірою

як «в'язень» існуючої нормативної та інституційної бази. Найвищих особистих якостей менеджерів без належної підтримки з боку організаційної структури недостатньо для забезпечення хорошого етичного клімату. Правильно розроблені та послідовно впроваджені нормативні та інституційні рішення, які заохочують до етичного лідерства управлінського рівня державного управління, мають у довгостроковій перспективі створити середовище, сприятливе для етичної поведінки державних службовців.

Серед ряду міжнародних документів лише стаття 25 Кодексу поведінки Ради Європи та Восьмий принцип управління етикою державної служби ОЕСР визнають важливість ролі керівників як зразка професійної та етичної поведінки підлеглих, особливо в комунікації з іншими [4].

З різноманіття прийнятих національних стратегій та застосовуваних підходів дослідження OESD, присвячене цій проблемі з 2001 року, виділило кілька загальних рис поточної тенденції розвитку лідерства:

- лише невелика кількість країн, таких як Великобританія та Норвегія, мають стратегічно комплексний підхід до розвитку лідерства;
- ряд розвинених демократій продовжують розвивати існуючі програми підготовки лідерів, щоб охопити питання лідерства;
- сполучені Штати та Велика Британія зробили перші кроки до визначення спеціальних компетенцій, необхідних для створення профілю майбутнього керівника державного сектору, а потім організували навчання для вищих державних службовців. В американському та британському випадку майбутні лідери повинні мати такі навички: креативне мислення, комунікативність з точки зору ширшого бачення, лідерство на особистому прикладі, навички ведення переговорів, справлятися зі складними інформаційними технологіями, сприйнятливість і зв'язок із співробітниками, відкритість до інакомислення та безперервне навчання;
- з точки зору визначення потенційних лідерів, ситуація різниться залежно від того, чи відбираються кандидати за допомогою системи управління людськими ресурсами в державному управлінні чи наймаються

поза державним сектором. У Великій Британії, Японії та Франції система набору майбутніх керівників централізована, а у Швеції, Нідерландах та Німеччині – на розгляд профільних міністерств та інших громадських організацій та органів. У більшості розвинених демократій постала проблема залучення достатньої кількості талановитих кандидатів на державну службу, оскільки приватний сектор пропонує набагато вищі заробітні плати та умови, а імідж державного управління в державі не виглядає оптимістичним для молоді;

– деякі країни, такі як Сполучені Штати та Швеція, створили нові установи, покликані розпізнавати та навчати майбутніх лідерів, тоді як інші, такі як Фінляндія, Бельгія, Нідерланди, Німеччина, Австрія та Японія, вдалися до введення нових навчальних програм під існуючі механізми навчання вищих державних службовців;

– сталий розвиток лідерства – це питання, яке потребує належної уваги, оскільки потрібен час, щоб людина стала повноцінним етичним лідером, тому деякі країни, такі як Сполучені Штати, Велика Британія та Нідерланди, створили систему для розвитку державних службовців [9].

Систематичну етичну підготовку мають лише США, Канада, Австралія, Великобританія, Норвегія та Швеція, тоді як у Новій Зеландії вона не є обов'язковою. Жодна з розвинених демократій не має проголошеної філософсько обґрунтованої концепції морального лідерства, яка давала б чіткі вказівки щодо того, як успішно протистояти викликам морального судження у повсякденному прийнятті рішень щодо суперечливих пріоритетів у державних справах. Відсутність інтересу до розвитку етичного рівня керівництва в державному управлінні частково можна пояснити міцно укоріненими, але помилковими міфами про лідерів, які можна знайти на думку політиків та вищих державних службовців більшості розвинених демократій. Міф про те, що лідери народжуються, а не виховуються, виправдовує пасивне ставлення, зведене до ірраціонального очікування, що природа «зробить своє».

Політизація управлінського шару підриває якість етичного лідерства, а отже опосередковано послаблює мотивацію підлеглих чиновників. Керівник, який подає негативний приклад у вигляді вибіркового та непослідовного дотримання або повного недотримання етичних стандартів державного управління, збентежить морально правильні дії своїх співробітників і викличе у них невпевненість щодо критеріїв, вирішальних для просування. Керівні посади «зарезервовані» лише для фаворитів нинішнього прем'єр-міністра чи міністра – чи то державні службовці, чи то «десантники» поза бюджетом. Нижчому керівнику, який незадоволений поганими шансами на регулярне просування по службі, не вистачить мотивації сумлінно виконувати управлінські завдання, і він лише затагне свою роботу. Таким чином, відсутність етичного лідерства породжує поганий стан ієрархічних і колегіальних відносин у управлінському шарі та порушує вертикальну лінію в наданні взірців і прикладів правильних моделей поведінки підлеглим чиновникам, і в кінцевому підсумку накладає непомітний, але тривалий відбиток на адміністративну культуру.

Якість етичного лідерства опосередковано визначається особистим життям керівника, оскільки воно має взаємний вплив на належне виконання довіреної громадської роботи. Кожен громадянин має гарантоване Конституцією право на недоторканність приватного життя, але це право частково обмежене для громадян, які виконують державні справи – чи то як обрані чи призначені посадові особи, чи як професійні державні службовці. Сьогодні вважається, що зайняття державною посадою чи роботою в державному управлінні означає прийняття звуженого права на приватність. Вузьке тлумачення ґрунтується на владі, яку мають державні службовці та керівники на основі доручених державних повноважень, а також на тому, що вони вирішують права та життя членів політичної спільноти. Таким чином, у випадку державних службовців лінія розмежування між приватною та державною сферами визначається мірою того, чи впливає щось із приватного життя на здатність керівників виконувати довірену громадську роботу.

Для керівництва необхідне непорушне психічне здоров'я, тому якщо трапиться, що йому загрожує постійний стрес, посттравматичний стресовий розлад чи інший вид зниження розумових здібностей, то громадяни мають право знати про це та вимагати відсторонення чиновників від посади. Те саме стосується настання постійної або тимчасової, але значної фізичної непрацездатності, яка заважає нормальній професійній роботі.

Практика розвинених демократій показує, що межа між приватним життям і публічним обов'язком лідера досить розтягнута і опосередковано залежить від моделей поведінки, поширених у національній культурі, і загальноприйнятих уявлень про те, де починається і закінчується приватне життя.

ВИСНОВКИ

Відправною точкою в нашому розгляді етичного виміру сучасного державного управління було твердження, що адміністративний дефіцит, як стислий діагноз поточних дисфункцій у реалізації державної політики, спричинив загальне падіння довіри суспільства до державних інститутів. Незважаючи на беззаперечні переваги ефективності методів управління, взяті з корпоративного (приватного) сектора, спосіб їх застосування у професійному веденні державних справ викликав ряд суперечок на етичному рівні.

Проблеми, викликані моделлю нового громадського керівництва, відродили забуту мудрість політичної філософії про те, що в турботі про загальне благо важливо досягати хороших результатів, але, що ще важливіше, робити це морально правильно, прийнятно для всіх членів політичної спільноти. «Прийнятність», тобто легітимність змісту та способу виконання рішень державного управління як органу влади, є важливою, оскільки вона тісно пов'язана з реалізацією демократичних цінностей, основних прав людини та соціальної справедливості – усього того, що робить життя гідним сьогодні.

Нормативні та інституційні складові організації державного управління впливають на створення середовища, сприятливого для морально правильної поведінки державних службовців, і вони впливають на формування та реалізацію публічних політики, захисту суспільних інтересів та належного управління. Ми критично проаналізували обґрунтованість нормативних та інституційних складових у рамках основ доброчесності державного управління: управління, внутрішні механізми підзвітності, управління людськими ресурсами та публічність. Окрім стовпів доброчесності, аналіз включав вплив нормативних та інституційних рішень, що застосовуються у сфері зовнішніх контрольних механізмів державного управління: політика

переслідування та покарання, державний аудит, омбудсмен, парламентський контроль та організації громадянського суспільства.

Політичну нейтральність державного управління підриває той факт, що етичний вимір лідерства систематично розвивається лише в дуже невеликій кількості розвинених країн, хоча роль лідерів як моделі професійної та моральної поведінки підлеглих є одним із головних загальновизнаних міжнародних стандартів. Практика ігнорування ідеї політичної нейтральності керівників державного управління, а отже й державних службовців загалом, здається, неминуче створює «спіраль» політизації, в якій кожен новий уряд призначає власних кадрів на керівні посади, щоб усунути вплив попереднього уряду. Більш широке (інституційне) і вужче робоче середовище, в якому політично нейтральні керівники та посадові особи, які професійно виконують довірені державні справи, виключені, і в яких керівники не зобов'язані надавати моральні вказівки своїм співробітникам, навряд чи може сприяти формуванню організаційної культури на основі суворого дотримання етичних норм. Навіть якщо вони не використовують довірені державні повноваження на шкоду суспільним інтересам, у керівників, призначених партією, завжди виникають сумніви щодо можливих прихованих причин свого призначення, а також особистих професійних якостей та володіння управлінськими здібностями та навичками. Навряд чи такий керівник зможе встановити справжній авторитет у підлеглих чиновників, що потім потенційно створює проблеми в управлінні персоналом.

Аналіз нормативних та інституційних засад організації державного управління щодо повідомлень про порушення етичних стандартів, захисту викривачів, дисциплінарної відповідальності та покарання, показує, що існує різноманітність та неузгодженість у обсязі та ступені відповідності міжнародним стандартам. Загалом країни англосаксонської та скандинавської адміністративної традиції мають в середньому кращі правила та механізми в цій сфері, ніж країни континентальних традицій. Найбільше

занепокоєння викликає те, що в багатьох західноєвропейських національних адміністративних культурах повідомлення про незаконні та морально протиправні дії колег вважаються неприйнятною моделлю поведінки та порушенням неписаних правил колегіальності. Також дуже поширеною є практика непослідовного застосування національних механізмів визначення дисциплінарної відповідальності, накладення та застосування заходів покарання.

Робоче середовище, де порушення етичних стандартів не караються або непропорційно м'які, в довгостроковій перспективі погіршується здатністю державних службовців міркувати і діяти морально правильно під час виконання своїх повсякденних робочих завдань. Відсутність дисциплінарних проступків у поєднанні з поганою практикою захисту викривачів поступово створює прірву між посадовими особами, які сумлінно й відповідально виконують довірені завдання, та недисциплінованими посадовими особами, оскільки остання група фактично займає привілейоване становище на шкоду першому. Утворений таким чином розрив стає структурною перешкодою для командної роботи та досягнення хороших результатів роботи, що в довгостроковій перспективі створює погану робочу атмосферу через зниження мотивації до відповідальної роботи та подальше поширення невеликих відхилень від етичних норм. Велика ймовірність, що в умовах слабкої дисципліни результативність роботи буде слабшою і з'являться серйозні форми порушення етичних норм, які можуть завдати більшої шкоди суспільним інтересам та зруйнувати репутацію самого організаційного підрозділу.

У сфері управління людськими ресурсами нормативні та інституційні засади більшою мірою відповідають міжнародним стандартам і теоретичним положенням етики державного управління – незважаючи на численні відмінності, зумовлені специфічним розвитком національних адміністративних традицій.

Усі постіндустріальні демократії регулюють запобігання конфліктам суспільних і приватних інтересів з відмінностями у ступенях відповідності чинним міжнародним стандартам, тоді як майже в усіх проаналізованих країнах організовано етичне навчання та організовано етичне консультування. Проте все ще існує низка структурних недоліків, які обмежують можливості зміцнення доброчесності державних службовців. Невизначеність посад державних службовців через запровадження строкових контрактів та більшу свободу розсуду керівників у прийнятті рішення про працевлаштування, обхід регулярного прийому на роботу в політизованих адміністраціях, недостатньо добре розроблені показники ефективності та упереджене оцінювання діяльності та тривале домінування кваліфікацій та стажу служби, формальні умови для просування в більшості розвинених країн - це фактори, які, взяті окремо або разом, навряд чи можуть вплинути на розвиток морально правильної поведінки державних службовців. Крім того, у деяких розвинених країнах є недоліки щодо відсутності регулювання дуже важливих аспектів запобігання конфлікту інтересів, як-от наприклад участь чинних державних службовців у політичній діяльності, неналежні види подарунків та прибутків, працевлаштування після звільнення з державної служби, кримінальні та дисциплінарні стягнення та система виявлення та розслідування конфлікту інтересів.

Управління людськими ресурсами є, мабуть, найважливішим моментом у процесі створення передумов для етичного робочого середовища, оскільки його успішний або невдалий результат формує довгострокову адміністративну культуру. Тимчасова робота в поєднанні з непослідовним або упередженим застосуванням принципів заслуг при підборі, оцінці ефективності та просуванні по службі може в довгостроковій перспективі зробити найнятих або підвищених працівників залежними від їх безпосереднього керівника як частину політизованого керівництва.

Демотивація рано чи пізно виведе професійних і почесних чиновників у приватний сектор або, якщо вони вирішать залишитися в державному

управлінні, зробити їх нечутливими до потреб громадян і терпимими до відхилення від етичних стандартів.

Більшість глобальних загальновизнаних стандартів включено в національне законодавство України. Особливою проблемою послідовної реалізації принципу прозорості в роботі органів державного управління є помітна відсутність волі з боку компетентних державних службовців належним чином реагувати на запити про доступ до інформації. Слабкі сторони можна було б певною мірою компенсувати регулярним оприлюдненням усієї актуальної інформації про результати роботи державного управління на Інтернет-сайтах. Частково прозора робота державного управління не дозволяє ЗМІ та громадянам помічати відхилення від етичних стандартів, тому всі дрібні форми жорстокого поводження залишаються «в тіні», які, хоча й невидимі для громадськості, систематично руйнують робоче середовище, приховуючи корупційну поведінку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. «Довіра до урядів, корпорацій та глобальних інституцій продовжує падати», прес-реліз Всесвітнього економічного форуму, 15.12.2005, www.globescan.com/news_archives/WEF_trust2005.htm.
2. Андреева Т.Є. Етика та психологія ділових відносин: [навч. посіб.] / Т.Є. Андреева. – Х.: Бурун Книга, 2004. – 143 с.
3. Апресян Р.Г. Професійна, прикладна і практична етики [Електронний ресурс] / Р.Г. Апресян. – Режим доступу: <http://ethicscenter.ru/ed/kaunas/apr.html>.
4. Брюс У.М. Кодекси професійної етики [Електронний ресурс] / У.М. Брюс; пер. Н. Ипатовой. – Режим доступа: http://dps.smrtlc.ru/Int_Encycl/Codes_of_ethics.htm
5. Василевская Т. Значимость ценностей профессиональной этики в посткризисный период / Т. Василевская // *Kryzys finansowy – przebieg i skutki społeczno-gospodarcze w Europie Środkowej i Wschodniej* / pod red. Sławomira Partyckiego. – Том II. – Lublin : Wydawnictwo KUL, 2012. – S. 25-31.
6. Василевська Т.Е. Етичні компетентності публічних службовців в контексті реформування публічного управління [Електронний ресурс] / Т.Е. Василевська // *Теорія та практика державного управління*. - 2018. - Вип. 1. - С. 155-162. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2018_1_25
7. Василевська Т.Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія / Т.Е. Василевська. – К.: НАДУ, 2008. – 336 с.
8. Васильев Д.В. Административная этика как средство противодействия коррупции / [Д.В. Васильев, П.Ю. Дробышев, А.В. Конов]. – М.: Моск. Центр Карнеги, 2003. – 46 с.
9. Виноградова Н.Л. Етичні аспекти лідерства на державній службі в період трансформації світоглядних цінностей [Електронний ресурс] /

- Н.Л. Виноградова. // Публічне адміністрування: теорія та практика. - 2013. - Вип. 1. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_1_24
10. Газара К. Етика – мистецтво розумного прийняття рішень / К. Газара // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 2 (28). – С. 49–50.
 11. Декларація тисячоліття: Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй (А / RES / 55/2), 8 вересня 2000 року www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm.
 12. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: монографія / кол. авт.: В.М. Князєв, І.Ф. Надольний, Т.Е. Василевська та ін.; за ред. В.М. Князєва. – К.: Вид-во НАДУ: Міленіум, 2003. – 320 с.
 13. Джумагельдієва Г.Д. Механізм формування етичного кодексу в системі державного управління [Електронний ресурс] / Г.Д. Джумагельдієва, Л.В. Сергієнко, І.Г. Сергієнко // Інвестиції: практика та досвід. - 2019. - № 4. - С. 125-129. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2019_4_21
 14. Дубінська В. Теоретичні підходи до визначення соціальних та етичних чинників реалізації політичного лідерства в державному управлінні [Електронний ресурс] / В. Дубінська // Актуальні проблеми державного управління. - 2015. - Вип. 1. - С. 3-7. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2015_1_3
 15. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Національна академія державного управління при Президентіві України; наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), та ін. – К. : НАДУ, 2011, Т.6: Державна служба / наук.-ред. колегія: С.М. Серьогін (спів-голова), В.М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – 524 с.
 16. Етика державного управління: підруч. / Т.Е. Василевська, В.О. Саламатов, Г.Б. Марушевський ; за заг. ред. Т.Е. Василевської. – К.: НАДУ, 2015. – 204 с.

17. Європейські принципи державного управління [Електронний ресурс] / Публікація СИГМА. – 1999. – № 27. – Режим доступу: www.oecd.org/site/sigma/.../Sergei_Rus_SP27_99Rev1.pdf.
18. Ємельянов В.М. Етична інфраструктура державного управління: механізми впровадження [Електронний ресурс] / В.М. Ємельянов, О.М. Штиршов // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Сер.: Державне управління. - 2011. - Т. 165, Вип. 153. - С. 5-9. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2011_165_153_3
19. Закон Пендлтона - доступний за адресою: www.digitalhistory.uh.edu/disp_textbook.cfm?smtID=3&psid=1098
20. Зондерман У. Этические стандарты в системе государственной службы как составная часть понятия «надлежащего управления» / У. Зондерман // Управленческое консультирование. – 2002. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : <http://www.dialogvn.ru/uk/2002/n03/s02-3-08.htm>.
21. Иманбердиев Д.Ч. Профессиональное образование кадров – основа развития государственной службы / Д.Ч. Иманбердиев // Управлінське лідерство: кол. моногр. / Д.Ч. Іманбердієв та ін.; за заг. ред. В.В. Толкованова. – Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. – 600 с.
22. Інаугураційна промова Рональда Рейгана, 20 січня 1981 р., www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=43130#axzz1REEUhyGs.
23. Керівництво та лідерство в системі державної служби: навч.-метод. посіб / В.А. Гошовська, Ю.В. Ковбасюк, Л.А. Пашко. – К.: НАДУ, 2011. – 144 с.
24. Кіссе А.І. Морально-етичні якості успішного політичного лідера [Електронний ресурс] / А.І. Кіссе // "Перспективи". Соціально-політичний журнал. - 2016. - № 2-3. - С. 35-41. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Perspekt_2016_2-3_8

25. Клочко А.А. Модернізація публічного управління в Україні крізь призму характеристики морально-етичних і професійних якостей політико-управлінської еліти [Електронний ресурс] / А.А. Клочко // Інвестиції: практика та досвід. - 2021. - № 1. - С. 129-134.
26. Козаков В.М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні: монографія / В.М. Козаков. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 284 с.
27. Козаков В.М. Формування моделі етичної поведінки державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління [Електронний ресурс] / В.М. Козаков, І.В. Чаплай // Інвестиції: практика та досвід. - 2014. - № 15. - С. 137-139. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2014_15_29
28. Конвенція ООН проти корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/document/convents/corruption.pdf>.
29. Кондратьев М.Ю. Азбука социального психолога-практика: Справочно-энциклопедическое издание / М.Ю. Кондратьев, В.А. Ильин. – М.: ПЕР СЭ, 2007. – 464 с.
30. Косенко Д.В. Рационализация политической власти демократических обществ в теории коммуникативного действия Ю. Хабермаса // Д.В. Косенко // Социально-гуманитарные знания – М. : АНО РЖ «СГЗ» 2013. Вып. 6. – С. 232–240.
31. Косолапов Н.А. Психология политической деятельности: учеб. пособ. / Н.А. Косолапов; МГИМО(У) МИД России. Каф. полит. теории. – М.: МГИМО, 2002. – 114 с.
32. Литвак М.Е. Командовать или подчиняться? / М.Е. Литвак. – Ростов н/Д.;, 2004. – 384 с.
33. Малімон В.І. Актуалізація етичних кодексів в контексті модернізації системи державного управління [Електронний ресурс] / В.І. Малімон, Н.П. Шевченко // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. - 2015. - № 11. - С. 79-85. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif_2015_11_13

34. Мацумото Д. Психология и культура / Д. Мацумото. – СПб.: Питер, 1-е издание, 2003 год, 720 с.
35. Міжнародний посібник з реформи державного управління, Edward Elgar Publishing, Челтнем, Нортгемптон (Массачусетс), 2009, с. 21–29.
36. Ольшанский Д.В. Основы политической психологии / Д.В. Ольшанский. – Екатеринбург: Деловая книга, 2001. – 496 с.
37. Орбан-Лембрик Л.Е. Психологія управління: навч. посіб. / Л.Е. Орбан-Лембрик – 2-е вид., допов. – К.: Академвидав, 2010. – 543 с.
38. Основы этических знаний / [В.П. Клычков, М.Н. Росенко, А.М. Складорова и др.]; отв. ред. М.Н. Росенко. – [2-е изд., испр. и доп.]. – СПб.: Лань, 2002. – 224 с.
39. Политическая психология. Учеб. пособ. / А.А. Деркач, В.И. Жуков, П.Г. Лаптев. – М.: – «Академический проект» 2003. – 858 с.
40. Політична енциклопедія [голова редколегії Ю. Левинець]. – К.: Парламентське видавництво, 2012. – 808 с.
41. Райт Г. Державне управління / Г. Райт; [пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик]. – К.: Основи, 1994. – 191 с.
42. Рудакевич М.І. Етика державних службовців: [монографія] / М.І. Рудакевич. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 360 с.
43. Рудакевич М.І. Етична підготовка державних службовців у контексті етичної інфраструктури демократичної держави / М.І. Рудакевич // Проблеми інтеграції науково-освітнього потенціалу в державотворчому процесі: зб. наук. пр. / відп. ред. Т.І. Рибак. – Севастополь; Суми, 2002. – Вип.2 – С. 326-330.
44. Рудакевич М.І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу / М.І. Рудакевич. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej3/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/01-RUDAKEVICH.pdf>.

45. Стрельцов В.Ю. Ціннісний феномен європейського врядування / В.Ю. Стрельцов. – Х.: Вид-во асоціації д-рів наук з держ. упр., 2012. – 274 с.
46. Толкованов В. Про деякі аспекти впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях / В. Толкованов, Н. Щербак. – Режим доступу : http://www.municipal.gov.ua/data/loads/tolkovanov_2007.doc.
47. Чмут Т.К. Етика ділового спілкування: навч. посіб. / Т.К. Чмут, Г.Л. Чайка. – К.: Вікар, 2003. – 223 с.
48. Шалагинова Л.В. Психологія лидерства / Л.В. Шалагтнова. – СПб.: Речь, 2007. – 464 с.
49. Штирьов О.М. Етичне управління – складова етичної інфраструктури державної служби [Електронний ресурс] / О.М. Штирьов // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер.: Політологія. - 2008. - Т. 79, Вип. 66. - С. 142-146. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2008_79_66_29
50. 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
51. [www.digitalhistory.uh.edu/disp_textbook.cfm?smtID= 3 & psid = 1098](http://www.digitalhistory.uh.edu/disp_textbook.cfm?smtID=3&psid=1098)