

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: «Формування професійної етики публічного службовця»
(назва теми)

Виконав(ла): студент(ка)
магістратури за спеціальністю
281 Публічнеуправління та
адміністрування
Чернобровцева Евеліна
Юріївна

(прізвищеімя та по-батькові)

Керівник: к.держ.упр., доцент
Гаман Т.В.

(науковийступінь, вченезвання, прізвище та
ініціали)

Рецензент: _____
(науковийступінь, вченезвання, прізвище та
ініціали)

Хмельницький – 2020 рік

АНОТАЦІЯ

Чернобровцева Е.Ю. Формування професійної етики публічного службовця

У мігістерській роботі здійснено системний концептуально-цілісний аналіз процесу формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державної служби. Обґрунтована модель етичної інфраструктури, яка забезпечує його реалізацію із урахуванням актуальних потреб розвитку української держави.

Розкрито сутність, зміст, структуру, функції етики державних службовців як різновиду професійної етики та методологію її дослідження. Показано, що етика публічних службовців органічно поєднується з демократичними цінностями, а її реалізація вимагає використання в діяльності державної служби демократичних форм і методів. Проаналізовано теоретичні підходи і практика етизації державної служби США. Виявлено суперечності й тенденції розвитку етичної поведінки державних службовців. Доведено, що керованість процесу формування етики державних службовців забезпечує розвиток етичної інфраструктури державної служби, в якій на комплементарних засадах взаємодіють етичні, політичні, правові та інші регулятори професійної діяльності державних службовців.

Ключові слова: демократичні цінності, професіоналізація державної служби, етична освіта, етична соціалізація, модель етичної поведінки державного службовця, етична інфраструктура державної служби.

Chernobrovtsseva E.Y. Formation of professional ethics of a public servant.

Systematic conceptually integral analysis of the process of formation government officials' ethics under the circumstances of democratization and professionalism of public service has been conducted. The model of infrastructure that provides realization of ethics with the requirements of actual needs of Ukrainian country development has been found. The essence and the role, the structure, the functions, and the methodology of development process investigation of government officials' ethics, as the kind of professional ethics, have been revealed. It is shown that government officials' ethics organically associates with democratic values, and its realization demands use of democratic forms and methods in public service activities. Theoretical approaches and the experience of inculcation of ethics in public service of the USA. Controversy and development trends of government officials' ethical behaviour have been revealed. It is proved that controllability of government officials' ethics formation process provides development of ethical infrastructure of state administration, in which ethical, political, legal and other regulators of professional activities of government officials interact on complementary foundations.

Key words: democratic values, professionalism, professional ethics, government officials' ethics, ethical education, ethical socialization, model of ethical behaviour, ethical infrastructure of state administration.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРИТИЧНІ ОСНОВИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ	9
1.1. Поняття та сутність професійної етика публічної служби. Основні принципи та норми етики публічного службовця.....	9
1.2. Зарубіжний досвід етизації публічної служби.....	20
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ЦІННІСНО-НОРМАТИВНА МОДЕЛЬ.....	28
2.1. Особливість професійної етики публічного службовця.....	28
2.2. Професіоналізм та антикорупційна спрямованість діяльності публічного службовця.....	31
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ	42
3.1. Розбудова етичної інфраструктури у формування етичної поведінки публічних службовців	42
3.2. Набуття етичних знань і навичок етичної поведінки публічних службовців у процесі підготовки і підвищення кваліфікації.....	50
ВИСНОВКИ.....	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	75

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасна Україна переживає довгий і складний процес модернізації держави, становлення нових правових принципів організації суспільного життя. Головним змістом даного процесу є фундаментальна зміна соціальної ролі публічної влади, поступове позбуття традиційно-патерналістських культурних стандартів, перехід до так званої «сервісної» держави.

Трансформація сучасної Української держави означає докорінна зміна інституційних форм взаємодії між громадянами, їх асоціаціями, з одного боку, і владними інститутами, функціонуючими в суспільстві, з іншого боку така трансформація являє собою досить складний, неоднозначний процес, що вимагає постійної уваги не тільки політиків, а й дослідників.

Сучасна парадигма публічного управління ґрунтується на ідеї цивілізаційної місії держави в забезпеченні демократичного розвитку суспільства. Тому реформування державної служби як суб'єкта публічного управління потребує нової моделі професійної етики публічного службовця, яка орієнтується на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння народові України, професійну компетентність, здатність ефективно, в рамках закону і посадових повноважень реалізовувати функції публічного органу. Такі особливості етики публічного службовця актуалізують моральну складову його особистості та етичні засади державної служби як соціально-професійного інституту. Очікуваним наслідком етизації професійної поведінки публічних службовців має стати утвердження в суспільних відносинах демократичної та гуманної сутності української держави.

Теоретичною базою магістерської роботи є праці: Абрамової Л.П [1], Білої Л.Р. [7], Битяк Ю.П. [8], Василевської Т. Е [9], Гаман Т.В [11-13], Губіна В.Д. [14], Краснікова Є.О [26], Мельник М.І [28], Рудакевич М.І [46, 47, 48], Стець О. М. [51], Шепель В.М [57], Шишкіна О.О [58] та інші.

Однак незважаючи на те, що вже напрацьована певна емпірична і теоретична база знань, не осмисленими в концептуальному плані залишаються підходи до переведення етичних цінностей і норм поведінки публічних службовців у практичну площину, шляхи їх формування і ефективного функціонування.

Метою магістерської роботи є виявлення місця і ролі професійної етики в системі державної служби України.

Для досягнення поставленої мети були визначені такі **завдання**:

- обґрунтувати значення етичних принципів в процесі функціонування сучасного державного апарату;
- охарактеризувати правові основи регулювання професійної етики держслужби в умовах сучасної України;
- проаналізувати особливості професійної етики на публічну службу;
- розкрити проблеми етичного регулювання службової поведінки публічних службовців;
- дослідити шляхи вдосконалення професійної етики публічних службовців.

Об'єкт дослідження – морально-етичні відносини публічних службовців у процесі професійної діяльності.

Предмет дослідження – теоретичні й практичні основи формування професійної етики публічних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державної служби.

Методи дослідження. Для реалізації мети та завдань дослідження використовувався комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах публічного управління, андрагогіки, соціології й споріднених з ними наук. Серед цих методів слід виділити такі, як: системно-аналітичний (аналіз наукової літератури, визначення об'єкта і предмета дослідження, узагальнення наукових підходів, розробок, пропозицій вітчизняних і зарубіжних учених, відбір і виявлення основних напрямів дослідження); порівняльний та логіко-семантичний (дослідження понятійно-

категоріального апарату, співвідношення понять); порівняльно-правовий, метод «контент-аналізу» (реалізація нормативно-правових актів у практичній діяльності); метод структурно-логічного моделювання (розробка пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення діяльності з підвищення кваліфікації); метод математично-статистичної та графічної обробки даних (під час визначення кількісних показників, що знайшли відображення в рисунках і таблицях). Використання структурно-функціонального методу дозволило розглядати систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів як єдину цілісність; систему, що має складну структуру, кожний елемент якої має власне призначення та специфічні функції в професіоналізації публічних службовців. Також було використано ряд загальнонаукових методів: аналізу та синтезу, спостереження, порівняння, узагальнення. Сукупність застосованих у дослідженні методів і прийомів дала змогу забезпечити всебічність вивчення проблеми та достовірність висновків.

Інформаційну базу дослідження становлять нормативно-правові акти, статистичні матеріали, інформаційні довідки, навчальні програми, документація, тощо.

Практичне значення одержаних результатів. Загальним результатом проведеного дослідження є теоретично обґрунтована концепція формування етики публічних службовців, яка надає професійній етиці значимість інструмента практичного регулювання і саморегулювання професійної діяльності публічних службовців.

Проведене дослідження, висновки за його результатами є основою щодо:

- дослідження етики публічного управління, етичних аспектів окремих галузей і функцій;
- подальшого вивчення феномена етики публічних службовців з метою її вдосконалення та підвищення дієвості;
- підготовки рекомендацій щодо змісту нормативно-правових документів, які забезпечують етичні умови організації діяльності публічних службовців;

– розробки теоретичних засад і практичних рекомендацій щодо здійснення етичної експертизи управлінських рішень, а також законодавчих і нормативно-правових актів держави;

– визначення системи внутрішнього і зовнішнього моніторингу етики публічних службовців і морального аудиту діяльності державних органів.

Основні положення і висновки дослідження можуть бути використані органами державного і муніципального управління, політичними організаціями для вдосконалення механізмів управління професійною етикою держслужби.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРИТИЧНІ ОСНОВИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

1.1. Поняття та сутність професійної етики публічної служби. Основні принципи та норми етики публічного службовця

Термін «етика» - давньогрецького походження, що бере свій початок від слова «етос» - житло, лігво, гніздо. Пізніше це поняття набуває іншого змісту - стійка природа будь-якого явища, в тому числі характер, внутрішній характер людини. Терміни «етика», «мораль», «Моральність» за своїм етимологічним змістом і історії виникнення однотипні, змістовно перехрещуються і в принципі є взаємозамінними: ми говоримо - «етичні правила», «Моральні принципи», «моральні норми», надаючи різні смислові відтінки загальному поняттю [14, с. 8].

Етика як теорія моралі встановлює логічний зв'язок між моральними оцінками, виявляє закони, відповідно до яких виробляються судження, покликані керувати вчинками людей. Етика не виробляє конкретних рекомендацій, як чинити в тому чи іншому випадку, вона формулює лише загальні абстрактні принципи, на яких можуть бути побудовані конкретні оцінки рекомендації [14, с.38].

Етика не створює норм, принципів і правил поведінки, оцінок і ідеалів, а вивчає, теоретично узагальнює, систематизує і прагне обґрунтувати єдині норми, цінності і ідеали. Для цього вона повинна розкрити джерело походження моральних норм, цінностей та ідеалів, загальну природу моралі і її роль в житті людини і суспільства, виявити закономірності її функціонування. У кризових умовах суспільного розвитку етика забезпечує зміну моральних нормативно-ціннісних систем [24, с.41].

Будь-який вид професійної діяльності людини формує корпоративну професійну етику, яка своїми моральними нормами регулює поведінку працівника. особливо важлива професійна етика для управлінських структур і перш за все, державної служби.

Історія розвитку професійної етики бере свій початок ще з давніх часів, проте особливу поширеність отримала в ХХ столітті. Це виразилося в створенні численних кодексів професійної моралі, в переорієнтації суспільної уваги від питань розробки фундаментального етичного знання до питань прикладної етики. Слід відзначити, що вся нормативна етика, що має справу з практикою розвитку моральних відносин, з впливом теорії на процес уточнення вмісту діючих норм і створення нових нормативів, носить назва прикладної етики. До даного напрямку наукового знання відносяться, наприклад, різні кодекси, що виробляються політичними партіями або кодекси честі, пропоновані корпоративними організаціями і групами. Вони не є професійними, хоча, безсумнівно, відносяться до галузі прикладної етики. У ряді випадків прикладна етика охопила цілі області людської діяльності. новими напрямками розвитку етичної думки стали, наприклад, екологічна етика, етика бізнесу та інше.

Однак найбільш успішно розвивалася така область прикладної етики як професійна етика. З чим це було пов'язано? Це пов'язано з тим, що характер праці людей змінився. Науково-технічна та інформаційна революції привели до індивідуалізації праці, породили безліч нових професій. А існуючі на той момент загальні моральні вимоги виявилися застарілими і не охоплювали весь спектр професійних відносин у другій половині ХХ століття. Саме на цей період припадає особливий розвиток професійної етики.

Найбільш повне визначення професійної етики дає І.М. Осипова, розуміє під професійною етикою «область дослідження, предметом якої є професійні аспекти моралі, спрямована на обґрунтування і розробку етичних принципів і норм, що передаються від покоління до покоління і регулюючих стандарти практичного поведінки людей в рамках тієї чи іншої професії. Професійна

етика з моменту її зародження не тільки визначала відносини в сфері тієї чи іншої трудової діяльності, а й визначала її суспільної значущості»[58].

У величезній кількості сучасних професій моральні вимоги до поведінки особистості формуються в зв'язку з необхідністю фіксації специфічних форм соціальної відповідальності. сьогодні поширені такі відносини людини до інших людей, які безпосередньо залежать від його індивідуального рішення і які, найчастіше, неможливо проконтролювати ніяким іншим способом, окрім як через твердження моральної норми, що має обмежувальний або попереджувальний характер.

Професійна етика публічного службовця – основана на усвідомленні професійного призначення систематичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у свідомості публічних управлінців, орієнтують і регулюють їх відносини, діяльність у сфері публічного управління.

Етику публічного службовця можна означити і як взаємозв'язок цілей та засобів діяльності публічного службовця і специфічно людських цілей. В етиці публічного службовця конкретизуються загально-моральні настанови.

Підтримка етики публічного службовця може здійснюватися:

1) через особистісну моральнісну саморегуляцію публічних службовців (особисті моральні принципи та моральні якості, творче, етично ограничене самовираження публічних службовців);

2) через інституційні впливи, зміни в організаційному середовищі, які максимально унеможливають порушення етичних засад професії.

Залежно від того, на що покладається більша надія у впровадженні етичних засад публічного управління – на інституціональні важелі чи на моральні чесноти й цінності управлінців, розрізняються два підходи до етики публічного службовця – структурний і нормативний (табл. 1.1).

Таблиця 1.1 Основні підходи до етики публічногослужбовця

Підхід	Структурний (compliance)	Нормативний (integrity)
Базовий принцип	злагода	Чесність
Зміст	дотримання загальноновизнаних норм, законів і встановлених формальних стандартів поведінки, слухняність	розуміння місії професії, довіра до особистих чеснот, відповідальності службовця, усвідомлення цінностей доброчесності
Основні механізми	прийняття кодексів поведінки (як законів або підзаконних нормативних актів), ефективна система аудиту та контролю, різноманітне стимулювання	заохочення, навчання, система консультування, правильна професійна соціалізація
Країни поширення	США, Мексика, Португалія, інші країни	Австралія, Канада, Нова Зеландія, Норвегія, Нідерланди, Філіппіни

Примітка. Складено на основі джерела [1].

Професійна етика, що відноситься до обох типів названих вище професій, отримує найбільший розвиток. В силу того, що праця все більше і більше набуває загального характеру, а діяльність людини навіть у багатьох конкретних видах праці стає пов'язаною з безпосередньою небезпекою для інших (наприклад, в роботі водіїв, пілотів, диспетчерів), в сучасному світі активно розвивається тенденція охопити професійної, кодифікований мораллю все наявні професії.

Під професійною етикою розуміється сукупність норм, принципів, ідеалів, а також форм практичного поведінки і механізмів, сприяють їх передачі (ритуали, звичаї, обряди, традиції і т.п.). Термін «етика» тут вживається в значенні «мораль», швидше за все, таке слововживання пов'язано зі специфікою формування професійної моралі і тим, що з ранніх етапів її становлення багато

норм фіксувалися в письмовій формі, вводилися в право, підтримувалися завдяки різним професійним приписам [58].

Етика публічної служби, як один з видів професійної етики, являє собою систему морально-етичних норм, розпорядчих певний тип людських взаємин на публічній службі [1, с. 23].

Етика публічної служби включає в себе принципи, правила і норми, що виражають моральні вимоги до моральної сутності чиновника, до характеру його відносин з державою, державними службовцями, громадянським суспільством.

Будь-який вид професійної діяльності людини формує корпоративну професійну етику, яка своїми моральними нормами регулює поведінку працівника. Особливо важлива професійна етика для управлінських структур і, перш за все, державної служби.

Етичні норми відіграють фундаментальну роль при здійсненні будь-яких видів професійної діяльності, однак є професії, де роль етичних стандартів особлива велика. Однією з таких професій є публічна служба.

Публічна служба - специфічний вид діяльності, пов'язаний із здійсненням політики держави і реалізацією від імені держави основних економічних, соціальних і політичних програм серед населення.

Професійна етика публічного службовця допомагає конкретизувати, реалізувати моральні цінності в умовах, часом вельми складних, незвичайних. Професійна етика не формує нові принципи і поняття моральної свідомості, вона як би «пристосовує» вже відомі принципи, поняття до специфічним сферам життєдіяльності людини. Кожному виду людської діяльності (Наукової, педагогічної, художньої і т.д.) відповідають певні види професійної етики. вихідним поняттям професійної етики є поняття «адміністративної етики».

Різні дослідники пропонують різні визначення адміністративної етики. Так, згідно з В. Шепелю, «адміністративна етика - це адаптовані до практичних потреб державної та муніципальної служби відомості про основні етичні поняття, закономірності й тенденції формування службових відносин, про

моральні цінності, одухотворяє впливають на службовців і їх оточення, про моральні вимоги до форм, методу і стилю службової діяльності в сфері державного та муніципального управління »[57, с.5].

Для того щоб бути ефективною, публічна служба повинна ґрунтуватися на міцному духовно-моральному фундаменті. Це обумовлено самою її природою: успішно здійснювати функцію втілення в суспільстві державної волі можливо, лише з огляду на моральні основи цієї волі, громадські вимоги до виконавців даної функції.

Публічна служба - специфічний вид діяльності, пов'язаний із здійсненням політики держави і реалізацією від імені держави основних економічних, соціальних і політичних програм серед населення.

Цілі публічної служби, її провідні принципи, норми, професійні вимоги до її кадрів - все містить моральний аспект, у вирішальній мірі визначає її спрямованість, її основні 23 доміканти. Моральна атмосфера в органах влади, неохайність відповідального чиновника можуть серйозно дискредитувати будь-які благі наміри влади. У громадській думці авторитет державних і муніципальних службовців справедливо пов'язують насамперед з їх порядністю, справедливістю.

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

Етика публічної служби включає в себе цілий ряд елементів етики ідеологізованих систем: вимога підпорядкування основних особистих якостей специфіці досягається (реалізованої) ідеї, виняток всіх тих, хто нездатний застосовувати ті методи і способи, які необхідні для досягнення поставлених цілей. В системі держслужб завжди існували офіційні або неформальні способи відстеження поведінки державних чиновників на відповідність їх стандартам,

які висуваються в даний період до держслужбовців. В організації держслужби і її функціонуванні є багато специфічних моментів, які діють в суперечності з необхідними від держслужбовця моральними якостями. Моральність чиновників розкладається як би зсередини [4].

Такими особливостями, що негативно впливають на мораль публічних службовців, є:

- специфічна форма оплати праці;
- територіальний устрій;
- вертикальна вибудованість за напрямом діяльності;
- особливий характер плинності робочої сили;
- особлива зацікавленість окремих верств населення в діяльності держслужби.

Таким чином, етика публічного службовця представляється досить нестабільним, вразливим, сильно залежать від обставин комплексом якостей. З іншого боку, публічний службовець - це особа держави і нації, запорука успішного функціонування держави. Тому існує ряд якостей, якими держслужбовець повинен обов'язково володіти.

Професійна етика публічного службовця допомагає конкретизувати, реалізувати моральні цінності в умовах, часом вельми складних, незвичайних. Професійна етика не формує нові принципи і поняття моральної свідомості, вона як би «пристосовує» вже відомі принципи, поняття до специфічним сферам життєдіяльності людини.

Професійна етика і професійне моральну свідомість для свого функціонування повинні мати свої специфічні поняття. Вихідним поняттям професійної етики є поняття «Професійного обов'язку», в якому фіксуються досить докладно службові обов'язки. Саме усвідомлення свого службового обов'язку спонукає представників цілого ряду професій ставитися до своєї справи з найбільшою відповідальністю, враховуючи багато конкретні нюанси взаємини особистості і суспільства, особистості і колективу.

Особливо варто виділити основні принципи професійної етики публічного службовця. Перш за все, вихідним для професійної етики публічного службовця є принцип гуманізму, тобто шанобливого ставлення до кожної людської особистості, розуміння її неповторності, самодостатньої цінності. Принцип гуманізму протистоїть чисто утилітарного відношенню до особистості, розгляду її, головним чином, як засобу досягнення якихось інших, нехай і досить важливих цілей.

Принципи публічного управління задають основоположні напрями реалізації державно-управлінської діяльності, сумісної з цінностями суспільної моралі (табл. 1.2).

Таблиця 1.2 Відображення загально-етичних принципів в Конституції України

Принцип	Зміст	Закріплення в Конституції України
Гуманізм	(лат. <i>humanitas</i> - «людяність») це система ідей і поглядів на людину як на найбільшу соціальну цінність, створення умов для її повноцінного життя і фізичного та духовного розвитку	Ст.3 Конституції України визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю
Демократизм	(грец. - «народне управління») управління державою здійснюється народом, безпосередньо(пряма демократія), або опосередковано через обраних представників (представницька демократія)	ст.5 Конституції України фіксує положення про те, що народ України, будучи єдиним джерелом влади у державі, здійснює її як безпосередньо, так і через систему органів державної влади та місцевого самоврядування;
Народність	народ виступає єдиним легітимним джерелом влади	ст.38 Конституції надає громадянам право участі в управлінні державними справами; ст. 140 Конституції визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади (жителів сіл, селищ, міст) — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України
Законність	діяльність органів державної влади має будуватися на основі повного та неухильного дотримання й виконання Конституції та законів, інших правових актів	ст.1 Конституції визначає Україну як правову державу, ст. 8 закріплює як державний принцип верховенство права, а статті 6 і 19 встановлюють, що органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією

		Конституцією межам і відповідно до законів України. Це означає, що суворе й неухильне додержання законів і підзаконних актів.
--	--	---

Продовження таблиці 1.2

1	2	3
Рівноправність	всі є рівними перед законом, закон є єдиним для всіх громадян.	ст.24 Конституції зазначає, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками
Враховання громадської думки	спосіб формування і вияву масової свідомості, що виражає ставлення людей до суспільно значимих подій і фактів, до діяльності соціальних спільнот, груп і окремих осіб	Чинне законодавство передбачає різноманітні форми участі населення в управлінні державними справами. Серед них, наприклад, участь у референдумах (статті 38, 69, 70, 72 Конституції України); служба у державних органах управління, об'єднання у політичні партії; звернення з пропозиціями і рекомендаціями до органів державної влади, спрямовані на вдосконалення їх управлінської діяльності

Примітка. Складено на основі джерела [2].

Однак, етичне наповнення принципів публічного управління передбачає ще низку аспектів:

- патріотизм – «любов до своєї батьківщини, відданість своєму народові, готовність для них на жертви й подвиги», тобто переважання 14 інтересів суспільства над особистими інтересами особи, відданість українському народу, пріоритет інтересів України перед інтересами інших держав та перед власними інтересами;

- справедливість - забезпечення існування належної рівноваги;

- чесність - правдивість, принциповість, вірність прийнятим зобов'язанням, переконаність у правоті здійсненої справи, щирість, визнання і

дотримання прав інших людей на те, що їм законно належить, отримання справедливої винагороди за виконану працю;

- неупередженість - відсутність упереджень у процесі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень;

- професіоналізм – в європейському тлумаченні полягає в об'єктивності, справедливості та неупередженості під час підготовки та прийняв політичних і адміністративних рішень, незалежність професійної позиції від впливу політичного чи приватного інтересів, відданості інтересам суспільства, лояльності до держави та її легітимного політичного керівництва, і, головне, кваліфіковане та компетентне виконання обов'язків;

- відкритість - наявність каналів взаємопроникнення для всього спектра соціальних, економічних і політичних сил, що передбачає зовнішню ретельну перевірку державно-управлінських рішень та їх реалізації;

- прозорість - об'єктивне та вичерпне інформування громадськості про діяльність державних органів та їх апарату; створення умов для взаємодії між державними органами і громадськістю; залучення широких верств населення до обговорення та оцінки програм діяльності державних органів; запровадження процедури публічної звітності державних органів та їх керівників; запровадження прозорості процедури просування по службі на підставі професійних досягнень; прозорість процедури прийняття державними органами рішень, забезпечення участі громадськості у їх підготовці; запровадження механізму аналізу звернень громадян з питань ефективності функціонування апарату державних органів [1, с.104];

Будь-яка діяльність, особливо та, яка безпосередньо спрямована на людину, повинна бути одухотворена високою ідеєю. Тому професійна етика публічного службовця повинна включати в себе принцип патріотизму. Основні поняття і принципи професійної етики публічного службовця утворюють її каркас.[55]

Норми, стандарти поведінки публічних службовців – це конкретні вказівки щодо того, як мають діяти представники державної служби, щоб їх поведінка відповідала їх суспільно-правовому статусу.

На державній службі фіксують стандарти:

- поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ (служіння інтересам громадян, верховенство права, чесність, повага, доброзичливість, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, ввічливість, коректність тощо);
- ставлення до професійних обов'язків (професіоналізм, відповідальність, дисциплінованість, прозорість, ефективність, результативність, раціональне використання ресурсів державного органу, якнайкраще застосовувати здібностей, знань, підвищення власного професійного рівня, дії в громадських інтересах і відповідно до обставин справи тощо);
- внутрішньо-службової поведінки – поведінки у стосунках з керівниками, колегами, підлеглими (повага, доброзичливість, ввічливість, стриманість, неупередженість, визнання помилок, пропозиції щодо допомоги, визнання іншої позиції тощо);
- участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості;
- ділових відносин публічних службовців з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями;
- управління конфліктом інтересів;
- антикорупційного поведіння (щодо несумісних сторонніх інтересів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення служби, службових привілеїв, послуг і подарунків, реагування на неправомірні пропозиції, заборони зловживання посадовим становищем тощо);
- поведіння з конфіденційною, службовою інформацією;
- прав співробітників (щодо відповідного правового й матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації,

соціального захисту, відповідного статусу, кар'єрного просування за заслугами, захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень);

- службових викриттів тощо [8].

При визначенні рівня професіоналізму публічного службовця мають обов'язково оцінюватися його особисті професійно необхідні моральні якості та дотримання ним професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки.

1.2. Зарубіжний досвід етизації публічної служби

Досвід етизації публічного управління США.

Основним американським експериментом з управління державою було покладено принцип самоуправління «вільних людей на вільній землі». Це започаткувало розбудову суспільства, вищою цінністю якого є людина і свобода. Метою і засобом вдосконалення людини й суспільства є свобода американського суспільства. Це відображено в Конституції США, яка проголосила метою держави створення досконалішої спільноти, сприяння загальному добробуту й забезпечення громадянам та їх нащадкам благ свободи [46].

Нова американська модель управління етикою державної служби формувалася еволюційним шляхом, з використанням моделі управління етикою бізнесу. Протягом ХІХ - на початку ХХ ст. етичні заходи спрямовувалися проти корупції в управлінні. Під час розбудови етичної державної служби в США ініціатором і взірцем етичної поведінки завжди виступав президент країни.

Основне політико-правове впровадження норм етики в роботу управлінських органів розпочав президент Гаррі С. Трумен - 33-й президент США (1945–1953). Трумен вважав, що ефективним досягненням етичних норм уряду може стати затвердження єдиного етичного кодексу.

Конгресом у 1958 р. було прийнято резолюцію про ухвалення етичного кодексу для всіх співробітників федеральних служб. Він включав в себе такі основні пункти:

- дотримання Конституції;
- лояльність службовців до уряду й країни;
- вимога пошуку службовцями ефективних і економних шляхів виконання дорученої справи та ін.

Дана резолюція не встановлювала ніяких покарань, тому не мала впливовості.

З розвитком етики публічних службовців США великий вклад зробив президент Джон Фітцджеральд Кеннеді - 35-й президент США (1961-1963), який ініціював розробку програми, взявши на себе 23 персональну відповідальність за її впровадження. Особливістю програми Кеннеді була «увага до приведення законів про заборону на зловживання службовим становищем у відповідність із вимогами американського кримінального права». Ще одним важливим заходом президента було створення при Білому домі спеціальної служби для розробки законодавства з урядової етики. Президент Кеннеді також брав участь у розробці і впровадженні низки інших документів:

1) записки в Конгрес «Етична поведінка уряду» (1961 р.) (з приводу проблеми подарунків, використання службової інформації в особистих цілях, зовнішньої зайнятості, обсягу повноважень службовця тощо);

2) законодавчої інструкції, що забезпечувала контроль за дотриманням етичних стандартів поведінки чиновників урядових служб;

3) меморандумі «Мінімальні стандарти поведінки публічних службовців» (1961 р.). Вжиті заходи мали значний успіх, однак вбивство президента призупинило практичне втілення програми, розробленої його адміністрацією [43].

Виконавчий наказ «Стандарти етичної поведінки для публічних службовців» (1965р.) належить президентові Ліндону Бейнзу Джонсону - 36-й

президент США (1963-1969) новим елементом якого було викорінення фаворитизму, як ще одного виду зловживань службовим становищем [46].

Причиною різкого зниження довіри до влади стала подія 70-х рр., «Уолтергейтська справа» - після підбиття підсумків голосування на вибори, в яких Річард Ніксон переміг, в пресу просочилася інформація що проникли в офіс демократів, розташований в готелі «Уолтергейт» шпигуни з підслуховуючими пристроями зі штабу опонентів – тобто республіканців. (Справа США проти Р. Ніксона 1974 р.). Верховний суд, розглянув юридичний спір про допустимість видачі слідству магнітофонних записів конфіденційних розмов президента, прийняв рішення, яке змусило Р. Ніксона піти у відставку. Президент Р.Ніксон, пояснював, що він діє в інтересах «національної безпеки» та відмовляється видати слідству необхідні в справі докази, і наголошував на тому, що він користується «привілеями виконавчої влади». Він стверджував, що питання, політичного характеру, не підлягає розглядові у Верховному суді. Втім, Верховний суд не взяв його пояснень до уваги і не визнав наявність «політичного питання» [25].

Адміністрація президента Джеральда Форда - 38-й президент США (1974 – 1977) з метою відродження довіри суспільства, ввела в практику добору кадрів публічних службовців докладне ознайомлення з біографіями кандидатів, особливо на високі службові посади, що означало впровадження нової методики вивчення моральності кандидатів.

Припадає «нова етична політика». під час президентства Джеймса Ерл «Джиммі» Картера-молодшого 39-й президент США (1977 – 1981) Основними елементами даної політики була низка нових вимог щодо добору кадрів, які 24 відображені в законі про реформу державної служби (1978) і дістали назву засад «системи заслуг», законодавче закріплення Кодексу етики, а також створення державної етичної структури.

Рівнем освіти, кваліфікацією, результатами перевірки знань та відповідності вмінь посаді визначається становище публічного службовця в службовій ієрархії. Система заслуг включила такі засади:

1. Набір кандидатів з усіх верств суспільства, відбір та просування по службі на основі здібностей, знань і навичок в умовах чесного й відкритого змагання.

2. Неупереджене та справедливе ставлення до кандидатів з усіх кадрових питань незалежно від політичної орієнтації, раси, релігії, національності, статі, віку тощо.

3. Однакове стимулювання і визнання за відмінні показники та рівна оплата за однакову працю,

4. Високі стандарти чесності, поведінки й піклування про державний інтерес.

5. Результативне й ефективне використання робочої сили.

6. Інтерес до працівників, які добре працюють, для поліпшення показників тих, хто працює не досить успішно, і звільнення тих, хто не може або не хоче працювати відповідно до вимог і стандартів.

7. Покращання показників роботи шляхом надання працівникам ефективної освіти.

8. Захист працівників від свавільних дій адміністрації, особистого фаворитизму і політичного примусу.

9. Захист працівників від покарання за законне розголошення інформації.

Згідно аналізу фахівців, система заслуг визначила засади, які зумовили практичну реалізацію законів, політики й методів державної служби [45].

«Урядовий акт з етики» (1978р.), який набув чинності закону, містив два рішення:

1) контроль доходів службовців вищого рівня;

2) відкритий доступ ЗМІ до фактів зловживання службовим становищем.

Відповідно до цього акту було створено Комітет Палати Представників з питань урядової етики:

- сфера повноважень

- Питання, що стосуються Правил урядової етики;

- кількість членів – 14;
- підкомітети немає.

Питання морально-етичної оцінки діяльності розподілені відповідно до розподілу державної влади в США. Так, у виконавчій гілці функціонує Офіс з питань урядової етики США (The United States Office of 25 Government Ethics), який контролює американський уряд. Так як Конгрес США є двопалатним, кожна Палата має свій комітет з етики: Сенат – Комітет з етики Сенату США (The United States Senate Select Committee on Ethics), а Палата представників – Комітет з етики Палати представників США (The United States House of Representatives Committee on Ethics) [60].

У США створений офіс з питань урядової етики з метою укріплення впевненості суспільства в тому, що держава функціонує згідно з принципами справедливості та чесності. Відповідно до поставленої мети завданнями є попередження та вирішення конфліктів інтересів на державній службі [3].

Директор, якого призначає Президент США терміном на 5 років очолює даний офіс, його структуру складають:

1. Кабінет директора (The Office of Director).
2. Відділ міжнародної допомоги і державних ініціатив (The Office of International Assistance and Governance Initiatives).
3. Відділ правової політики та консультивання із загальних питань (The Office of General Counsel and Legal Policy).
4. Відділ відомчих програм (The Office of Agency Programs): Підрозділ з питань навчання (The Education Division); Підрозділ із реалізації програм (The Program Services Division); Підрозділ програмного моніторингу (The Program Review Division).
5. Відділ з адміністративних питань і управління інформацією (The Office of Administration and Information Management) [46].

Особлива увага в діяльності Офісу урядової етики приділяється підтримці взаємозв'язків із департаментами та агентствами, саме на яких основна відповідальність за розробку та впровадження етичних програм в США. У

кожному агентстві працює посадова особа, яка відповідає за етику цього підрозділу, а саме підтримування тісних зв'язків із Офісом урядової етики, декларування працівниками агентства доходів, навчання та консультування працівників, виправлення виявлених етичних порушень тощо.

В етичній поведінці федеральних службовців у США закріплені основні принципи у «Нормах етичного поведіння службовців органів виконавчої влади» та ґрунтуються на протестантській етиці. Вони є частиною Закону про етику в органах державної влади США, в преамбулі якого говориться, що «публічна служба ототожнюється з довірою суспільства. Кожний публічний службовець зобов'язаний перед урядом Сполучених Штатів і своїх співгромадян ставити вище особистої вигоди вірність Конституції, законам й етичним принципам. Для того щоб кожен громадянин міг мати повну впевненість у сумлінності Федерального уряду, кожен службовець зобов'язаний поважати й дотримуватися принципів етичного поведіння» [3].

Основні чотирнадцять принципів етичного поведіння федеральних службовців США [18] супроводжуються «Настановами по етиці для службовців органів виконавчої влади» (2000), у яких надаються відповідні коментарі, приводяться приклади використання кодексу, а також перераховані закони, пов'язані із його застосуванням (наприклад, про конфлікт інтересів).

1. Публічна служба ототожнюється з довірою суспільства, що потребує, щоб службовці ставили дотримання Конституції, законів та етичних правил вище своїх приватних інтересів.

2. Службовцям забороняється мати фінансові інтереси, які заважають сумлінно виконувати свої службові обов'язки.

3. Службовцям забороняється брати участь у фінансових операціях, використовуючи при цьому закриту державну інформацію, або допускати незаконне використання такої інформації з метою реалізації яких-небудь приватних інтересів.

4. Службовцям забороняється (за винятком випадків, коли це дозволено Кодексом етичного поведіння) вимагати або одержувати якінебудь

подарунки або інші підношення, що мають вартість у грошовому вираженні, від будь-якої особи або будь-якої організації, яка очікує офіційного рішення від установи, у якій працює цей службовець, яка має ділові контакти із цією установою або регульована нею, або реалізація інтересів якої значною мірою залежить від виконання або невиконання цим службовцем своїх службових обов'язків.

5-8. Службовці повинні чесно виконувати свої службові обов'язки. Службовцям забороняється брати на себе які-небудь неправомочні зобов'язання або надавати обіцянки, які мають обмежувати свободу дій уряду. Службовцям забороняється використовувати перебування на державній службі для одержання особистої вигоди. Службовці зобов'язані діяти безпристрасно, не надавати особливих переваг яким-небудь приватним організаціям або особам.

9. Службовці зобов'язані захищати і берегти федеральне майно й використовувати його тільки за призначенням.

10. Службовцям забороняється займатися своїм працевлаштуванням на стороні, у тому числі звертатися із проханнями або вести переговори про своє працевлаштування, якщо це вступає в протиріччя з їхніми офіційними обов'язками на державній службі.

11. Службовці зобов'язані повідомляти компетентним органам про випадки нецільового використання матеріальних ресурсів, шахрайства, зловживання і корупції.

12. Службовцям пропонується сумлінно виконувати свої цивільні обов'язки, у тому числі фінансові, і особливо ті, які встановлені законом - наприклад, сплата податків.

13 Службовці зобов'язані виконувати всі закони та правила, що забезпечують рівні можливості для всіх американців поза залежністю від їх расової належності, кольору шкіри, віросповідання, статі, національного походження, віку або наявності фізичних або розумових недоліків.

14. Службовці зобов'язані уникати будь-яких дій, що створюють видимість порушення ними законів або етичних норм, установлених у Кодексі етичного поведіння [43].

Отже, основними принципами етичного поведіння федеральних службовців США є стандартна основа у вигляді вимог: про дотримання законів і Конституції; про заборону використання державної інформації в особистих цілях; про конфлікт інтересів; про виконання неправомочних обов'язків; про ощадливе користування федеральним майном; про заборону працевлаштування на стороні; про обов'язок повідомляти при нецільовому використанні матеріальних ресурсів, шахрайстві, зловживаннях і корупції; про необхідність виконання своїх цивільних обов'язків.

Публічні службовці у США чітко усвідомлюють, що вони працюють в інтересах суспільства, а їхня влада походить саме від народу. Публічна служба цієї країни вимагає від посадовців досконалої етичної поведінки, тому значна увага приділяється популяризації етичних стандартів, удосконаленню адміністративних правил та процедур. З цією метою існує розгалужена мережа спеціалізованих відомств і служб, які проводять превентивну політику, займаються службовими розслідуваннями. Важливе місце в етичній інфраструктурі США займає значна кількість професійних та дослідницьких організацій, які вивчають етичні проблеми, пов'язані з державним управлінням. При цьому вони зосереджують свої зусилля на виробленні практичних методик аналізу та вирішення цих етичних проблем.

Серед таких організацій:

- Американська асоціація політичних наук (The American Political Science Association),
- Центр впровадження прикладної етики при Університеті Карнегі Меллон (The Center for the Advancement of Applied Ethics),
- Центр суспільної чесності у Вашингтоні (The Center for Public Integrity),
- Центр вивчення професійної етики при Технологічному університеті Іллінойса (The Center for the Study of Ethics in the Professions) [60].

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ЦІННІСНО-НОРМАТИВНА МОДЕЛЬ

2.1. Особливість професійної етики публічного службовця

Професійна етика це суспільна необхідність, породжена специфікою професійної діяльності публічних службовців та соціальним контекстом, у якому вона функціонує, набуваючи усталеності й визнаної нормативності, стає важливим засобом соціалізації й, навіть, визначенням професійної відповідності, індикатором професійного добору. Основними, визначальними категоріями професійної етики є професійна честь і професійний обов'язок. Професійна честь є головним елементом структури проф. свідомості, друга – визначальний механізм її імперативності, обов'язковості; у сукупності вони забезпечують соціальну і професійну відповідальність службовця [15].

Кодекс офіційних і неофіційних принципів професійної етики визначає засади взаємовідносин публічних службовців із громадянами, суспільством і державою, прийняття рішень, а також ставлення службовця до самого себе як до суб'єкта громади, що виконує особливі соціально значущі професійні обов'язки.

Публічні службовці становлять професійно підготовлений апарат, які забезпечують виконання завдань органів державної влади і місцевого самоврядування.

Окрему групу публічних службовців становлять депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад усіх рівнів, які беруть участь у прийнятті рішень розвитку території, та приймають рішення, які стосуються громадян та юридичних осіб.

Обов'язком службовців є дотримуватися правил професійної етики публічної служби та запобігання конфлікту інтересів, як визначається у законі [26].

Правила професійної етики публічної служби та запобігання конфлікту інтересів стосуються поведінки осіб, які представляють публічні інтереси і забезпечувати прозорість в діяльності органів влади.

Певні обмеження діють після припинення служби для уникнення конфлікту інтересів через володіння службовою інформацією.

Професійна діяльність публічних службовців налаштована на виконання професійних функцій, тому потребує від індивіда наявності певних якостей, які необхідні для продуктивної діяльності публічного управління. До таких якостей та характеристик морального та професійно-етичного характеру належать бажання приносити користь суспільству, громадянськість, відданість ідеалам демократії, законслухняність, патріотизм, політична б1 неупередженість, професіоналізм, повага та чуйність до людей, доброзичливість, схильність до взаємодопомоги та співробітництва, толерантність, працелюбність, відповідальність, сумлінне ставлення до своїх обов'язків, непідкупність, принциповість, вимогливість, справедливість, чесність, стриманість, урівноваженість, коректність і ввічливість, скромність в особистому житті, відчуття професійної честі та професійної гідності тощо [55].

Основні вимоги висуваються професійною етикою до громадянських чеснот представників публічного управління.

Громадянськість – світоглядно-психологічний стан, що характеризує людину як представника держави, громадянського суспільства та як патріота.

Громадянин – це людина, яка відчуває себе громадянином конкретної держави і є:

а) законслухняною, тобто дотримується існуючих у суспільстві норм та імперативів, визнає й шанує суспільні авторитети, виконує обов'язки, покладені громадою;

б) лояльною, тобто визнає та доброзичливо ставиться до чинних законів, установленної влади, погоджується дотримуватися вимог законів.

Вираженням публічного службовця як громадянина конкретної держави є законослухняність, яка унаочнює дотримання ним існуючих у суспільстві правових норм і законів та виступає професійно-етичним стандартом поведінки державного управлінця. Вагомою державницькою рисою державних управлінців є лояльність до влади – визнання та доброзичливе ставлення до чинних законів, служіння законно утвореним органам влади, виявлення вірності прийнятим на себе зобов'язанням. працівник може мати особливі зобов'язання стосовно своєї організації, але організація також має свої зобов'язання щодо працівника. Зниження міри виконання державою своїх зобов'язань перед державними управлінцями може призводити до зниження лояльності останніх до держави.

Публічні службовці є представниками не лише професії, а й громади, виконують вагомі соціальні функції, тому для них важливо мати розвинені громадянські якості, громадянську свідомість і відповідальність.

Отже, громадянин – це поперед всього особистість, яка турбується про інтереси політичної колективності, в яку вона входить, як про свої власні.

Публічні службовці як еліта суспільства, яка діє в інтересах народу, повинні власним прикладом стверджувати патріотизм та докладати всіх зусиль до гармонізації життя своєї країни [15].

Ставлення людей до своєї батьківщини характеризує патріотизм та виявляється в певному образі дій, складному комплексі почуттів, що звичайно називають любов'ю до батьківщини.

Існує небезпека при викривленні значення патріотизму, що виражається в спотворенні його природи:

- знецінення значимості своєї батьківщини, що призводить до комплексу «меншовартості»;
- гіперболізація своєї любові до вітчизни, що може виражатися в шовінізмі.

Публічні службовці є представниками держави, яка впорядковує, здійснює управління життям країни, представляє державні інтереси на міжнародній арені. Тому для Публічних службовців внутрішня суперечливість вимоги патріотизму міститься в тому, що патріотизм як почуття, як любов до батьківщини має ірраціональну природу й може вступати в конфлікт із такими значимими чеснотами, як неупередженість, безпристрасність, толерантність.

Публічні службовці усвідомлюють себе як носіїв громадянськості, це розширює можливості збалансування в державноуправлінській діяльності суспільних інтересів з інтересами особистими та груповими, оскільки громадянськість, як наслідок тривалого виховного впливу, може стати передумовою успішної демократизації українського соціуму й гармонійного розвитку кожної особи.

2.2. Професіоналізм та антикорупційна спрямованість діяльності публічного службовця

На сьогоднішній день в публічному управлінні основоположним є визнання моральності, професійно-етичних чеснот як виміру професіоналізму публічних службовців. Моральність є необхідним атрибутом ефективної влади і водночас запорукою її ефективності.

Професіоналізм особистості – це якісна особливість суб'єкта праці, що відображає високий рівень розвитку ділових і професійних якостей, характеризує ціннісні орієнтації та мотивацію, що направлені на виконання соціального призначення професії та на розвиток спеціаліста.

Професіонал – це спеціаліст, який опанував високим рівнем професійної діяльності, знайшов своє індивідуальне призначення, це людина ініціативна, віддана справі, чесна у ставленні до своєї роботи. Зниження рівня довіри до державних управлінців значною мірою зумовлене непрофесійністю деяких представників владних структур [26].

Взаємовплив професіоналізму та моральності здійснюється на особистісному рівні: професіоналізм впливає на формування ціннісного світу, моральності особи, водночас мораль та професійна етика відіграють значну роль у становленні професійності працівника.

Таким чином, професіоналізм та ставлення до праці є важливими якісними характеристиками моральності особистості. Ефективність праці в певному сенсі є моральнісним виміром людини. У сучасному світі особа виявляє власну моральну позицію значною мірою через високий професіоналізм, через такі результати своєї праці, які мають суспільну цінність – неефективність завжди аморальна. При цьому професіонал, оскільки він виробляє продукти та надає послуги, що є суспільно значимими, стверджує моральні цінності навіть тоді, коли його в особистісному плані не можна назвати людиною добродісною.

У здійсненні економічних та соціальних перетворююванях, досягненнях економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні є закономірною, мотивується в процесі просування в напрямі європейської інтеграції, особи, які мають займати адміністративні посади в системі публічного управління мають зберігати інституційну пам'ять, під час політичних змін, організаційний досвід, забезпечувати безперебійну роботу органів державної влади відповідно до законодавства. Важливе значення у системі публічного управління набуває рівень освіти осіб, що є у публічних службовців (табл. 2.1).

Таблиця 2.1 Загальні тенденції затребуваності наукового знання в державному управлінні України, 2019

	Посадові особи, які мають							
	Повну вищу освіту		неповну, базову вищу освіту		науковий ступінь		вчене звання	
	осіб	у % до облікової кількості	осіб	у % до облікової кількості	осіб	З них доктори наук	осіб	З них професори
Кількість	247	92,1	20363	7,6	164	124	280	55

публічних службовців	242				5			
З них керівники	66873	97,5	1689	2,5	103 4	104	222	49
З них спеціалісти	180369	90,3	18674	9,3	611	20	58	6
Кількість посадових осіб місцевого самоврядування	62169	74,5	20540	24,6	161	25	20	6

Примітка. Складено на основі джерела [55].

Професіоналізація через професійну етику впливає на ціннісний світ, на установки працівників; через формування особистості професіонала реалізує й більш широкі впливи на моральні цінності суспільства [55].

Дана позиція щодо пріоритетності на державній службі моральності над професійністю, впливає, що висока моральність працівника не звільняє його від обов'язку професійно виконувати службові доручення.

Абсолютно неможливо виправдати професійні недоліки найкращими моральнісними мотивами. Якщо, використовуючи позитивну мотивацію, у 64 результаті обмеженості професійних знань чи навичок працівник діє непрофесійно, то це не знімає повністю з нього відповідальності, більше того – накладає моральну провину за відсутність професійного самовдосконалення.

Зв'язка «професіоналізм-моральність» може мати такі варіанти відхилення:

- моральнісна особа не володіє достатнім рівнем професіоналізму. Прихід у публічне управління людей моральнісно налаштованих, проте професійно не підготовлених, суттєво погіршує об'єктивні показники державно-управлінської праці та знижує рівень довіри до влади;

- професіонал у службовій діяльності не дотримується норм професійної етики: управлінець, будучи професійно підготовленим і досвідченим працівником, не виконує професійно-етичних приписів. Випадки використання службового становища, корупції тощо демонструють саме цей варіант дисбалансу відносин «професіоналізм-моральність»;

- професіонал у позаслужбовому житті застосовує професійні знання та навички в аморальних цілях. У діяльності бюрократичного апарату донині неподолані явища використання службової інформації та засобів впливу в приватному житті або після закінчення державної служби.

Ідеальний тип професіоналізму включає:

- авторитет професійної групи серед клієнтів;
- фундамент системи теоретичних знань;
- професійну культуру, що забезпечується в рамках офіційних професійних асоціацій;
- широку суспільну підтримку та схвалення цього авторитету;
- моральний кодекс, що регулює відносини професіонала з клієнтами.

Суттєва характеристика професії виділяється як прихильність до високих моральних стандартів, поряд із альтруїстичною орієнтацією, обов'язковою освітньою підготовкою та освітою впродовж життя, існуванням формальної асоціації чи спільноти, відносною незалежністю і суспільним визнанням. Винятково складно відмежуватися від власної моральної позиції у професійних сферах, де наявна робота з людьми (у тому числі в державно-управлінській діяльності).

У діяльності державних управлінців відсутність взаємопов'язаності її моральних, професійно-етичних і професійних характеристик призводить до соціальної деградації професіоналізму, що виявляється в поширенні таких негативних явищ, як корупція, відірваність від розуміння потреб громадян, фаворитизм, політична заангажованість, бюрократизм, нерозбірливість у засобах досягнення мети тощо. Маніпуляції з інформацією, зловживання спеціалізованими знаннями, конфіденційними відомостями, які стали відомі під час прийому громадян, також нівелюють професіоналізм [20].

Отже, професіоналізм включає професійно-етичні та враховує моральні характеристики особи.

Одними із провідних елементів професійної придатності публічного службовця мають стати моральні якості, дотримання ним норм професійної етики, його репутація.

Таким чином, професіоналізм публічного службовця визначатиметься перевіркою дотримання професійного етичного кодексу, оцінкою чеснот чиновника (справедливості, працелюбності, відповідальності, чесності, доброзичливості, толерантності, тактовності тощо). Водночас відсутність певних моральних якостей, порушення професійно-етичних настанов свідчатиме про непрофесійність особи і непридатність до роботи в державному апараті.

На сьогоднішній день у світі критеріями нових моделей добору та оцінки персоналу стають доброзичливість, відповідальність, патріотизм, принциповість, сумлінність, чесність, уміння налагоджувати комунікації і співробітництво, здатність до роботи в колективі та взаємодопомоги, міра конфліктності й інші морально-психологічні якості особи.

Таким чином, публічні службовці посідають своєрідне місце у суспільстві, вони мають право та можливості виступати від імені держави, брати участь у формуванні державних рішень, реалізують державну управлінську діяльність і державно-владні повноваження, які суттєво впливають на долю окремих громадян, соціальних груп, суспільства й держави в цілому.

Особливе місце публічних службовців у суспільстві зумовлене і монопольним становищем держави у здійсненні певних функцій. Реалізація державно-управлінських владних повноважень часто супроводжується можливістю зловживання владою та повноваженнями.

Етична проблематика в державному управлінні значною мірою зумовлюється необхідністю протистояння корупції. На етичні кодекси державних управлінців покладаються також функції навчання, запобігання та примусу в боротьбі з корупційними діями.

Корупція (від лат. corruptio – підкуп) – зловживання посадовою особою своїм службовим становищем заради власних інтересів, що спричиняє шкоду інтересам держави й суспільства.

Під корупцією розуміють продажність, хабарництво підкупність, державних посадових осіб, політичних і громадських діячів, урядовців та високопоставлених чиновників. Формула корупції за Р.Клітгордом подана на рис. 2.1.

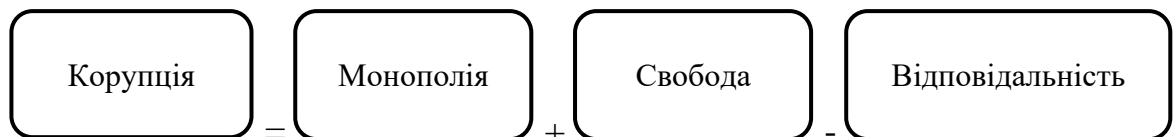


Рис. 2.1. Формула корупції за Р.Клітгордом

Джерело [12]

Корупція – використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей [20].

Антикорупційними заходами необов’язково є заходи пов’язані з демократичними процесами в суспільстві. У деяких державах, які складно віднести до Корупція Монополія Свобода Відповідальність демократичних, іде досить результативна боротьба з корупційною поведінкою представників державної влади за допомогою жорстких правових засобів. Проте корупцію краще всього розвінчувати й боротися з нею за демократії, оскільки диктатура та абсолютизм обмежені набагато меншою кількістю моральних бар’єрів, ніж демократія.

В державному управлінні для боротьби з цими явищами мають бути вжиті різноманітні заходи, серед яких не останнє місце посідають етичні засоби запобігання та протидії корупції [20].

Односторонній характер мають чиновники, які спричиняють правові примуси або ставлять громадян у відносини залежності від адміністрації, тобто їх дії стосовно громадян. Саме тому вони не можуть отримувати жодної приватної винагороди за виконання своїх обов'язків.

Суспільство очікує, що держава надасть відповідні умови, за яких приватні інтереси, ділові та інші зв'язки державних управлінців не зможуть компрометувати механізм прийняття та реалізації державних рішень.

Найбільш гострою проблемою публічного управління є конфлікт інтересів, нерозв'язаність якої:

- підриває авторитет влади в очах громадян;
- утруднює результативну діяльність;

Конфлікт інтересів – це суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень [20].

Конфлікт інтересів – гостра проблема для представників усіх гілок державної влади. Однак зосередимо нашу увагу на розгляді конфлікту інтересів саме в системі виконавчої влади.

Імовірність виникнення конфлікту інтересів існує в економічній, політичній, кадровій сфері в системі державної служби (див. табл. 2.2).

Таблиця 3.1 Сфери вияву конфліктів інтересів у системі державної служби

Конфлікти інтересів	
Сфери вияву	Процеси, у яких стають можливими конфлікти інтересів
Економічна	<ul style="list-style-type: none"> • комерційна та підприємницька діяльність; • управління державною та громадською власністю; • приватизація; • проведення конкурсів, тендерів, торгів, закупівель, ліцензування; • здійснення контрольних функцій
Політична	<ul style="list-style-type: none"> • проведення виборів і референдумів;

	<ul style="list-style-type: none"> • реєстрація політичних, інших суспільних об'єднань; • реєстрація кандидатів у депутати; • взаємодія органів влади із суспільними об'єднаннями під час реалізації спільних програм і проектів;
Кадрова	створення переваг <ul style="list-style-type: none"> • під час вступу та просування на публічній службі; • у процесі вжиття заходів із соціального захисту; • у разі надання певних гарантій, компенсацій або привілеїв; • у зв'язку із залишенням публічної служби

Джерело [34].

Потенційний конфлікт інтересів виникає в тих випадках, коли державна посадова особа має такі приватні інтереси, які можуть призвести до конфлікту інтересів, якщо цій посадовій особі належить виконувати відповідні (тобто конфліктуючі з приватними інтересами) офіційні обов'язки в майбутньому. Ситуації потенційного конфлікту інтересів у державному управлінні зображені на рис. 2.2.



Рис. 2.2. Ситуації потенційного конфлікту інтересів у державному управлінні
Джерело [34].

Особливе розуміння конфлікту інтересів неможливе без визначення категорію інтересу. У соціологічному контексті інтерес – це активна скерованість людини на різноманітні об'єкти, засвоєння яких оцінюється нею як благо [11, с. 126].

Даний інтерес який являє собою реальну причину діяльності соціальних суб'єктів, спрямований на задоволення певних потреб та мотивів особистостей і соціальних груп.

З цим досить тісно пов'язані такі негативні явища, як фаворитизм, непотизм (кумівство), зловживання службовим становищем, і корупція, що розвивається на їх основі.

Містить моральну складову «конфлікт інтересів», оскільки багато в чому залежить від рівня моральної культури публічних службовців, від їхнього вміння ухвалювати належні моральні рішення. Моральні зусилля публічного службовця повинні бути підкріплені чіткою правовою регламентацією його діяльності, комплексом заходів щодо попередження подібних ситуацій, їх

виконання, недопущення або мінімізації шкідливих для особистості, суспільства і держави наслідків.

В нанесенні майнової шкоди третім особам, виявляється конфлікт інтересів у тому числі в результаті порушення різних умов конкуренції або доступу до державних ресурсів і послуг.

У системі публічної служби ситуація така може виникнути не лише на індивідуальному/персональному рівні (у фізичної особи), але й на рівні організації в цілому. У зв'язку з цим конфлікти інтересів поділяються на особистісні та корпоративні. Ці види конфлікту інтересів розрізняються як за передумовами виникнення, так і за їх проявами.

Передумови виникнення особистісного конфлікту інтересів:

- невисокий моральний рівень конкретного публічного службовця;
- наявність у службовій діяльності (посадових функціях) галузей, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок;
- недосконалість системи звітності, контролю та аудиту діяльності; відсутність норм і правил вирішення виниклого особистісного конфлікту інтересів.

У той же час передумовами виникнення корпоративного конфлікту інтересів є:

- відмінність цілей відомства і держави в цілому через неправильне розуміння відомчих завдань або їх неточне/нечітке формулювання;
- превалювання короткотермінових планів організації над довготерміновими;
- недосконалість законодавства і системи контролю та аудиту діяльності [11, с. 139-140].

За останні роки виключною темою для обговорення став конфлікт інтересів, і не лише в приватному, а все більше в державному секторі у Настановах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі зазначається, що Руйнація бар'єрів між державними і приватними секторами, спричинена

приватизацією послуг, приватно-державними товариствами та обміном персоналом, призвела до виникнення «сірих зон» і можливості для корупції. Значно посилюється конфлікт між власними приватними інтересами публічних службовців та їхніми службовими обов'язками. Неадекватність ідентифікації та врегулювання «сірих зон» може відкрити для публічних службовців можливість, за яких вони здатні скористатися своїми посадами задля власної користі. Конфлікт інтересів визначений як «конфлікт між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами посадової особи, у якому вона має свої особисті інтереси, що може негативно вплинути на виконання покладених на нього обов'язків та функцій». Прикладами цього негативного явища є випадки:

- коли держслужбовець має приватні інтереси в бізнесі як партнер, акціонер, член ради директорів, інвестор, сторона державного контролю тощо;
- коли держслужбовець пов'язаний з іншими організаціями (наприклад, публічний службовець є членом ради неприбуткової організації, що отримує фінансування з органу державної влади, у якому він працює);
- коли держслужбовець залишає посаду та йде працювати до приватної компанії, регулювання діяльності якої було серед його повноважень, або виконавчий директор призначається на посаду в органі державної влади, який має фінансові зв'язки з тією компанією, у якій він працює [34].

Професійно-етичною проблемою є конфлікти інтересів, які утримують в собі небезпеку порушення цінностей справедливості та неупередженості, можуть створювати враження, що управлінські рішення й дії здійснюються не заради суспільного блага, а в інтересах приватних осіб.

Система процедур врегулювання конфлікту інтересів має бути орієнтована на: виявлення (потенційного) конфлікту інтересів; попередження виникнення конфлікту інтересів; запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів.

В Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» [20], відображені проблеми конфлікту інтересів на державній службі. П'ятий розділ цього закону (ст. 28 – ст. 36) повністю присвячений конфлікту інтересів,

деталізовано процедури щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Уповноважені особи, на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів; повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі - Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів; не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів (ст. 28).

Законом передбачені заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів:

1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;

2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;

3) обмеження доступу особи до певної інформації;

4) перегляду обсягу службових повноважень особи;

5) переведення особи на іншу посаду;

6) звільнення особи (ст. 29).

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

3.1. Розбудова етичної інфраструктури у формування етичної поведінки публічних службовців

Формування професійної етики публічних службовців потребує керованості, показав теоретичний аналіз професійної етики публічних службовців і дослідження практики службової взаємодії відносин. Таку вимогу детермінує ряд концептів. Загальнолюдські цінності – гідність людини, її права і свободи, справедливість, рівноправність, а також демократичні цінності – прозорість, відкритість, підзвітність і підконтрольність влади – набули статусу базових суспільних цінностей, законодавчо закріплених у Конституції України. Формування етики публічних службовців та гуманізація суспільних відносин як її наслідок відбуваються тільки завдяки двом зустрічним процесам: демократичному реформуванню публічного управління на етичних засадах і розбудові на цих самих засадах громадянського суспільства. Оскільки відповідальність за практичне втілення базових цінностей у суспільне життя як відповідальність за утвердження закону і справедливості, однакових для всіх покладається на органи влади і, насамперед, на її керівників, то професійна публічна служба є суспільною потребою в такій владі, яка б служила моральним взірцем для кожного члена суспільства. Професійна діяльність служіння означає свідоме підпорядкування інтересів публічних службовців суспільним потребам та інтересам, то професійна етика вимагає свідомої і добровільної згоди на принцип самообмеження окремих громадянських прав і свобод. Ця обставина зумовлює потребу у внутрішньому і зовнішньому контролі за етикою поведінкою публічних службовців з боку як самої влади, так громадянського суспільства.

В етичній службі має бути увесь комплекс завдань, пов'язаних із професійною діяльністю публічних службовців:

- офіційне визнання етичних норм як критеріїв оцінювання професійної діяльності: управлінського рішення; службового вчинку; службового підвищення, оплати праці, професійної винагороди тощо;
- добір кадрів за морально-професійними якостями;
- атестація і кар'єрне зростання;
- контроль за дотриманням «Загальних правил поведінки публічного службовця» і адекватне реагування на виявлені результати;
- розробка і впровадження системи мотивації і стимулювання етичної поведінки публічного службовця, колективу державного органу тощо;
- запровадження ритуалів і розвиток традицій у державній службі;
- етична освіта і методичне забезпечення професійної соціалізації;
- вивчення і поширення досвіду кращих колективів державних органів тощо.

Вирішення етичних проблем професійної діяльності, а також упорядкування організації праці і службових відносин на встановлених засадах, щоб «змусити» публічних службовців шанувати встановлений порядок, потребує комплексу інструментів і процедур, які будуть спонукати до етичної поведінки і врегульовувати її небажані прояви. Вони можуть бути об'єднані в етичну службу як спеціальний інститут етики публічних службовців або ж набрати форми етичної інфраструктури державної служби (державної системи етики) (від лат. *infra* – нижче, під і структура). Етична інфраструктура характеризує сукупність взаємодоповнювальних – комплементарних - механізмів, методів і засобів управління професійною діяльністю публічних службовців і регулювання відносин, які забезпечують формування і функціонування професійної етики. Йдеться про політикоправові, організаційні, психолого-педагогічні, власне етичні та інші механізми управління професійною поведінкою публічних службовців, які сприяють реалізації функцій професійної етики, а також механізми, методи і форми

морального регулювання професійних відносин, зокрема координація, інтеграція, співучасть в управлінні, делегування повноважень, етична освіта і соціалізація та ін. (див. рис. 5.1).

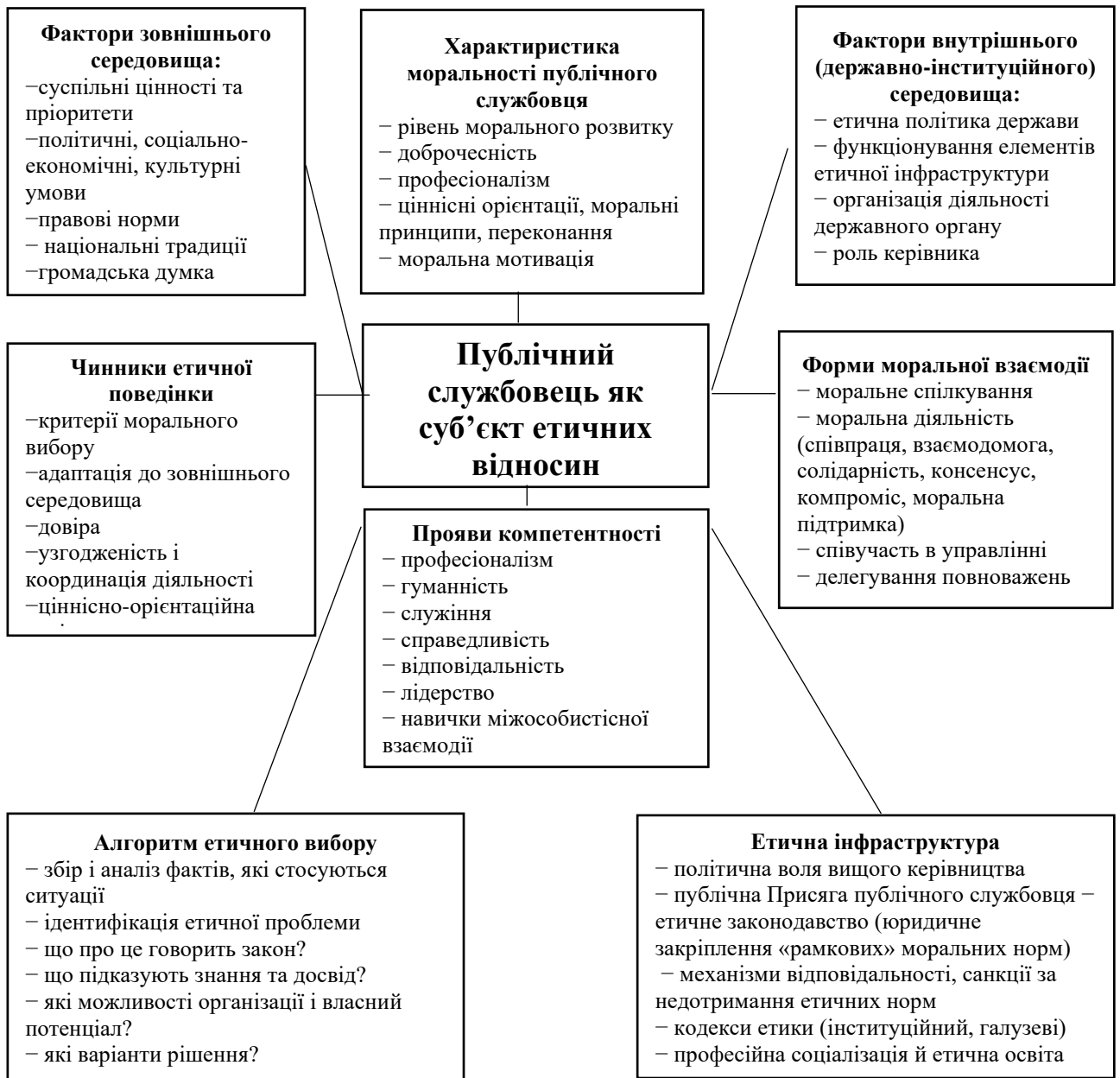


Рис. 3.1 Основні складові процесу формування та функціонування етики публічного службовця і його чинники

Джерело: [10].

Даний підхід до формування і функціонування професійної етики забезпечує керування процесу завдяки цілеспрямованій реалізації морального і юридичного права держави на забезпечення моральної професійної діяльності

публічних службовців засобами, які дозволені Конституцією України і які не порушують прав людини. Він розкриває проблему формування і функціонування етики публічних службовців в єдності етичного, політико-правового і організаційного вимірів.

У проведеному дослідженні виділено такі елементи етичної інфраструктури: Кодекс етичної поведінки, побудований на ідеях свободи особистості публічного службовця і професійної ефективності в умовах колективної праці; механізм прийняття державним службовцем моральної відповідальності; законодавче закріплення понятійних стандартів, процедур реалізації етичних норм, механізмів внутрішнього контролю й відповідальності за дотримання етичних вимог; організаційні етичні структури, які забезпечують вироблення і реалізацію етичних програм діяльності державних органів і установ (навчання, консультування, нагляд і моніторинг поведінки і службової дисципліни тощо); механізми взаємодії державних органів із громадянським суспільством, у тому числі й форми зовнішнього (суспільного) контролю та стимулювання етичної професійної діяльності публічного службовця і трудового колективу; гарантії соціального захисту публічних службовців тощо.

Розглянемо дані елементи.

1. Політична воля вищого керівництва визнати етику-мораль основою трансформаційних процесів у державі. Вона повинна бути формалізована у відповідному нормативно-правовому акті.

Як було зазначено, соціальне призначення держави полягає в утвердженні в суспільстві цінностей і стандартів моральних відносин. Реалізація розпочинається із дотримання етичних вимог самою державою. Тому, щоб моральність увійшла в коридори влади і пронизала управлінські відносини, політичне керівництво держави має відкрито визнати роль етики в діяльності держави і проголосити основні цінності й стандарти, які є критеріями поведінки владних осіб. Їх формалізація, як свідчить досвід країн розвиненої демократії, здійснюється шляхом ініціювання вищим керівництвом держави прийняття

Закону про етику, Кодексу етики публічного службовця, Кодексу поведінки Міністра тощо.

2. Добровільна публічна Присяга публічного службовця як форма публічного зобов'язання публічних службовців виконувати встановлені етичні вимоги.

Дана вимога є головною в суспільстві справедливості як рівної можливості громадян на професійну діяльність в системі державної служби. По-перше, вона проголошує моральну свободу громадянина, його право на державну службу, на ініціативу й творчість і професійну самореалізацію. По-друге, моральна професійна діяльність публічного службовця, яка є діяльністю «служіння народу», вимагає свідомого й добровільного підпорядкування власних інтересів (власної свободи) суспільному благу, а також моральної відповідальності за її результати та соціальні наслідки. Вступ на державну службу, який публічний службовець підтверджує публічною Присягою і зобов'язанням дотримуватися Кодексу поведінки, є проголошенням суспільству свідомого вибору праці на благо суспільства як сенсу своєї професійної діяльності. Це означає, що його вибір є внутрішньо мотивований. Він прагне творити справедливе і чесне суспільство, турбуватися про благо інших як про власне, діючи на етичних засадах, тому його поведінка слугуватиме утвердженню цих норм у суспільних відносинах.

3. Прийняття етичного законодавства - юридично закріплених «рамкових» моральних норм. Суворому контролю за виконанням базових етичних вимог до публічних службовців сприятиме їх узаконення юридичними актами.

Даний елемент етичної інфраструктури акцентує увагу на двох моментах. По-перше, метою етичного законодавства є адміністративно-правове регулювання належної поведінки, яка відповідає принципам позапартійності, лояльності до держави, лідерства, самостійності, ініціативності, справедливості, підзвітності, персональної відповідальності тощо.

4. Механізми відповідальності і санкції за недотримання етичних норм.

Відповідальність за дотримання встановлених правил забезпечують адміністративні процедури, способи й засоби систематичного контролю, оцінювання результатів діяльності публічних службовців та її наслідків, механізми професійного етичного консультування, морального аудиту і етичної експертизи.

Даний елемент спрямований на реалізацію принципів відповідальності, відкритості й прозорості, а також підзвітності діяльності публічного службовця, шляхом забезпечення внутрішнього і зовнішнього контролю. Механізми відповідальності забезпечує повне й послідовне нормативноправове врегулювання прав і обов'язків за посадою, стандартів їх реалізації, критеріїв оцінювання результатів, належне керівництво, а також етичний супровід службової діяльності.

5. Кодекси етики поведінки (первинного колективу, галузеві, інституційний).

Як було зазначено, Кодекс виконує основні функції професійної етики. Тому цілком справедливо, щоб його положення стосувалися кожного публічного службовця, незалежно від місця в ієрархії управління. На цій вимозі наголошується і в модельному Кодексі Ради Європи, в якому використовується «розширене» тлумачення поняття «державний службовець»; така практика властива і країнам, досвід яких проаналізований нами вище.

Етичний кодекс - це форма публічного проголошення державним інститутом (державною службою в цілому) цінностей, правил і стандартів поведінки, яких може очікувати від публічного службовця громадянин, держава, суспільство. Регулятивний характер кодексу залежить від його мети. Він повинен точно визначити, які його положення є ідеалами державної служби (цінності, яких ми прагнемо), які мають характер норми (слід, дозволено, заборонено), а які - дисциплінарний характер. Наявність у кодексі морального ідеалу вказує на те, що дана професійна група бере на себе дещо вищі моральні стандарти, ніж ті, які від неї очікує суспільство. Якщо ж кодекс етики повторює норми закону (який є лише мінімумом моралі), то в такому разі він не

відповідає умовам автономії для професії, а в публічних службовців формується невірне розуміння суті професійної етики.

6. Морально-професійна соціалізація (професійна соціалізація і етична освіта)

Щоб розкрити суть цього етичного інфраструктури, слід нагадати низку положень. По-перше, належна поведінка публічного службовця - це наслідок не «культурного програмування», а високого рівня морального розвитку, а також освоєння культури й простору управлінської діяльності й етичних норм службової поведінки на конкретній посаді. Вона формується тільки в системі морально-професійних відносин, які функціонують у трудовому колективі і в інституті в цілому. В процесі професійної діяльності та спілкування, організованих на етичних засадах, державний службовець усвідомлює етичну природу державної служби і її моральну місію, свій службовий статус і відповідні обов'язки, ідентифікує індивідуальні інтереси з груповими та суспільними; у нього формуються почуття належності до службового колективу, до державної служби України, що виявляється у відданості професії, колективу, солідарності, згуртованості, ідентифікації цінностей і правил тощо.

7. Належні умови і організація праці публічних службовців. Науково-організована праця, а також неупереджене, справедливе керівництво, гідна заробітна плата і соціальний захист - важливі моральні чинники ефективної праці публічного службовця.

Будь-яка професійна діяльність є полімотивованою. Мотивація праці публічного службовця є рушійною силою етичної поведінки за умови, що вона є комплексною. Однак особлива увага керівника має бути зосереджена на мотивації сенсожиттєвої самореалізації публічного службовця. Публічна служба є свідомим вибором, в якому людина, як правило, вбачає сенс свого життя. Тому її поведінка значною мірою буде залежати від того, чи знайде вона на робочому місці, у трудовому колективі застосування своїм здібностям та

інтересам, чи сприятиме службова діяльність особистісному зростанню, що зрештою зумовлює моральне задоволення від праці.

8. Етичні інститути, громадські організації державної служби. Координаційний орган з етики публічних службовців (комітет, рада, референти з етики, науково-дослідний центр тощо), громадські організації державної служби.

Аксіомою демократичного суспільства є твердження, що моральну поведінку публічного службовця, як і будь-якої іншої людини, стимулюють моральні структури (державні й громадські) та моральні закони.

Складність

професійної етики публічних службовців як комплексного механізму регулювання індивідуальної й організаційної поведінки та суспільних відносин потребує розробки цілісної етичної програми державної служби, нормативно-правової бази її реалізації, навчання, консультування, етичної експертизи, морального аудиту, координації етичних програм органів різних рівнів і гілок влади тощо. Такі функції покликаний виконувати цей елемент інфраструктури. Його організаційним ядром може бути державно-громадський комітет з етики, який має відповідну структуру на всіх рівнях управління. Незалежний у своїх діях від владних органів, він має бути підзвітним лише вищим керівникам держави. На рівні державного органу такий організаційний підрозділ підзвітний керівникові органу. Підсилюють його вплив громадські організації публічних службовців.

9. Інститути громадянського суспільства, які сприяють етизації державної служби

Громадянське суспільство і ЗМІ як його елемент в етичній інфраструктурі мають бути не лише засобами зовнішнього контролю поведінки публічних службовців і тиску на них. Цей компонент, з одного боку, реалізує конституційні вимоги співучасті громадян в управлінні державними справами, підзвітність і підконтрольність держави, а з другого, - узагальнює основну ідею етичної інфраструктури, а саме: демократичне суспільство є гуманним тоді,

коли воно спирається на взаємну довіру громадян і влади. Така довіра встановлюється внаслідок відкритості-прозорості діяльності державних органів, їх співпраці з громадянами (соціальними групами, інститутами) у вирішенні державних проблем. Іншими словами, в демократичному суспільстві на засадах партнерської взаємодії відповідально співпрацюють і взаємно контролюють один одного його головні суб'єкти: держава і громадянське суспільство, очікуючи етичної поведінки один від одного.

3.2. Набуття етичних знань і навичок етичної поведінки публічних службовців у процесі підготовки і підвищення кваліфікації

Як відомо, що етика публічних службовців залежить від готовності до моральної поведінки на засадах доброчесності та суб'єктивних чинників моральної свідомості. Тому важливим елементом етичної інфраструктури державної служби повинна стати система етичної освіти та морально-професійна соціалізація публічних службовців. Проаналізуємо стан національної системи етичної освіти публічних службовців України.

Генеza освітньо-виховного компонента етичної інфраструктури публічної служби пов'язується з початковими роками незалежності України. Особливу увагу цій проблемі приділили учасники українсько-американського симпозіуму «Норми етики в управлінні» (1994) (О.А. Воронько, П.С. Назимко, Г.М. Сагач, С.Д. Поттс та ін.) [35]. Так, О.А.Воронько у виступі на тему «Питання етики в навчанні публічних службовців» озвучив, що проблема етики є справою усієї системи освіти публічних службовців. При цьому найперше на думку науковця, є вивчення теоретичних положень етики усіма публічними службовцями, оскільки більшість із них не мають відповідних базових знань з етики. А в підготовці та в підвищення кваліфікації публічних службовців розгляд проблем етики є «епізодами, фрагментами». Такий стан можна охарактеризувати наслідком минулого: в колишній та сучасній практиці роботи державних

структур відсутня оцінка морально-етичних аспектів діяльності службовців; не розробляються навчальні програми й посібники з етики в державному управлінні, не приділяється відповідна

увага вивченню зарубіжного досвіду тощо [35].

Учасники симпозіуму запропонували ідеї, які мали бути виконані у програмі дій, скоординованій Головним управлінням державної служби при Кабінеті Міністрів України. Їх узагальнення дало змогу виокремити першочергові пропозиції:

1) розробити нормативно-правові засади і практичні умови для формування етичної поведінки публічних службовців;

2) підготувати кількома авторськими колективами навчальні програми і посібники «Етика публічного управління», «Етика публічного службовця», «Етика і культура ділового спілкування» та ін.; розробити методичні рекомендації з вивчення етики управління в системі професійної підготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців, а також у формі апаратного навчання «безпосередньо на робочих місцях» [35, с. 64-65];

3) створити кафедру етики управління в Академії публічного управління з огляду на складність науково-педагогічної роботи з проблем етики [35, с.88]. Ці пропозиції, на жаль, поки що не реалізовані.

Основне проблемне питання етики публічних службовців учені розглядали в загальному і конкретному вимірах. На моральному значенні системи підготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців зосередив увагу професор Бермінгемського університету Е. Кемпбелл (Великобританія). Вона, на думку вченого, «покликана бути не дзеркалом існуючої структури, функцій та цінностей державної ієрархії, а засобом запобігання застою» на державній службі. Основною метою системи навчання має бути досягнення того, щоб держава краще виконувала свої функції [2, с. 86]. Подальший розвиток ідея етичної освіти дістала на всеукраїнській науково-практичній конференції «Шляхи вдосконалення етики публічних службовців», яка

ухвалила рекомендації «Етична освіта публічних службовців і науково-методичні засади її вдосконалення» [59, с. 97-98].

Основну підготовку публічних службовців здійснює Національна академія публічного управління при Президентові України (НАДУ), в складі якої діє Інститут підвищення кваліфікації публічних службовців (ІПК), а також регіональні інститути публічного управління (РІДУ) в містах Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові. Ще 10 вищих навчальних закладів України на умовах публічного замовлення готують магістрів за спеціальністю «Державна служба». В Києві, а також у всіх областях України функціонують центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій.

Розглядаючи етичний компонент окремих навчальних модулів наведемо наше розуміння суспільної спрямованості освітньої системи підготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців як способу етизації державної служби. Професійна етика розглядається нами у двох значеннях, які в навчальному процесі слід диференціювати, щоб свідомо вирішувати відповідні завдання:

1) як теорія професійної моралі, що обґрунтовує, систематизує застосування моральних принципів, норм і правил у службовій діяльності;

2) як поведінкова практика службовця, що характеризує його професійні дії як дії морального суб'єкта згідно з етичними принципами і нормами державної служби.

Навчальний процес, який надає освітні, розвиваючі і виховні функції, наведені значення професійної етики реалізуються в єдності.

Тому формування професійної етики в навчальному процесі має на меті:

1) засвоїти професійні етичні цінності, принципів і норм, вмінь і навичок їх практичного застосування в службовій діяльності;

2) моральний розвиток особистості;

3) сформувати суспільно- моральні мотивації професійної діяльності.

Формування етики публічних службовців розглядається як процес засвоєння знань, умінь і навичок, які зумовлюють розвиток моральної свідомості й самосвідомості, суб'єктних якостей особистості, зокрема моральної мотивації службової діяльності, саморегулювання професійної поведінки відповідно до вимог Кодексу професійної етики. У цьому процесі відіграє певну роль кожна з навчальних дисциплін. Завдяки етичному компоненту дисципліни, вона допомагає публічному службовцеві усвідомити моральні цілі й засоби різних галузей публічного управління, наявні обмеження, обґрунтувати реальні норми їх оцінювання виходячи з основних суспільних цінностей – законності, прав і свобод людини, справедливості, солідарності тощо. Іншими словами, етика допомагає встановити рамковий порядок у кожній суспільній сфері крізь призму єдиних цінностей, ураховуючи реалії сьогодення. З такою оцінкою ролі етики погоджуються і вітчизняні, і відомі західні фахівці [27; 372].

У змісті основних навчальних курсів згаданих магістерських програм за спеціальностями «Державне управління» і «Державна служба» відображені морально-етичні засади публічного управління і державної служби [23; 216].

Найбільш розкритим є морально-етичне підґрунтя у навчальному курсі «Державне управління і менеджмент». В модулі «Сучасні проблеми управління» (автор - професор Н.Нижник) вводиться поняття «людського фактора» в управлінні, аналізуються концепції управління починаючи із школи «людських відносин» [32, с.125]. У модуль «Організаційно-правові засади публічного управління» (Н.Нижник, О.Машков) етичні аспекти включені через правила публічного управління. У цьому, розглядається «соціальний зміст законності», «взаємозумовленість свободи і відповідальності у державному управлінні» (персональна і колективна відповідальність), «гендерна рівність», «соціальна ефективність» у державному управлінні тощо. Аналізуючи ефективність управління як системи здійснюється з урахуванням «людського фактора» [32, с. 131]. У модулі «Державна служба: теорія і організація» (доцент С.Дубенко) публічна служба представлена як соціальний інститут. Відповідно

його зміст визначається «соціальною метою», а діяльність розглядаються в контексті соціальної взаємодії із суспільством [32, с. 135]. У базовому модулі «Менеджмент організації» (професор Н.Нижник) теорія і практика менеджменту розглядається в контексті взаємодії «формальної і неформальної організацій». Як окрема тема виділена функція «організації взаємодії», а в темі «методи менеджменту» серед соціально-психологічних методів розглядаються «моральні стимули» і методи формування соціально-психологічного клімату в колективі [32, с. 139]. В основу модуля «Керівник у сфері публічного управління» (проф. Н.Нижник, доц. Я.Немирівський) покладено феномен керівництва, який автори розглядають як «специфічний вид людської діяльності з організації людських взаємовідносин та зв'язків у суспільному житті» [32, с. 147]. У темі «Тактика і стратегія у діяльності керівника щодо створення дієздатного колективу» вивчаються принципи створення «команди», мистецтво і техніка делегування підлеглим частини повноважень і відповідальності, майстерність стимулювання активності та ініціативи співробітників тощо [32, с. 148].

Основна мета базового модуля «Концептуальні засади теорії політичних наук» курсу «Політологія» є «доповнення та розширення знань про...цінності і нормативні принципи політичного процесу, влади, держави» [32, с. 96]. У модулі аналізується національно- державницьке і соціальне спрямування сучасного політичного процесу. Модуль «Соціальне управління і державна політика» (автор - професор Б.Гаєвський) ознайомлює слухачів із філософією публічного управління, формальними і неформальними аспектами управління реалізацією державної політики, управлінською мораллю, бюрократизмом як політичним явищем тощо. Основне значення цього модуля з погляду професійної етики, на нашу думку, полягає в тому, що, вивчаючи тему «Організаційні парадокси демократичного управління», слухачі усвідомлюють суть одного із основних парадоксів, який інерційно діє у вітчизняній науці і практиці публічного управління - сприйняття людини, в тому числі й публічного службовця, як його об'єкта. Автор пропонує тему «суб'єкт-об'єкт

управління як некоректна формула» [32, с. 120]. Вибірковий модуль «Порівняльний аналіз сучасних політичних систем» (професор Б. Кравченко) озброює слухачів аналітичним інструментарієм, основним критерієм якого є «суспільний контекст політики» [32, с. 104].

У блоці також приділяється певна увага моральним регуляторам. З етичної точки зору важливим наслідком вивчення курсу є вміння публічних службовців розмежовувати адміністративні, правові і моральні регулятори. У модулі «Основи теорії держави і права» (автори - доцент В.Борденюк, О.Гуляницька) цьому завданню підпорядковані питання «Місце права в системі соціальних норм. Співвідношення об'єктивного і суб'єктивного права», які дають змогу ознайомитися з основними морально-правовими категоріями. У темах «Правові норми» і «Реалізація норм права» розкриваються інструментальний характер правових норм, у темі «Система права і система законодавства» - відмінність між двома видами права. Поняття «правомірна поведінка», «юридична відповідальність», які містяться в заключній темі модуля, дають змогу з'ясувати сутність правового регулювання поведінки [32, с. 66-67]. У модулі «Адміністративне право» (доц. В.Борденюк) розкривається зміст і аналізується механізм адміністративно-правового регулювання. У темі «Методи управління» розмежовуються нормативно-правові, адміністративні, економічні методи, а також поняття «переконання і примус». У темі «Законність і дисципліна» аналізуються способи їх забезпечення у сфері публічного управління [32, с. 73].

У навчальному курсі «Соціальна і гуманітарна політика» досліджується суспільний ідеал і державна політика в гуманітарній сфері крізь призму концепції людського розвитку в єдності особистісного і суспільного аспектів. Слухачам пропонуються такі основні модулі: «Сучасні проблеми соціальної і гуманітарної політики», «Соціальні системи та соціологічні методи їх дослідження» (професор В. Скуратівський), «Соціальний захист і безпека людини» (доц. О. Палій, проф. В. Скуратівський), «Гуманітарна політика в

Україні» (професори В. Кремінь, В. Скуратівський), «Державна політика і управління в освіті. Молодіжна політика» (проф. В. Луговий).

До гуманітарного блоку «Етика публічного службовця» (професори І.Надольний, В.Скуратівський), присвячений аналіз філософсько-етичних засад професійної діяльності публічного службовця. Модуль включає сім тем, які охоплюють базові етичні знання:

1. Структура етики в сучасному суспільствознавстві: теоретичний і практичний аспект.
2. Аналіз моралі як соціального феномена в структурі суспільної свідомості.
3. Професійна етика: теорія, практика, проблеми.
4. Публічний службовець як особистість (теоретико-етичний і практичний аспект).
5. Проблематика спілкування в управлінні з трудовим колективом.
6. Ділова атрибутика та культура поведінки публічного службовця.

Основними шляхами та напрямками оптимізації і гуманізації морально-етичного виховання публічних службовців є проведення двох семінарів:

- Проблематика спілкування в управлінні з трудовим колективом;
- Ділова атрибутика та культура поведінки публічного службовця [216, с.175].

Отже, у навчальній програмі «Публічне управління» етичні знання як компонент змісту освіти деякою мірою представлені у більшості базових курсів. Організація навчального процесу, яка покликана забезпечити засвоєння цього змісту, тобто формування фронезису (етичного знання-вміння), то в програмі домінує лекційна форма навчання. Нова навчальна програма по підготовці фахівців за спеціальністю «Державне управління» використовує етичні засади в управлінській діяльності. Її принциповою відмінністю є введення окремого навчального курсу «Філософія та методологія публічного управління». Курс в себе включає такі модулі: «Етика публічного службовця», «Філософсько-світоглядні та методологічні принципи теорії публічного

управління», «Специфіка управління соціальними процесами», «Сучасні напрямки комунікації», «Формування національної самосвідомості управлінських кадрів» [39, с. 333- 345]. Проаналізувавши зміст модулів, це свідчить про практичне спрямування програмних знань в модулі «Етика публічного службовця» (Т. Василевська), в якому службова етика розглядається як вид професійної етики. У даному контексті аналізуються цінності та нормативні аспекти професійної моралі, функції етики публічних службовців, поняття етичного кодексу. По-іншому розглядається проблема взаємовідносин керівника і підлеглого. Даний модуль включає ділову гру «Способи морального впливу підлеглого на керівника» [39, с. 335]. Важливою етико-пізнавальною роллю модуля «Філософсько-світоглядні та методологічні принципи теорії публічного управління» полягає в тому, що в ньому розглядається «проблема співвідношення політики та моралі» [39, с. 339].

До останнього навчального плану підготовки магістрів публічного управління внесено певні зміни. Позитивним є розширення факультативних дисциплін, які слугують теоретичною, методологічною і методичною базою вивчення нормативних дисциплін. Зокрема, «Техніка креативності й етики аналізу державної політики» (В.В.Тертичка), «Ціннісні виміри державно-управлінської діяльності». Формуванню етичної культури, практичних умінь і навичок моральної діяльності і спілкування сприяє модуль «Мистецтво ділового спілкування» (С.В.Крисюк). З другого боку, дисципліна «Етика публічних службовців» втратила автономний статус і включена як один із модулів до дисципліни «Філософські проблеми публічного управління». На мою думку, таке рішення не є раціональним, оскільки вже сама назва навчальної дисципліни вказує на її теоретичну спрямованість. Модуль має переважно лекційний характер: із 28 годин аудиторних занять відведено на семінари й практичні форми роботи лише вісім год. [30].

Підготовка програми магістрів за спеціальністю «Державна служба» розроблена на основі системно-діяльнісного методу формування змісту навчання, що базується на узагальненій структурі професійної діяльності

публічного службовця. Програма відображає прагматичний підхід до професійної підготовки публічних службовців, властивий країнам Європейського Союзу, в якому етика представлена як фактор ефективної професійної діяльності (табл. 5.1).

Таблиця 5.1 Узагальнена структура професійної діяльності публічного службовця

Складова професійної діяльності	Зміст діяльності
Мета діяльності (продукт)	Створення умов для забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини як найвищої соціальної цінності
Предмет	Забезпечення реалізації завдань і функцій держави
Засоби	Правові засоби та організаційні інститути державної влади і місцевого самоврядування у певній сфері діяльності людини (економіка, соціальна, духовна, політична сфери), організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі дії
Процедури	Підготовка проектів нормативно-правових актів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення їх реалізації, контроль за їх виконанням на основі аналізу та прогнозування політичного і соціально-економічного стану держави

Джерело [22].

У даній таблиці видно, мету етичної спрямованості сформульованої відповідно до моральної місії державної служби. Про етичний аспект інших параметрів структури професійної діяльності публічного службовця судити неможливо.

У данній програмі виокремлюється досягнення сформульованої мети потребує володіння сукупністю знань, умінь і навичок роботи з людьми, тому в програму мають входити модулі, пов'язані з управлінням персоналом, соціологією та психологією міжособистісного спілкування [22, с. 5].

У предметній спеціалізації «Державна служба» визначає такі базові навчальні дисципліни: публічна служба, публічне управління, правове забезпечення публічного управління, організація діяльності публічних службовців. Наступний блок дисциплін утворюють ті, що характеризують

сфери життєдіяльності людини: економіка, соціальна, гуманітарна і політична сфери. Ще один блок дисциплін - фахові галузеві модулі, пов'язані з конкретними посадовими обов'язками. До основних дисциплін віднесено також «Методологію системного підходу».

Етика детально розглядається у навчальному курсі «Державне управління» (проф. А.Ф. Мельник) [22, с. 72]. Так, у темі «Сутність і зміст управлінської діяльності, її форми і методи» розглядаються морально-етичні методи управлінської діяльності, у темі «Законність і відповідальність у державному управлінні» - питання дисципліни, моральної і юридичної відповідальності в забезпеченні законності, механізми, засоби їх реалізації, форми контролю тощо. Тема «Контроль у державному управлінні» висвітлюється крізь призму принципів відкритості та прозорості в діяльності державних органів.

Аналізуючи зміст навчальних курсів з економіки вплива, що вони не містять питань з етики. У модулі «Право (нормо) застосування в державному регулюванні» одним із завдань є вибір поведінки «при правозастосуванні в умовах одержання доручень, які суперечать закону».

Навчальна дисципліна «Державна служба» складається з модулів, в яких розглядаються різні морально-етичні аспекти державної служби. Даною особливістю цієї програми є поняття «публічної служби», воно розглядається в «соціальному, політичному, правовому, соціологічному, організаційному, функціональному, процесуальному і моральному аспектах» (модуль «Основи теорії державної служби»). Разом з тим в окремих темах і навіть модулях не виділяється морально-етичний аспект або їм дається інша назва. Публічні службові відносини характеризуються як «відносини довіри, служби та відданості». Дані принципи державної служби, як чесність, відданість, персональна відповідальність (тема «Основні принципи державної служби»), віднесені до «організаційно-функціональних принципів» [22, с. 86- 87]. У модулі «Нормативно-правові основи державної служби» аналізуються «сучасні вимоги до публічного службовця», проте не згадуються морально- етичні

вимоги. «Присяга публічного службовця, її значення, наслідки порушення» розглядається в темі «Проходження державної служби». У модулі не знайшли відображення також морально-етичні засади державної служби і етики поведінки публічного службовця, законодавчо закріплені в Законі України «Про державну службу».

Завданням модуля «Ефективність державної служби» є знання етики публічного службовця та засад службової дисципліни. У даний модуль входить тема «Етика публічного службовця», яка охоплює такі питання: поняття та сутність етики публічного службовця; кодекс; моральні якості публічного службовця; моральні засади службової дисципліни; службовий обов'язок та особиста відповідальність; авторитет керівника; честь і її роль у мотивації поведінки. Оскільки часу, відведеного на її вивчення (2,5 год.) явно недостатньо, зрозуміло, що перелічені питання розглядаються лише схематично. З професійною етикою пов'язані ще два питання. У темі «Забезпечення ефективності державної служби» розглядаються «фактори соціокультурного і духовного розвитку» та «імідж державних структур» [22, с.94-95].

Основні теоретичні проблеми етики висвітлені в курсі «Соціальна і гуманітарна політика». У темі «Гуманітарний розвиток та гуманітарна політика» аналізуються такі поняття, як гуманізм, гуманістичний підхід, гуманістичний зміст демократії, гуманістичний розвиток, гуманітарна допомога, духовний розвиток суспільства, гуманістичні засади держави, а також політика і мораль та гуманітарна політика [22, с. 99].

Модуль «Державне управління і політика» його зміст характеризує моральну політику і демократичне управління. Про це свідчать теми: «Форми взаємовідносин учасників (тобто суб'єктів) публічного управління» (громадян і органів публічного управління), «Управлінська культура в період становлення правової держави» (управлінська культура службовців і суспільства, публічне управління і моделі поведінки), «Стиль публічного управління» (аналіз демократичного стилю управління тощо). Етична спрямованість властива і

факультативному модулю «Зв'язки із громадськістю», а також низці модулів поглибленого вивчення (профілізації). Це, зокрема, модуль «Господарська етика та економічна моральність у світових системах публічного управління» [22, с. 110]. У навчальному плані підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» навчальний модуль з етики публічних службовців відсутній.

Отже, аналіз навчальних програм дає підстави зробити такі висновки. По-перше, він свідчить про те, що більшість авторів усвідомлюють роль етичних знань у демократичному державному управлінні та професійній діяльності публічних службовців. По-друге, незважаючи на те, що в різних навчальних модулях тема етики висвітлена нерівноцінно, можна стверджувати, що принцип суспільної спрямованості знань деякою мірою реалізований у їх змісті. У навчальних програмах поступово утверджуються поняття «професійна етика», «суб'єкт публічного управління і управлінських відносин», «партнерські стосунки», «соціальна взаємодія», «відкритість» і «справедливість», «почуття гідності» і «честі» тощо. Вони відображають тенденції до активізації морально-етичного аспекту публічного управління і державної служби. Певною мірою цьому сприяє ознайомлення із зарубіжним досвідом. Проте запозичення окремими авторами зарубіжного досвіду формування змісту професійної підготовки публічних службовців без урахування контексту освіти і професійної практики не матиме бажаних наслідків, через брак у вітчизняних публічних службовців базових знань з етики, а також через відсутність традиції використання моральних регуляторів у державній службі. Тому вкрай необхідним, на нашу думку, є введення у навчальні програми повноцінного курсу «Професійна етика державних службовців», який би органічно поєднував у собі і теоретичні, і професійно спрямовані практичні знання. По-третє, аналіз виявив збільшення в навчальних програмах питомої ваги психологічних знань, що в цілому є позитивним. Однак такі знання без паралельного освоєння етичних ідей часто породжують явище маніпулювання

свідомістю тих, у кого такі знання відсутні, що, на нашу думку, є вкрай небажаним і навіть аморальним.

У процесі підвищення кваліфікації публічних службовців етичні компоненти навчальних програм мають схожий вигляд. Вони подібні в тому плані, що на освоєння професійної етики відводиться, як правило, дві академічні години. Коло рекомендованих для вивчення даних тем вузьке, тому їх зміст широкий: культура ділового спілкування, професійна етика публічних службовців, діловий етикет, імідж публічного службовця тощо. Ці теми впливають із вимог Закону України «Про державну службу» і професійно-кваліфікаційних характеристик.

Програми та навчально-тематичні плани окремих курсів, тематичних семінарів для потреб системи підвищення кваліфікації публічних службовців систематично розробляються в ІПК НАДУ. Вони включають тему з етики, програма тематичного семінару «Організація роботи з кадрами в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування» включає тему «Етико-психологічні засади і культура управління», вивчення якої рекомендується автором у формі лекції (2 год.). Її зміст включає такі основні питання: роль етичних норм і культури управління у забезпеченні ефективної діяльності органів влади і регулюванні професійної діяльності службовців; законодавство України про етику поведінки публічного службовця; формування сприятливого морально-психологічного клімату в трудовому колективі; культура управління; моральний приклад керівника; роль психологічних знань у професійній практиці; керівництво, лідерство і професіоналізм керівника; причини і наслідки недооцінки ролі психологічних знань керівних кадрів [33, с. 51]. Практичне виконання, а це майже десять питань на одну лекцію, навіть у формі лекції є нереальним. Вклад складних для лекційного сприйняття етичних знань частіше сприймається службовцями як моралізаторство. Цим пояснюються низькі рейтингові оцінки етичної тематики, які наводяться в дослідженнях науковців ІПК, про що йшлося раніше. Тому досвідчені викладачі акцентують

увагу на одному-двох, максимум трьох питаннях, прагнучи принести найбільшу користь слухачам.

Навчально-тематичний план курсу «Ділова культура публічного службовця» (доц. Н.Статінова), рекомендований ІПК НАДУ, включає вісім тем, із яких викладачі курсів вибирають такі, які на їх погляд найбільше відповідають специфіці певної навчальної групи.

1. Ділова культура: перспективи та стан розвитку в світі та в Україні.
2. Етичні принципи публічної служби (принципи ведення справ у системі державних установ, принципи особистості, принципи професіонала і громадянина).
3. Корпоративна етика організації (етичний кодекс у системі державної служби).
4. Етикет та діловий протокол. Міжнародний діловий протокол.
5. Етика та етикет публічного службовця (Основні етичні правила управління; етикет керівника).
6. Культура усного виступу.
7. Імідж публічного службовця, його складові.
8. Ділові культури - від зіткнення до взаєморозуміння [33, с. 109].

Отже, можна зробити висновок, що етична освіта публічних службовців в Україні перебуває на стадії формування. Вже існують навчальні програми, кожна з яких має свою логіку, накопичено певний досвід їх практичної реалізації. Загальним недоліком даних програм можна назвати недостатнє врахування специфіки професійної діяльності, теоретичну спрямованість, а також орієнтацію на зовнішні атрибути поведінки. Тому основним питанням часу є об'єднання зусиль окремих авторів і викладачів для розробки базового навчального курсу з відповідним навчально-методичним оснащенням.

Аналіз підходу до етичної освіти публічних службовців ґрунтується на ідеї, згідно з якою етична освіта покликана формувати професійну етику публічних службовців в єдності теорії, логіки моральної аргументації і поведінкової практики. Тому проаналізуємо теоретичні засади етичної освіти і

її роль у формуванні етики публічних службовців у системі підготовки і підвищення кваліфікації. Розглянемо основні елементи структури процесу навчання: мету, мотивацію, зміст, методи і форми навчання та самоосвіти, форми контролю й оцінювання та результат. Оскільки процес навчання нами розглядається як педагогічна взаємодія викладача і слухача, вважаємо за необхідне розкрити його базові принципи.

Головною метою етичної освіти публічних службовців є:

- формування цілісного уявлення публічних службовців про сутність, роль і зміст, механізми і способи функціонування етики в професійній діяльності й саморегулюванні службової поведінки;

- освоєння практично-оцінного способу ставлення до професійної діяльності з погляду принципів і норм професійної етики.

У результаті вивчення професійної етики державний службовець має бути здатним до ідентифікації етичних проблем у службовій діяльності і вмінні використовувати для їх розв'язання алгоритм загального морального аналізу, тобто фронеzis - етичне знання-вміння, або «вміння вміння».

Аналізуючи зміст професійної етики публічних службовців як навчальної дисципліни, нагадаємо, що предмет професійної етики як прикладної науки ми розглядали розширено: як конкретизацію загальних моральних принципів і норм відповідно до особливостей державної служби, а також як особливі, додаткові норми, що регулюють поведінку цієї професійної групи. Зміст загальної етичної освіти визначає суть і зміст професійної етики публічних службовців як соціального феномена, в якому поєднуються воєдино мораль-політика-право, соціальне призначення професії публічного службовця, а також реальні потреби публічних службовців, які усвідомлюються ними. Зміст етики публічних службовців включає в себе філософські проблеми етики і професійну етику як інструмент професійної діяльності.

Основним наслідком ідеологічної заангажованості етики в радянський період є потреба в подоланні у процесі навчання її неадекватного сприйняття державними службовцями як способу підпорядкування особистості суспільним

потребам і регулювання поведінки з допомогою суто адміністративно-правових засобів. Неприйнятним, як зазначалося, є ліберальний підхід, який повністю заперечує ідею детермінації поведінки особистості потребами суспільства, колективу. Він часто подається як вияв конституційної норми, що задекларувала людину як найвищу цінність держави й суспільства.

Моя позиція полягає у виборі «золотої середини»: вищими професійними цінностями публічного службовця є і окрема людина, і трудовий колектив, і суспільство як колективний суб'єкт суспільного життя, а також як середовище, в якому можливий розвиток індивідуальності і яке служить для обмеження її бажань. На мою думку, саме етика вимагає узгодження прав та інтересів окремої людини й інтересів суспільства, оскільки останні також відображають її інтереси як громадянина. Лише за такої умови можна сформувати етичне суспільне середовище, нормою якого є повага до гідності людини. А ним є і первинний професійний колектив, і суспільство в цілому.

Досвід викладачів у викладанні етики публічних службовців засвідчив, що аналіз принципів і норм етичної поведінки доцільно розпочинати з базових принципів, оскільки вони розкривають сутність демократичної державної служби і відіграють роль орієнтирів моральної професійної діяльності. Дані принципи визначені як міжнародні стандарти поведінки публічних службовців. Основну увагу потребує аналіз принципів відкритості й прозорості, які забезпечують основну умову моральності професійної поведінки публічних службовців – довіру партнерів. Крім об'єктивної складності їх реалізації, яка зумовлена наявними дилемами щодо відкритості службової інформації, державним службовцям слід оволодівати практичними вміннями і навичками етичного спілкування з громадянами, а також суб'єкт-суб'єктної взаємодії.

Особливим фактором змісту професійної етики, який описує внутрішні й зовнішні умови етичної професійної діяльності, є поняття «моральна свобода особистості».розглядаючи проблему моральної свободи в курсі професійної етики спрямований на усвідомлення службовцями практичного значення цієї етичної категорії як такої, що характеризує необхідну (попередню) умову

етичної поведінки, а також як основу інших понять - свободи вибору і відповідальності (персональної і колективної), ініціативності і творчості, справедливості тощо.

Як показує практика, всі моральні проблеми професійної діяльності органічно пов'язані з моральною свободою. Без моральної свободи особистості («свободи для» досягнення певної мети), яка уможливорює свідомий вибір з кількох альтернативних варіантів вчинку чи кращого рішення, функціонування моралі як регулятора професійної поведінки службовця не можливе. Реальні межі моральної свободи визначаються межами вільного вибору - правами, якими суспільство наділяє службовця для виконання службових обов'язків і задоволення його потреб та інтересів у саморозвитку та самореалізації, створюючи належні умови праці. Такі права закріплені в Законі «Про державну службу». Знання реальних прав, якими службовець наділяється за посадою і вміння користуватися ними є суб'єктивними умовами, що уможливають реальність вибору. Цей суб'єктивний чинник залежить від рівня розвитку моральної свідомості публічного службовця, його волі й досвіду моральної поведінки. Аналіз проблеми моральної автономії є важливим з двох причин. По-перше, вона розкриває механізм виховання почуття обов'язку в публічних службовців, що є центральним завданням формування їх професійної етики. По-друге, її розуміння сприяє формуванню вміння службовців, особливо керівників, управляти процесом професійного морального розвитку особистості.

У професійній діяльності публічного службовця залежно від цілей, цінностей і мотивів виділилися три моделі етичної поведінки. Вони характеризують зв'язок між ставленням до етичних вимог, свободою вибору і реальним учинком. Дана поведінка:

1) відповідає етичним нормам під тиском зовнішнього контролю, її мотивами виступають почуття страху, очікування винагороди, бажання виділитися тощо;

2) регулюється почуттям обов'язку дотримуватися визначених правил;

3) регулятором якої є внутрішня потреба службовця діяти згідно з етичними нормами.

З огляду на те, що система етичних принципів і норм включає лише загальні вказівки до дій, а не рецепти поведінки, то моральна свобода характеризує не тільки здатність і можливість вибрати суспільно значущі цілі, а й уміння вибрати правильні способи їх досягнення та відповідати за їх наслідки. Оцінка морального вибору потребує врахування певних вимог:

– моральна оцінка діяльності публічного службовця здійснюється в єдності мотивів, цілей, засобів і результатів;

– персональна відповідальність встановлюється лише за конкретні справи й індивідуальні обов'язки зафіксовані у посадовій інструкції і підкріплені належними правами й повноваженнями;

– відповідальність службовця за результати діяльності пропорційна його правам: чим більше прав, тим вища відповідальність;

– міра відповідальності публічного службовця є визнанням його суспільної цінності.

Основним питанням у професійній етиці є доброчесність – як інтегральна морально-професійна якість особистості публічного службовця. Вона розкриває зв'язок моральної свободи, вибору особистості, оцінювання вибору і відповідальності за його наслідки крізь призму справедливості. Розв'язання цієї етичної проблеми пов'язане з аналізом і оцінкою поведінки цілісної особистості, коли розглядаються в комплексі її інтелектуальна, емоційно-почуттєва і вольова сфери. Аналіз включає:

а) здатність критично мислити, компетентно і раціонально обґрунтовувати, виважено вибрати варіант поведінки чи рішення;

б) співвідношення цінностей, мотивів, цілей;

в) моральний характер результатів засобів та діяльності;

г) здатність відстоювати власну позицію і доводити справу до кінця.

У практичній площині етика публічних службовців вимагає аналізу сутності й принципів етики професійного спілкування, а також організації моральної діяльності.

На мою думку з практичного погляду найбільш продуктивним є навчання публічних службовців у методиці практичної діяльності, відомої як «робота в команді». Освоєння даної методики дає змогу на практиці пережити стан синергії і відчувати переваги етичної організації колективної діяльності. Моральний досвід спілкування успішно набувається з допомогою іншої відомої в зарубіжному досвіді методики навчання - інтелектуальної гри «Дебати» у її різних форматах (К. Поппера, Оксфордські, парламентські).

Найбільш практичним завданням професійної етики є засвоєння державними службовцями способів аналізу професійної проблеми, вироблення альтернативних варіантів її розв'язання, їх оцінки з погляду етичних норм і вибір етично належного. В процесі дослідження було використано кілька взаємодоповнюючих способів морального аналізу ситуації:

- 1) аналіз з точки зору достатності підстав;
- 2) діяльнісний підхід;
- 3) метод дебатів.

Перші два способи можуть використовуватись в індивідуальній, парній і груповій роботі, третій є колективною формою, що має публічний характер.

Знання публічних службовців з етики професійної діяльності, свідчать про універсальний характер етичного регулювання поведінки, вимагає аналізу функціонування етики в трудовому колективі. Розгляду підлягають чинники формування етичного середовища професійної діяльності: розробка етичного кодексу державного органу (робочого місця), організація моральних службових відносин у колективі, система мотивації і стимулювання етичної поведінки, контроль поведінки, оцінювання і санкції, практичні форми етичного консультування, формування традицій, етика керівництва тощо.

Україна входить в міжнародний етичний простір та потребує вивчення міжнародних стандартів професійної етики публічних службовців. Дана

ефективність забезпечує метод порівняльного аналізу вітчизняної практики і зарубіжного досвіду морального вибору в ситуаціях конкретних етичних дилем. Аналіз показав, що етичні стандарти не мають особливого національного забарвлення, вони універсальні. Проблема полягає в повазі власної національної гідності, а також у вмінні враховувати особливості національного характеру при реалізації універсальних етичних норм [38]. Тому засвоєння зарубіжного досвіду руху за етичну державну службу, за честь і гідність публічного службовця є цінною скарбницею практичних знань [48; 47].

Важливим показником етики публічного службовця є естетика його поведінки - культура зовнішнього вияву. У свідомості публічного службовця етика має поставати як єдність Істини, Добра і Краси, які формують гармонію поведінки й відносин. Тому вивчення сучасного ділового етикету, практика формування власного іміджу й іміджу організації є важливими елементами змісту навчання. Завдання цієї теми доцільно вирішувати наскрізним способом, приділяючи їм увагу при вивченні кожної теми.

Основне практичне завдання етичної освіти є розробка методики викладання професійної етики в системі підготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів.

Умовою ефективності процесу етичної освіти є формування у слухачів широкої позитивної мотивації. Практика показала, що для багатьох публічних службовців етика асоціюється з «моралізаторством». Тому етап мотивації навчання доцільно розпочинати із обговорення ролі етики в системі демократії, а також місії державної служби в демократичному суспільстві. Розуміння взаємозв'язку етики й демократії є вирішальним для усвідомлення практичного призначення етики публічного службовця в сучасній цивілізованій державі. Так, на думку публічних службовців м. Києва - слухачів міського Центру перепідготовки й підвищення кваліфікації державних кадрів - моральним продуктом державної служби є забезпечення суспільних умов, у яких жителі столиці відчують свою людську гідність і можуть реалізовувати права на творчий розвиток і самореалізацію. Дане розуміння природи державної служби

стимулює службовців до вивчення особистісних рис, які впливають на здатність створювати такі умови. Етична освіта виходить за межі описової, нормативної і навіть аналітичної етики та органічно включає психологію особистісного розвитку і соціальної взаємодії, завдяки чому набуває значення індивідуальної мотивації. Даний підхід дає змогу уникнути «постійної проблеми», з якою найчастіше стикаються викладачі етики публічних службовців. А саме: вивчення етичної «теорії», яку слухачі вважають «надто складною», «абстрактною» або взагалі «далекою від життя, а тому недоречною» [16].

Найбільш ефективним в етико-психологічному підході є точне визначення способу досягнення мети етичної освіти. Основне завдання полягає в тому, щоб навчити слухачів умінням розуміти соціальні стани і вчинки людини (в тому числі й власні), їх внутрішню детермінацію, а також спричинювані ними суперечливі аспекти гуманістичних цінностей. Інакше кажучи, мета етичної освіти - допомогти зрозуміти причинно-наслідковий характер поведінки, її детермінацію в системі: цінність - вчинок - стан. Така мета має універсальний характер для публічних службовців різних категорій і галузей професійної діяльності. А її досягнення потребує варіативності змісту в дослідженні реальних фактів. Отже, методика вивчення етики публічних службовців ґрунтується насамперед на ідеї формування свідомої відповідальності за власні вчинки й рішення.

Освоєння професійної етики - у формі лекції, семінару - має обмежені можливості, дає змогу слухачам набути лише «знання про» ті питання, що сформульовані в даній темі. Це пов'язано з особливістю морально-етичної освіти, яка полягає в тому, що моральне пізнання ґрунтується на взаємодії емоційно-почуттєвої та інтелектуальної сфер при домінуванні першої. Ця особливість зумовлена психологією сприймання моральних впливів як чуттєво-емоційних переживань людини та вимагає етико-психологічної освіти публічних службовців.

Основним джерелом етичної освіти публічних службовців є удосконалення досвіду зарубіжних фахівців з етики - Великобританії, США, Канади та ін. [48]. Проаналізувавши, що західні викладачі етики повністю відмовилися від репродуктивного методу навчання або, як вони його називають, «банківського концепту» освіти, коли капіталовкладення у вигляді знань передаються від викладача і розміщуються на більш-менш порожньому «розумовому банківському рахунку слухача» [16]. Дана методика зарубіжної практики навчальної роботи ґрунтується на моделі міжособистісної взаємодії. У вітчизняній педагогіці вона називається «особистісно-розвивальною». У системи підготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців вона розробляється доктором педагогічних наук Н. Протасовою [40; 41].

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі наведено теоретичне узагальнення й вирішення наукової проблеми щодо формування етики публічних службовців в умовах демократизації та професіоналізації державної служби. Отримані в процесі дослідження результати та практичні рекомендації свідчать про досягнення визначеної мети, виконання поставлених завдань та дають підстави для низки узагальнюючих висновків і пропозицій.

1. Досліджено, що на теренах нашої держави проблема формування етики публічних службовців раніше не була предметом спеціального дослідження. У радянську добу вітчизняної історії етиці публічного службовця відводилася роль технологічного засобу впливу на його свідомість і волю; гуманна сутність професійної етики залишалася поза межами наукового аналізу.

З кінця 90-х рр. ХХ ст. розробляється «нова модель» публічного службовця, в якій гуманітарна культура і моральність виступають регуляторами професійної поведінки і факторами ефективності управлінської діяльності. Впровадження «Етики публічного службовця» як навчальної дисципліни активізує науковий інтерес: професіоналізм обґрунтовується як моральна якість публічного службовця; дискутуються питання щодо принципу політичної нейтральності публічних службовців; утверджується позиція, згідно з якою етика має не лише розглядатися як моральний критерій професіоналізму управлінських кадрів, а й застосовуватися у боротьбі з корупцією. У наукових публікаціях задовільно визначаються деонтологічні чинники етики публічних службовців, однак проблеми практичного впровадження етичних вимог і її формування залишаються поза увагою.

2. Проаналізовано зарубіжну літературу та досвід етизації державної служби показав, що вивчення етики публічних службовців ґрунтується на запозиченні висновків із досліджень у сфері менеджменту й етики бізнесу. Її теоретичною основою є традиційна етика доброчесності; суб'єктивна етика

совісті; між суб'єктна етика діалогу, які співвідносяться із загальними нормативно-етичними положеннями, виробленими науковою думкою впродовж історії людства. Формування етики поведінки розглядається як розвиток морального суб'єкта на основі свободи вибору, який ефективний у ситуації змін. Сучасний етап розвитку теорії етики публічних службовців здійснюється в руслі «нового» публічного управління – менеджералізму. Вона розглядається в кількох розуміннях: як система, що інтегрує суспільні, інституційно-організаційні та індивідуальні цінності; як основа нового менеджменту, ядро організаційної культури; як антикорупційний засіб.

3. Обґрунтовано, що на основі підходу до етики як до цілісного духовно-практичного феномена конкретизовано категорійно-понятійний апарат сфери професійної етики публічних службовців. Уточнено сутність і зміст понять «професійна етика», «етика публічної служби», «етика публічних службовців», «етична поведінка публічного службовця», «формування етики публічних службовців».

Професійна етика інтегрує дві складові: етику діяльності професійної групи та індивідуальну етику окремого працівника. Обґрунтовано, що етика публічних службовців характеризує «тип моральних відносин», який дана професійна група утверджує в суспільних відносинах. Складовими елементами етики публічних службовців виступають місія публічної служби, кодекс етичних інституційних засад та індивідуальних правил професійної поведінки, сукупність інструментів, які забезпечують дієвість кодексу (інституційні правила, процедури морального дискурсу, оцінювання рішень та їх реалізації) і морально-професійних рис характеру публічного службовця, які необхідні для реалізації морально-професійного обов'язку. Такі якості характеру зумовлюють стійкі прояви моральної свідомості у поведінці, відносинах і вчинках працівника. Вони поєднують у собі соціально-типові ознаки та індивідуальні особливості.

Суспільне призначення й особливості професійної діяльності публічних службовців зумовлюють рівневу парадигму етики публічних службовців. Її

зміст розкривається через функції: пізнавально-оцінну, регулятивну, узгоджувально-інтеграційну, контрольну, запобіжно-профілактичну, соціалізації, розв'язання конфліктів.

Поняття «формування етики публічного службовця» характеризує процес інтерналізації моральною свідомістю суспільних і специфічно професійних цінностей, правил, форм професійної поведінки, які реалізуються і збагачуються в практичній діяльності, розвиваючи необхідні якості характеру.

4. Проведено емпіричні дослідження показали, що суспільство очікує від влади високої моральності й професіоналізму. Публічні службовці також розуміють надзвичайну важливість професійної етики, проте міра інтерналізації ціннісних регуляторів професійної поведінки незначна: проблемою для них є дотримання і норм професійної етики, і норм закону.

5. Охарактеризовано, що системний та міждисциплінарний підходи до досліджуваної проблеми дали змогу представити професійну діяльність публічних службовців у контексті нормативної моделі демократичного суспільства як соціальної системи, що об'єднує завдяки моралі в єдине ціле індивіда, суспільні інститути й суспільство.

Професійна етика виступає способом утвердження етичних цінностей і норм, коли вони закладені в основу професійної діяльності як її стандарти. Тому вона регулює: 1) аналіз і визначення загальних основ професійної діяльності як власне моральних, так і тих, що ґрунтуються на моральних позиціях; 2) вирішення етичних проблем колективної діяльності, оскільки загальна теорія етики традиційно досліджує вчинки окремої людини; 3) прийняття рішень у нестандартних ситуаціях, коли необхідне визначення особливих моральних принципів, які однак можуть набути значення універсальних; 4) залучення до вирішення моральних проблем знань з інших галузей науки: політичних, управлінських, поведінкових, організаційних, правових, економічних тощо; 5) процеси утвердження бажаних взірців і пропаганду моральних ідеалів, до яких слід прагнути трудовим колективам у діяльності служіння.

6. Охарактеризовано модель етичної поведінки, як механізм професійної взаємодії публічного службовця, відображає сукупність особистісних, внутрішніх (колективу й інституту державної служби) і зовнішніх чинників суспільного середовища, які зумовлюють його здатність до співпраці та вибудови моральних відносин. Концепція формування професійної етики ґрунтується на закономірності морального розвитку особистості, яка полягає в органічному поєднанні процесів етичної освіти публічних службовців, організації професійної діяльності на етичних цінностях, нормах і етичної соціалізації в трудовому колективі.

7. Обґрунтовано, що системний підхід до процесу формування етичної поведінки публічного службовця реалізується шляхом створення етичної інфраструктури державної служби – комплементарної системи етичних, політичних, правових, адміністративних, організаційних, економічних регуляторів професійної діяльності публічних службовців. Її ініціатором і організатором виступає вище керівництво держави (державної служби). Воно проголошує етику-мораль основою трансформаційних процесів, ініціює законодавче закріплення базових засад професійної етики, відповідальність керівництва державних органів за їх упровадження, створення державних етичних інститутів, законодавчий захист діяльності ЗМІ і громадських організацій, які контролюють і оцінюють якість державних послуг тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамова Л.П., Варбенкова Т.М. Етика і культура управління. -СПб., 2010.- 265 с
2. Актуальні проблеми підвищення кваліфікації державних службовців України: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 19-20 верес. 1996 р.). - К.: Вид-во УАДУ, 1996.- 168 с.
3. Балабаєва З. Етичні проблеми адміністративної роботи у трактуванні американських політологів // Зб. наук. пр. УАДУ. - К., 1998. - С. 80-85.
4. Барабашев А.Г. Теоретичні орієнтири подальшого розвитку Державної служби // Питання державного і муніципального управління. - 2013. -№ 1
5. Баразгова Е.С. Американская социология: Традиции и современность. - Екатеринбург: Делов. кн., Бишкек: Одиссей. - 1997. - 176 с.
6. Бейкер А. Этика: Точка зрения многосторонних организаций: Основа целостности / Объедин. Вен. ин-т. - К., 2001. - 25 с.
7. Біла Л.Р. Види державних посад: проблеми теорій та правового регулювання / Зб.наук. пр. Актуальні проблеми держави і права. – Одеса: Юридична література,2007. Вип.35. – С.75-78.
8. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. Х.: Право,2005. – С.110-137.
9. Василевська Т. Е. Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. – К. : НАДУ, 2015. – 204 с.
10. Василевська Т.Е. Особистісні виміри етики публічного службовця : монографія / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.
11. Гаман Т.В. Підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців: ціннісний аспект / Т.В. Гаман // Часопис Хмельницького університету управління та права "Університетські наукові записки". - 2017. - № 64. - С. 73-85.
12. Гаман Т.В. Деонтологічні засади діяльності державних службовців на

сучасному етапі державотворення // Вісник Інституту законодавства ВРУ. – 2010. - №2. – С.81-86.

13. Гаман Т.В. Навчальні та методичні розробки з менеджменту персоналу у публічній владі // Управління персоналом в умовах децентралізації: науково-практичний посібник [В.М. Олуйко, Н.М. Тюріна, Т.В. Гаман, Р.Б. Примуш, Н.С. Карвацка, Т.В. Назарчук] / За заг.ред. доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого юриста України В.М.Олуйко – Хмельницький, 2018. – 546 с. – С. 411-519.

14. Губін В.Д., Е.Н.Некрасов Основи етики: Підручник. - М. ФОРУМ. Інфа-М., 2005. -411 с.

15. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. - К.: Головдержслужба, 2001. - 110 с.

16. Едлем Роберт. Розвиток сфери етичної освіти для командного і керівного складу поліції: оперативні дослідження та критичний аналіз, необхідні для укладення навчальної програми професійного росту кадрів // Підготовка і професійний розвиток керівних правоохоронних кадрів = Police Managers' Training and Professional Development. Articles by the UK authors / Британська Рада. - К., 2000. - 16 с. - (Проект: Інформація заради реформ).

17. Енциклопедичний словник з державного управління / [Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М.Михненко та ін.] ; за ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трощинського, Ю.П.Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.

18. Етичний і моральний кодекс державних службовців Львівського міськвиконкому // Командор. - 1997. - № 3-4. - С.29-30.

19. Закон України Про державну службу від 16 грудня 1993 // Відомості Верховної Ради України, 1993. – №52.

20. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 14.10.2014 № 1700- VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>

21. Загальні правила поведінки державних службовців, затв. Наказом Головдержслужби України від 23 жовтня 2000р. // Бюлетень законодавства і

юридичної практики України, 2002. – №1: Державна служба в Україні.

22. Зверев А.Ф. Теория бюрократии от М. Вебера к Л.фон Мизесу // Совет. государство и право. – 1992. - №1. – С.90-91.

23. Збірник навчальних програм нормативних дисциплін освітньо-професійного рівня магістр за спеціальністю «Державн служба» освітньої галузі «Державне управління» / За заг. ред. д-ра екон. наук, професора О.Ю.Оболенського. - К., 2001. - 128 с.

24. Іонова А.І. Етика і культура державного управління. М.: РАГС, 2003.- 412 с.

25. Конституции буржуазных государств: Учеб. Пособие / Сост. В.В.Маклаков. - М.: Юрид. Лит., 1982. - 408 с.

26. Краснікова Є.О. Етика і психологія професійної діяльності: Підручник. - М.: 2011. - 355 с.

27. Малахов В.А. Етика: Курс лекцій. - 2-ге вид., перероб. і доп. - К.: Либідь, 2000. - 384 с.

28. Мельник М.І., Редька А.І., Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар Закону України Про боротьбу з корупцією / За заг.ред. М.І.Мельника. – К.: Атіка, 2008. – С.38-58.

29. Мельников В.П. Державна служба: Історичний досвід. - М.: РАГС, 2010. - 389 с

30. Методичні рекомендації до модуля «Етика державного службовця» / Уклад. Т.Василевська. – К.: Вид-во УАДУ, 2003. – 28 с.

31. Моральні основи державної служби: Учеб.пособие. - М.: РАГС, 2013.- 276 с.

32. Навчальна програма підготовки магістрів державного управління за спеціальністю 8.150.000 «Державне управління». - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 305 с.;

33. Навчально-тематичні плани та програми, методичні розробки для системи підвищення кваліфікації державних службовців. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 70 с.

34. Настанови Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/document/82561/brief5.pdf>; jsessionid=488EFB2778F4B399.

35. Норми етики в управлінні: (матеріали укр.-американ. симпоз., м. Київ 24-25 трав. 1994). - К.: Ін-т держ. упр. і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, 1994. - 106 с.

36. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. - М.: Дело, 2002. - 168 с.

37. Опанасюк Г. Розробка програм підготовки державних службовців у Чеській та Словацькій республіках // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 3. - С. 183-189.

38. Пірен М.І. Основи етнопсихології: Підруч. - 2-ге вид., доп. - К.: КВГІ, 1998. - 436 с

39. Програми навчальних дисциплін. Спеціальність 8.150000 «Державне управління» - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 400 с.

40. Протасова Н. Розвиток сучасної системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців // Зб. наук. пр. УАДУ. - К., 2000. - Вип. 2. - С. 450-455.

41. Протасова Н. Теоретичні основи навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації: Навч.-метод. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 160 с.

42. Публічний закон США № 95-521 від 26.10.1978 р. / 1978-10-26 — Ethics in Government Act, Pub.L. 95-521, 92 Stat. 1824. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2010-title5/pdf/USCODE-2010-title5-app-ethicsing.pdf>

43. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007. – С.22-25.

44. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В.Івашка, О.Коваленка, С.Соколик. - К.: Основи, 1994. - 191 с.

45. Робертс Р.Н. Этика Белого Дома: история запретов на злоупотребление служебным положением // Правительственная этика, деловая этика, медицинская этика: Рефератив. сб. - М., 1993. - 87 с.

46. Рудакевич М. Інституціоналізація адміністративної етики США: становлення та сучасний стан // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – О., 2002. - Вип. 9. - С. 167-180.

47. Рудакевич М.І. Етика державної служби (зарубіжний досвід): Монографія. - К.: Ультра, 2002. - 109 с.

48. Рудакевич М.І. Теоретико-методологічні засади формування етичної поведінки особистості та їх застосування у процесі підготовки державних службовців // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – О.: ОРІДУ УАДУ, 2001. - Вип. 8. – С. 79-91.

49. Саварин П. Етика // Укр. право. - 1998. - № 2. - С. 31-34.

50. Соркін Б.В. Сучасні теоретико-методологічні підходи до визначення змісту поняття державного управління / Б. В. Соркін // Наукові праці МАУП. - 2014. - Вип. 2. - С. 71-75.

51. Стець О. М. Принципи управління державною службою в Україні / О. М. Стець // Актуальні проблеми держави і права. - 2011. - Вип. 57. - С. 98-106.

52. Сурмін Ю. Термінологічна система державного управління: сутність і перспективи становлення / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2008. – № 4. – С. 5–14.

53. Сутор Б. Малая политическая этика // Политическая и экономическая этика / Пер. с нем. С.Курбатовой, К.Костюка. - М., 2001. - С. 29-177. 373.

54. Сухомлинський В.О. Народження громадянина // Сухомлинський В.О. Вибр. тв.: В 5 т. - К., 1977. - Т.3. - 283-657 с.

55. Управління персоналом в умовах децентралізації: [В.М. Олуйко, Н.М. Тюріна, Т.В. Гаман, Р.Б. Примуш, Н.С. Карвацка, Т.В. Назарчук] / За заг.ред. доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого юриста України В.М.Олуйко – Хмельницький, 2018. – 546 с.

56. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. – К.: Знання, 2008. – 458с.

57. Шепель В.М. Управлінська етика. М.: Наука, 1989.

58. Шишкіна О.О. Етика державної служби: монографія - [Електронний ресурс] Режим доступу: URL: <http://www.dslib.net/etika/jetika-gosudarstvennoj-sluzhby-na-sovremennomjetape-razvitija-rossii.html> (дата звернення: 15.12.2015)

59. Шляхи вдосконалення етики державних службовців: Матеріали. наук.-практ. конф., (м.Київ, 30 листоп. 2002 року / За заг. ред. М.І.Рудакевич. – К.: УАДУ, Америк. Ради з міжнар. освіти: АСТР / ACCELS, 2002. – 100 с.

60. Rosenbaum Allan. Strengthening local governance by insuring ethical and accountable public management: one challenge of a democratizing world. - Miami, Florida: Florida International University. - 2000. - 14 p.

с