

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

ЕТИКА

**ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА
ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

Виконала: магістрантка 2-го курсу, групи 8.2819
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
В.І. Шершень

Керівник: професор кафедри соціальної філософії
та управління,
доцент, д.філос.н. Краснокутський О.В.

Рецензент: доцент кафедри соціальної філософії та
управління, к.філос.н.,
доцент. Масюк О.П.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління
Кафедра соціальної філософії та управління
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри соціальної
філософії та управління

_____ Т.І.Бутченко
« _____ » _____ 2020 року

З А В Д А Н Н Я

НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТЦІ

Шершень Вероніці Іванівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції
керівник роботи Краснокутський Олександр Володимирович, д.філос.н., доцент,
(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)
затверджені наказом ЗНУ від «25» травня 2020 року № 605-с
2. Строк подання студенткою роботи 3 грудня 2020 року
3. Вихідні дані до роботи Бралатан В. П. Професійна етика : навч. посіб. / В. П. Бралатан, Л. В. Гуцаленко, Н. Г. Здирко. Київ. : Центр учбової літератури, 2011. 252 с.; Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 336 с.; Півень А.В. Етика державного службовця : метод. посіб. Одеса, 2010. 368 с.; Рудакевич М. І. Етика державних службовців: Монографія. Київ.: Національна академія державного управління при Президентові України. 2003 ст. 211; Яремін І.І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців: навчально-методичний посібник / І.І. Яремін. Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. 68 с.
4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Проаналізувати історію дослідження етики публічного службовця; 2. Уточнити основні поняття дослідження: «етика публічного службовця», «запобігання та протидія корупції»; 3. Визначити принципи та методи дослідження етики публічних службовців; 4. Дослідити сутність етики публічних службовців; 5. Проаналізувати професійно-етичні аспекти публічного службовця; 6. Уточнити корупційні аспекти етики публічних службовців; 7. Дослідити інституційні механізми підтримки етики публічного службовця; 8. Визначити

основні досягнення та проблеми етики публічного службовця в Україні;
9. Визначити основні чинники оптимізації розвитку етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції в Україні; 10. Дослідити муніципальну програму вдосконалення етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Краснокутський О.В., професор кафедри соціальної філософії та управління	25.05.2020	25.05.2020
Розділ 2	Краснокутський О.В., професор кафедри соціальної філософії та управління	24.06.2020	24.06.2020
Розділ 3	Краснокутський О.В., професор кафедри соціальної філософії та управління	25.09.2020	25.09.2020

7. Дата видачі завдання _____ 25 травня 2020 року _____

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень –квітень 2020	виконано
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2020	виконано
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2020	виконано
4.	I розділ	Червень 2020	виконано
5.	II розділ	Липень – серпень 2020	виконано
6.	III розділ	Вересень – жовтень 2020	виконано
7.	Систематизація висновків	Листопад 2020	виконано
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2020	виконано

Студентка _____ В.І. Шершень _____

Керівник роботи _____ О.В. Краснокутський _____

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ О.В. Заїка _____

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається із 110 сторінок, 66 позицій у списку літератури.

ЕТИКА, ЕТИКА ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ, ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА, КОРУПЦІЯ, ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ.

Мета: визначити специфічні риси, принципи етики публічних службовців та проаналізувати правові основи регулювання етично-моральних основ діяльності публічних службовців.

Об'єкт дослідження: етика публічного службовця.

Предмет дослідження: дослідження етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції.

Методи дослідження: системний, аналітичний, історичний, порівняльний, нормативно-ціннісний, структурно-функціональний.

Гіпотези дослідження: високий рівень етики публічних службовців сприяє підвищенню ефективності роботи публічних службовців та запобіганню корупційній дій за умов: етика публічного службовця відображає систему цінностей, які розділяються більшістю державних службовців; етика публічного службовця виявляється у всіх елементах внутрішнього середовища управління; визначає відносини між державними службовцями та громадянами, здійснює вплив на ставлення співробітників до процесу праці.

Висновки:

1. Необхідність кодифікування основних етичних вимог до представників публічної влади зумовлена певними потребами в удосконаленні відносин на публічній службі та в уніфікації вимог до публічних службовців.

2. Етичні кодекси можна вважати засобом боротьби з корупцією та закритістю державного управління, оскільки вони зорієнтовані на забезпечення поваги до органів публічної влади з боку широкого загалу, встановлення продуктивної, здорової атмосфери у професійних колективах публічних управлінців, обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньо-професійних відносинах.

ВСТУП

Актуальність теми. Розвиток євроінтеграційних процесів в Україні передбачає наближення до стандартів ЄС усіх сфер суспільного життя та серед першочергових пріоритетів визначає адаптацію публічної служби до європейських вимог. Державна служба в Україні на сьогодні перебуває в умовах реформування, що є важливим для успішного здійснення інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів. В умовах вироблення гуманних, демократичних засад розбудови держави та принципів державного управління етична основа діяльності публічних службовців набуває більш вагомого значення і переосмислюється відповідно до визнання загальнолюдських цінностей та моральних засад. Особливо актуальним є дослідження морально-етичних основ діяльності публічних службовців з огляду на той факт, що в контексті реформування інституту публічної служби в Україні було оновлено правову базу, зокрема вдосконалено правові засади професійної етики публічних службовців на основі врахування позитивного досвіду зарубіжних країн, зокрема країн-членів ЄС.

Станом на сьогодні проблематика етичності та моральності публічних службовців набуває все більшого значення у зв'язку із стрімким розвитком корупції. В контексті діяльності публічних службовців етика носить юридично значущий характер, тому створення чіткої системи правил етики публічних службовців має принципове значення. В умовах сьогодення, переосмислення сутності управління є ключовим аспектом в процесі демократизації суспільства. В першу чергу, дані зміни повинні стосуватися державної служби та характеру здійснення публічними службовцями своїх обов'язків. Першочерговим завданням є досконале законодавче закріплення та чітке дотримання правил етики, налагодження тісних взаємозв'язків між публічними службовцями та громадянами, відкритість діяльності публічних службовців, інформаційне забезпечення громадян.

Також, у зв'язку з виниклою необхідністю подолання кризових явищ в сучасному українському суспільстві, формування сучасної конкурентоспроможної

держави, ефективно вирішує проблеми соціально-економічного і суспільного розвитку, особливого значення набуває розробка механізмів формування етичних принципів і цінностей у системі державної служби. Важливість аналізу етики державних службовців як об'єкта державного регулювання, кодифікації етичних норм і формування механізмів етичного регулювання пов'язане з такими сучасними проблемами, які гостро постають перед державною службою України, а саме: з питання корупції серед чиновників, досить неефективної роботи публічних службовців, значного відсотку недовіри населення до діяльності органів державної влади. Суспільна довіра до державних цивільних службовців є фундаментальною умовою ефективного державного управління. Так, саме моральні стандарти поведінки публічних службовців стають основоположним фактором, що саме і визначає якість і ефективність державного управління.

Ступінь розробленості теми дуже велика. Питанням етики публічних службовців займалися такі вчені, як І.П. Греков., Л.М. Сергєєва., В.Б. Авер'янов, А.В. Півень, Н.Г. Протасова, М.І. Рудакевич, Т.Е. Василевська, В.О. Саламатов, М.І. Пірен, В.Б. Аверянов, Б.А. Гаєвський, В.Д. Горбатенко, В.М. Князєв, О. Ю. Оболенський, В. К. Майборода, І. Ф. Надольний, О. Воронько, В. Копейчикова, В. Плішкіна, В. Поваляєва, Г. Сагач, Ю. Сурмін, С. Дубенко, Н. Нижник, М. Нинюк, В. Ребкало та ін., які дослідили етику публічного службовця як необхідну передумову якісного управління та надання адміністративних послуг.

Об'єкт даної роботи – етика публічного службовця.

Предмет даної роботи – дослідження етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції.

Мета роботи полягає у визначенні специфічних рис, принципів етики публічних службовців та аналіз правових основ регулювання етично-моральних основ діяльності публічних службовців.

Для досягнення поставленої мети нами були висунуті наступні завдання:

- проаналізувати історію дослідження етики публічного службовця;
- уточнити основні поняття дослідження: «етика публічного службовця»,

«запобігання та протидія корупції»;

- визначити принципи та методи дослідження етики публічних службовців;
- дослідити сутність етики публічних службовців;
- проаналізувати професійно-етичні аспекти публічного службовця;
- уточнити корупційні аспекти етики публічних службовців;
- дослідити інституційні механізми підтримки етики публічного службовця;
- визначити основні досягнення та проблеми етики публічного службовця в

Україні;

- визначити основні чинники оптимізації розвитку етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції в Україні;
- дослідити муніципальну програму вдосконалення етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції.

Головна гіпотеза магістерської роботи – високий рівень етики публічних службовців сприяє підвищенню ефективності роботи публічних службовців та запобіганню корупційній дій за умов:

- етика публічного службовця відображає систему цінностей, які розділяються більшістю державних службовців;
- етика публічного службовця виявляється у всіх елементах внутрішнього середовища управління;
- визначає відносини між державними службовцями та громадянами, здійснює вплив на ставлення співробітників до процесу праці.

Методи дослідження складають концепції визначних учених у галузі теорії державного управління та загальнонаукові методи дослідження, логічні методи пізнання та емпіричні методи, системний підхід і структурно-функціональний аналіз. Теоретичними основами дослідження є аналіз основної проблематики з позиції соціології, моралі, етики в цілому й управлінської етики зокрема. Магістерська робота спирається на аналіз нормативних документів, наукові праці зарубіжних і вітчизняних теоретиків і практиків в галузі державного управління, матеріали періодичних видань і науково-практичних конференцій. Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони є певним внеском у

розробку як загальнотеоретичних аспектів морально-етичної поведінки державних службовців, так і практичних рекомендацій щодо її формування і вдосконалення державної служби в Україні.

Структурно магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, що вміщують по три пункти, висновку та завершується списком використаної літератури.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСОБУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Висвітлення методологічного аспекту дослідження етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції передбачає, передусім, розгляд питань, пов'язаних із вивченням історії дослідження проблеми етики державних службовців, уточненням основних понять дослідження: «етика публічного службовця», «запобігання та протидія корупції» та розкриттям принципів і методів дослідження етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції. Їх розглядом ми і займемося.

1.1. Історія дослідження етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції

Кожна професія має свою власну мораль. Особливе місце в системі професійної етики посідає етика публічного службовця, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини держави і громадянина. Моральність, переважно, розуміється як особиста чесність, порядність, а в адміністративній поведінці – як майже універсальна норма, згідно з якою службова посада не повинна використовуватися для досягнення особистих корисливих цілей. Антонім «етика – моральності» – корупція.

Етика публічного службовця і юридична відповідальність – категорії нерозривні. Сьогодні, у разі порушення державним службовцем етичних правил, які втілені у правових нормах, відразу викликає реакцію громадськості.

Таким чином, державне і громадське життя значною мірою залежить від моральних цінностей, що утвердилися в суспільстві, від моральних відносин держави і громадянина, соціальної справедливості, нетерпимості до моральних відхилень особи і державних інституцій.

Щоб повніше розкрити суть досліджуваної теми, нами проаналізовано концепції і погляди, які склалися в зарубіжній науці щодо теорії державного управління, етики управління, етики публічних службовців та процесу її формування. Дана глава містить також аналіз філософсько-етичних концепцій сутності моралі, які лежать в основі етики державного управління і публічного службовця.

Активне звертання науковців до проблем етики публічного управління припадає на другу половину ХХ ст., коли почався активний пошук шляхів підвищення ефективності систем соціального управління і посилення довіри громадян до урядових структур. Їх досліджують представники різних галузей науки (філософи, соціологи, політологи, юристи, соціальні психологи, педагоги, економісти) і управлінської практики (Р. Едлем, Е. Кемпбелл, М. Міджлі Великобританія; Р. Петерсон, П. Саварин – Канада; Р. Агарвала-Роджерс, Ч. Бернард, А. Бейкер, Д. Брейбрук, Д. Галліган, Н. Генрі, К. Льюїс, Р. Клірі, Р. Робертс, Е. Роджерс, А. Розенбаум, Г. Райт, Е. Стівенс, Д. Томпсон, Д. Хеллоуел – США; Р. Еррера, Б. Гурне, М. Крозьє, М. Мело – Франція; М. Дмитрієв, Б. Литов, А. Оболонський, В. Смоляков, В. Соколов – Росія) [44, с. 26-31].

Як свідчить аналіз літератури, науковців різних країн об'єднує спільність поглядів щодо використання загальнолюдських норм моралі як засад управлінської етики та етики публічних службовців (Ю. Вайблер, Р. Де Джордж, Г. Ендерле, Г. Кіфер, Т. Кун, К. Лейзінгер, Д. Фрей, Г. Хьолер) [44, с. 32].

Морально-етичну основу теорії державного управління в США становлять принципи демократії, головним серед яких є принцип самоуправління «вільних людей на вільній землі». «Демократія – це більше, ніж форма врядування, це первинність співжиття, взаємний досвід спілкування. Поведінка індивіда у просторі, участь в інтересі, завдяки якому він відчуває себе причетним до діяльності інших, що, у свою чергу, спрямовує і його власні дії...» [4, с.73]. Соціальними критеріями демократії визнаються: 1) спільні інтереси в поєднанні з довірою та визнанням цих інтересів як чинника взаємоконтролю; 2) вільна

взаємодія між соціальними групами, свобода соціальних уподобань, пристосування до нових ситуацій під час взаємодії.

Американський підхід до теорії етики публічних службовців формувався паралельно з розвитком теорії державного управління, яка, в свою чергу, виникла в процесі осмислення моделі управління бізнесом. Тому в етиці державного управління США засадничі принципи і норми, а також механізми функціонування запозичені з менеджменту і етики бізнесу, що бере свій початок із кінця XIX ст. [4, с. 72].

Як відомо, основу теорії «адміністративно-державного управління» заклала праця майбутнього президента США, професора Вудро Вільсона «Дослідження адміністрування» (1887). На основі методів організації і управління в бізнесі, які виявили свою раціональність і дієвість, Вільсон розробив модель «адміністративної ефективності». На базі цієї моделі спільно з політологом Ф. Гуднау була розроблена модель бюрократії, яка «працювала б» у рамках демократичного суспільства [39, с. 153-158]. Як ціннісні орієнтири професійної державної служби стали розглядатися ідеали демократії, закріплені Конституцією США. Інша важлива етична ідея даної моделі стосувалася вирішення проблеми співвідношення політичної і адміністративної складових державного управління: провідне місце в теорії адміністративно-державного управління зайняли питання наукового управління або менеджменту, що не залежав від політичної ідеології.

Модель В. Вільсона визначила засади теорії раціональної бюрократії М. Вебера, в якій обґрунтовано необхідність бюрократії для раціонального функціонування організацій («Господарство і суспільство», 1921) [51, с. 8]. Ідеальним Вебер вважав таке адміністративно-державне управління, яке діє з дотриманням суворих бюрократичних принципів, авторитарної влади керівника, який приймає рішення, віддає розпорядження підлеглим і контролює їх виконання. Завдання службовців як виконавців волі керівника полягало в тому, щоб застосовувати управлінські принципи до конкретних ситуацій, реалізуючи спеціально розроблені правила державного адміністрування. Технічна

ефективність державного апарату унеможливить прояви корупції завдяки високій кваліфікації державних службовців, а також гідності й честі.

Таким чином, теорія раціональної бюрократії лише висувала вимогу індивідуальної моральності публічних службовців. Питання етики публічних службовців не ставились. На другому етапі розвитку теорії адміністративно-державного управління (1920-1950 рр.) послідовники школи наукового управління уже усвідомлюють необхідність потреби в етиці державних службовців. Вони формулюють такі основні принципи державного адміністрування: спеціалізація, єдність розпорядництва, скорочення чисельності підлеглих, делегування відповідальності, централізація, корпоративний дух (гармонія персоналу), які сприяють утвердженню почуття гідності й значимості публічного службовця (А. Файоль, Л. Уайт) [51, с. 17-29].

На розробку етики управління значний вплив справили розвиток практичної філософії, соціології і освіти. Дж. Дьюї здійснив аналіз наукової етичної думки і висловив свій погляд на актуальні і дискусійні моральні проблеми управлінської практики, зокрема дуалізм розуму й діяльності, протиставлення обов'язку та інтересу, співвідношення інтелектуальності і характеру, соціального й морального, моралі й освіти тощо. Висновки вченого є корисними для розуміння сутності і підходів до вирішення досліджуваних нами проблем. Вони стосуються таких методологічних питань етики, як сутність моралі (форма свідомості чи поведінкова практика) і умови її формування: співвідношення розуму й діяльності, мотивів дій і їх наслідків, характеру і поведінки тощо. Наведемо у стислій формі ці висновки.

1. Немає підстав для розмежування поведінки на два протилежні чинники – внутрішній і зовнішній – мотив дії та її наслідки, характер людини і її поведінку. Моральна поведінка – єдина цілісна поведінка, що переходить від стану роздумів і прийняття рішення до свого завершення – реалізації рішення і оцінки наслідків.

2. Способом подолання розриву є моральне стимулювання особистісного зростання людини шляхом реалізації в процесі її професійної діяльності не лише

спільного, а й індивідуального інтересу, надавши їй можливість для свободи індивідуальної творчості.

3. Протиставлення морального обов'язку та особистого інтересу зумовлене неправильним розумінням діяльності служіння і ролі інтересу в розвитку особистості людини. Діяти «з обов'язку» не означає діяти на основі абстрактного принципу. Якщо діяльність небажана через можливі негативні наслідки, то «діяти принципово» означає посилювати зло. Діяти морально – означає діяти на основі «принципу перебігу дії», який вимагає щоразу обґрунтовувати свої дії, керуючись метою і духом служіння громадянину й суспільству. У професійній діяльності, яка не ґрунтується на особистому інтересі, «посилання на принцип» є прихованою аморальністю. Особистий інтерес людини, яка любить свою справу, працює за покликанням, полягає у зацікавленості в тому, щоб долати труднощі, виконуючи службові обов'язки [51, с. 42-44].

4. Межі етики закінчуються там, де і дії, які стосуються наших відносин з іншими людьми. Це ж стосується і характеру. «Етика не сходить на рівень, нижчий від усього характеру, а увесь характер – це те саме, що й людина зі своїм характером та у всіх її виявах. Володіти чеснотами – це не просто виробити в себе кілька виняткових рис... це означає стати тим, ким людина може стати, завдяки відносинам з іншими у будь-яких життєвих ситуаціях» [51, с. 18].

Школа «людських відносин», яка прийшла на зміну тейлоризму, зумовила формування гуманістичного погляду на управлінську діяльність. Ч. Барнард у праці «Функції керівника» увів у державне управління поняття «соціальної людини» і спростував традиційне розуміння організації [29, с. 597-598]. Він проаналізував формальну і неформальну організації, розкрив їх взаємозв'язок у впливі на поведінку працівника. Суть відносин індивіда і організації, на думку автора, полягає у співробітництві: існують певні потреби, які індивід може задовольнити лише у взаємодії з іншими людьми. Тому він повинен кооперуватися з ними.

Третій етап розвитку теорії адміністративно-державного управління, який розпочався в 50-ті рр., характеризується новим – поведінковим (біхевіоральним)

підходом до науки управління. Його суть полягає у застосуванні концепцій поведінкових наук для «кращого розуміння поведінки людини» і реалізації її можливостей в управлінському процесі. Учені, зокрема Д. Істон, автор біхевіоральної методології, поставив питання про необхідність аналітичного розмежування моральної оцінки і емпіричного пояснення учинків, рішень, дій в управлінському процесі. До принципів дослідження внесено принцип «цінностей», який вимагає виокремлення морального аспекту поведінки державних службовців [3, с. 109].

Аналіз основних концепцій управління (Ф. Герцберг, К. Дейч, Д. Істон, Д. Макгрегор, Д. Трумен та ін.) показав, що задіяння потенціалу поведінкових наук змістило ракурс досліджень адміністративно-державного управління на соціально-психологічні аспекти взаємовідносин учасників процесу управління і виявлення моральних чинників поведінки людини (у тому числі мотивації праці) та демократичних цінностей [42, с. 36-46]. А. Маслоу, розмежовуючи фізичні й духовні потреби людини, привертає увагу до ролі останніх у регулюванні поведінки. Потреби, пов'язані із браком чогось, зазначає автор, суттєво відрізняються від потреби в зростанні, зокрема потреби у визнанні (гідності, значимості) та самореалізації. З точки зору етики публічних службовців, особливу цінність, на нашу думку, має роз'яснення автором своєї позиції щодо задоволення потреби в самореалізації людей, яка мотивована службовим зростанням. На відміну від потреб нижчого рівня, задоволення яких призводить до зниження їх ролі як мотиваторів, самореалізація людей, мотивованих службовим зростанням, навпаки, підвищує, а не знижує цю потребу. Ця ідея Маслоу має бути покладена в основу процесу формування професійної етики публічних службовців, зокрема в програму етичної соціалізації.

Із середини 50-х рр. теорія державного управління в США розглядається в термінах структурно-функціонального методу (Д. Істон, Г. Алмонд, Т. Парсонс) [51, с. 19]. Увага політологів, соціологів зосереджується на факторах, які сприяють або перешкоджають інтеграції і стабільності системи адміністративно-державного управління. Управлінська поведінка розглядається в контексті культури. Загальні

цінності державного управління виводяться із культурних і бюрократичних джерел. Вплив на стабільність публічного управління, вважають автори концепції, здійснюють два чинники культури: цінності, які ототожнюються з соціальними, економічними, політичними інститутами в суспільстві, і рівень інституційної довіри, а також рівень міжособистісної довіри в суспільстві [62, с.20-23].

З кінця 60-х рр. утверджується теоретичний напрям, відомий як «нове державне управління» – менеджералізм (managerialism), який принципи раціональної бюрократії поєднує з морально-етичними чинниками службової діяльності. Його гаслами Джонатан Бостон називає такі: «Нехай управляють управлінці» і «Управління, орієнтоване на результат». До основних особливостей «нового» управління автор відносить використання матеріальних і нематеріальних стимулів, високий професіоналізм, етику, організаційну культуру і статус [6, с. 98]. Публічних службовців розглядають як осіб, що заручилися громадською довірою для виконання найвищого в суспільстві рівня професійної діяльності – державної служби. Вплив «нового державного управління» на управлінську практику пов'язується із поширенням цінностей соціальної справедливості.

Дослідники комунікацій у державних організаціях Е. Роджерс і Р. Агарвала-Роджерс у монографії «Коммуникации в организациях» аналізують наслідки відкритого характеру соціальних систем, а також їх взаємодію із зовнішнім середовищем як умову ефективності і саморегулювання. Умовами життєздатності державної організації обгрунтовано етичні принципи «відкритості» й «прозорості», довіру (внутрішню і зовнішню) як морально-психологічну основу ефективної діяльності, а також інші атрибути інтерактивної комунікації – наявність інформації про сприйняття і реагування зовнішнього середовища на її діяльність; цінності організації, очікування зовнішнього середовища щодо їх діяльності тощо [2, с. 17].

Проблеми взаємодії публічних службовців і громадян у контексті реалізації принципів відкритості та прозорості уряду досліджує Т. Рентроп [7, с. 352]. Він зосереджує увагу на етиці і організації ділового спілкування із громадянським суспільством на етапі його становлення. Проблема довіри в умовах становлення

демократичного суспільства, на його думку, має забезпечуватись не лише етикою ділового спілкування, що само собою зрозуміло, а почуттям міри у відкритості й прозорості діяльності державних службовців. Надто різкий перехід до відкритості може породити лавиноподібний потік «прохачів», груп тиску, неурядових організацій тощо, з яким публічний службовець може не справитися. Нехтування цією обставиною може спричинити небезпеку «придушення» паростків нового позитивного ставлення публічних службовців, «демотивувати» службовців «більше працювати з громадськістю» [30, с.46]. Тому необхідно навчатися обом сторонам працювати відкрито й прозоро, щоб не зупинити ініціативи на початку. Правові інструменти доступу до інформації допоможуть цілеспрямовано впорядкувати цей процес.

Підхід до державного управління, у центрі якого перебуває людина, розкриває Г. Райт [51, с. 73]. На його думку, масштаби і виміри державного управління мають стосуватися таких головних питань управління: 1) особливості особистості й поведінка державних управлінців (мотиви й поведінка); 2) організація адміністративної діяльності; 3) екологічне й адміністративне середовище (зв'язок адміністративної підсистеми з політичною системою, частиною якої вона є, та суспільством загалом). Як бачимо, ці три питання охоплюють людську особистість і поведінку публічного службовця та керівника, організацію їх діяльності, а також відносини службовця і організації із соціальним середовищем, їх участь у реалізації цілей суспільства. Якість відносин, на думку Райта, визначається рівнем морального розвитку особистості, організації і суспільства, а також рівнем довіри (інституційної і міжособистісної), який визначається відповідністю проголошених цінностей (чесність, справедливість, рівність перед законом тощо) практичним діям [51, с. 74].

Сучасні процеси адміністративного реформування викликали до життя «широкий підхід» до етики публічного управління (Д. Галліган) [8, с. 6]. На відміну від «вузького» підходу, який визначає моральну функцію держави як забезпечення етичної поведінки публічної служби, «широкий» підхід, з одного боку, забезпечує взаємозв'язок внутрішніх заходів держави, спрямованих на

утвердження етичної поведінки публічних службовців і загальнолюдських цінностей у суспільстві. З другого боку, він відображає загальну сучасну тенденцію щодо утвердження в суспільстві етичних принципів шляхом поєднання етичного і юридичного способів регулювання індивідуальної та інституційної поведінки. Завдяки добровільній згоді публічного службовця на поведінку, що відповідає визначеним правилам, а також на професійну діяльність згідно із законом, широкий підхід підвищує ефективність професійної етики. Кожен із способів має переваги. Режими традиційної (юридичної) відповідальності більш ефективні у боротьбі із зловживаннями, а кодекси етики – у підвищенні адміністративного професіоналізму. Але обидва способи відіграють важливу роль у підтримці демократичного управління.

Крім того, в утвердженні етики в державному управлінні важливо ефективно застосовувати адміністративні процедури і адміністративний нагляд.

Американський політолог Т. Купер досліджує природу службової відповідальності адміністративного працівника та проблему моральних конфліктів. Розроблена ним модель відповідальної адміністративної поведінки поєднує правову і моральну регуляцію поведінки публічного службовця. Вона визначає межі «силового поля» стримувань та можливих протидій (з боку службовця) різного роду порушенням, які можливі в процесі роботи [11, с. 347]. Етичний компонент адміністративної поведінки надає публічному службовцеві широке поле вибору в ситуації моральної колізії, що забезпечує йому відчуття власної значимості в процесі управління і свідомої відповідальності за вирішення суспільних проблем.

Схожий підхід до професійної етики висловлюють Р. Клірі та Н. Генрі. Моральна поведінка публічного службовця – це принципова поведінка, а не автоматична дія. Вони розглядають професійну етику як складову частину професіоналізму [3, с.47].

Найбільше з проблемою етики поведінки асоціюється проблема мотивації службової діяльності. Дефініція «мотивація» (від лат. moveo – зрушую, приводжу в дію, штовхаю) містить термін «поводитися». Мотиви є рушійними силами, що

спонукають людей поводитися певним чином. Це – «готовність докласти максимальних зусиль для досягнення організаційних цілей, що зумовлена здатністю цих зусиль вдовольняти певну індивідуальну потребу» [18, с. 33], тобто мотивація має дві мети – індивідуальну і організаційну. Без опори на індивідуальні потреби сформувавши відданість цілям організації неможливо.

У дослідженнях Вебера, Гріфіна, Лоулеса, Мургеда, Роббінса та ряду інших учених, розвиваючи ідеї А. Маслоу, розробляються два підходи до мотивації працівників у системі державного управління: 1) теорії вдоволення (ієрархія потреб А. Маслоу, теорія ЖВЗ, теорія двох чинників А. Герцберга, теорія трьох потреб Д. Макклеланда), 2) теорії процесу (теорія справедливості М. Гріффіна, теорія сподівання В. Врума). Оскільки вони проаналізовані в літературі, ми зосередимо увагу на працях, які найбільш повно відповідають проблемі дослідження. До них належать праці М. Гармона, Д. Лоулеса, Ф. Лютенса, Р. Майєра та ін. [51, с. 83].

Розвиток ідей, сформульованих за результатами Хотторнських експериментів, що стосуються людських взаємин, дав змогу знайти «причинну ланку» ефективного управління: «кращий моральний стан (більш задоволені працівники) сприяє вищій продуктивності». Виявленню етичного аспекту мотивації сприяли праці з гуманістичної психології, а також гуманістичної етики, яка розглядала людину в цілісності фізичного і духовного розвитку (Е. Берн, Е. Еріксон, К. Роджерс, В. Франкл, Е. Фромм та ін.) [3, с. 121]. Інший напрям досліджень стосується шляхів гуманізації технологічного суспільства та ролі в цьому процесі держави. Його започаткував Е. Фромм [3, с. 126].

Концепція моралі Е. Фромма ґрунтується на природі людини та її характері. Шукаючи альтернативи дегуманізації суспільства, філософ і психолог зводить воедино дві проблемні сфери: структуру людського характеру, його особливості й приховані можливості, а також сучасні соціальні, політичні й економічні проблеми. Основна ідея філософа полягає в тому, що гуманізація суспільства можлива лише тоді, коли в аналіз цілісної соціальної системи включити те, що називається «система Людина» [12, с. 8]. Відчужено-бюрократичне управління –

це однобічно спрямована система влади (зверху-вниз) в якій індивідуальній ініціативі місця немає. Гуманістичне управління – це вулиця із двостороннім рухом, яка реалізує демократичний процес на засадах відкритих і справедливих відносин суб'єктів управління, що традиційно розуміється як участь громадян у прийнятті рішень. У роботі розкрито найбільш важливі кроки гуманізації суспільства, зокрема метод «активізації через участь».

Доктор Майкл Фуллан аналізує два «ще не використаних ресурси для поліпшення суспільства» – моральну мету і чинники змін. Він розробляє проблему формування публічного службовця як морального суб'єкта, який є ефективним у ситуації змін, що є «єдиною визначеністю» в сучасний період розвитку людської цивілізації. Як і попереднім дослідникам, підходу Майкла Фуллана властива орієнтація на взаємодію і узгодження особистісного і інституційного розвитку, що сприяє формуванню професійної етики і морально-психологічного клімату в колективі [30, с. 51].

Аналіз шляхів розвитку етики характеру, а також індивідуальності особистості та її практичної реалізації в управлінській діяльності здійснив доктор С. Кові [54, с. 12]. Спираючись на досягнення філософів, психологів, етиків, політиків, педагогів (Арістотеля, Р. Емерсона, Х. Манна, К. Роджерса, Б. Франкла, Б. Франкліна, З. Фрейда, Е. Фромма), учений розробив інтегрований підхід до формування етики характеру на основі концепції взаємозалежності. Сьогоднішня соціальна парадигма, стверджує автор, підносить на п'єдестал незалежність. Проте проблема залежності є не лише зовнішньою, а й питанням моральної зрілості особистості, яка в своєму розвитку проходить етапи «залежності – незалежності – взаємозалежності». Концепції взаємозалежності С. Кові побудована на понятті «проактивність» [54, с. 15]. Проактивна поведінка є свідомим вибором людини, який ґрунтується на цінностях. Вибираючи, людина ініціює обставини або їх перебіг і несе за них відповідальність. У цьому сенсі ми і говоримо, що людина – творець власної сутності і морального середовища життєдіяльності.

Аналіз зарубіжної літератури дав змогу виявити сучасні підходи до етичної освіти публічних службовців у демократичних країнах Заходу. Більш детальний

аналіз здійснено нами в окремих публікаціях. Проблемам навчання етиці публічних службовців присвячені праці ряду науковців (Д. Дьюї, Р. Едлем, П. Саварин, Г. Райт) [66, с. 14]. У своїх дослідженнях вони розробляють два підходи. Перший – широкий, його репрезентує педагог Дж. Дьюї [66, с. 14]. Він стверджує, що освіта формує характер, а отже, кожна навчальна дисципліна за правильної організації навчає етиці. Оскільки публічне управління як наукова галузь охоплює політику, право, менеджмент, етику, економіку, бізнес, соціологію, психологію, математику тощо, то зміст і методи кожної з дисциплін мають розглядатися у контексті предмета цього феномена (Г. Райт) [66, с. 17]. Другий підхід полягає у введенні до навчальних планів спеціального курсу з професійної етики.

Дж. Дьюї вказував на неприпустимість освоєння етичних знань як голих абстракцій, які начебто не мають реального підґрунтя. У праці «Моральні принципи в освіті» він писав: «Ми звичайно ж віримо в моральні правила та закони, але такі, що витають у повітрі, не опускаючись на грішну землю, тобто існують самі по собі. Вони настільки моральні, що не стикаються з тими звичними справами буденного життя... Ми мусимо переконатися в тому, що моральні принципи – зовсім не випадкові. Термін мораль не стосується тільки окремих життєвих сфер чи періодів. Наше завдання – перетворити мораль у рушійну життєву силу і для однієї особи, і для спільноти загалом» [66, с. 15].

Разом з тим, він застерігав і від спрощеного підходу до етичної освіти. Теоретично обґрунтувавши принцип гуманітаризації змісту освіти, Дж. Дьюї і на практиці довів, що моральна позиція людини формується в процесі освоєння всіх без винятку навчальних дисциплін із застосуванням різних методів їх вивчення.

Гуманітаризацію освіти зарубіжні вчені розглядають і як принцип освіти, і як її напрям. У другому розумінні йдеться про підвищення статусу гуманітарних дисциплін в освітній системі. Вчені розглядають гуманітарні дисципліни як засіб загального духовного розвитку особистості фахівця (формування його моральної самосвідомості, світогляду, розвитку мислення, мови, комунікативних якостей тощо), а також спосіб вирішення проблеми гуманітарної підготовки і підвищення

кваліфікації управлінських кадрів, особливо тих, які мають інженерну освіту. Особлива цінність гуманітарних знань для особистісного розвитку державного службовця пояснюється кількома обставинами. По-перше, ці знання з плином часу не втрачають свого соціального потенціалу. По-друге, засвоєні в процесі навчання, побудованому на значній перевазі активних методів, ці знання стимулюють самоосвіту і самовиховання особистості. По-третє, доведено, що поглиблена гуманітарна освіта завдяки впливу на науково-пізнавальний потенціал людини сприяє прискоренню оволодіння знаннями в будь-якій галузі.

Гуманітарна освіта виконує і важливу ідеологічну функцію: формує національну самосвідомість особистості демократичного суспільства, захищаючи ідеї і концепції розвитку ринкових суспільних відносин. Дослідники американської системи освіти зазначають, що «вихованню саме цих моральних якостей приділяється особлива увага, яка іноді межує із проявами національного егоїзму» [38, с. 92]. У європейських країнах діють вимоги асоціації акредитації програм із державного управління (ЄАРАА). Серед них – розвиток цінностей, знань і вмінь студента, необхідних для ефективної праці та етичної поведінки.

Цілеспрямована етична освіта, зумовлена потребою у підготовці людей до гармонійного співіснування в сучасному світі, має особливості. По-перше, її метою є освоєння механізмів соціальної взаємодії людей незалежно від їх соціально-демографічних або етнічних характеристик. По-друге, вона тісно пов'язується з фаховою спеціалізацією. По-третє, зміст, форми, методи навчання інтегрують найновіші досягнення сучасної науки з проблем морального розвитку особистості, загальної та професійної освіти й виховання.

Етика, що «включає в себе моральні проблеми і проблеми вибору, а також правильної і неправильної поведінки», є органічною складовою концепції організаційної поведінки Ф. Лютенса, яка реалізує комплексний підхід до проблеми моральної поведінки людини і групи, організації в цілому у контексті організаційного середовища [38, с. 96]. Моральний вплив організації визначається її політикою і організаційною культурою, кодексом корпоративної етики, рольовими моделями поведінки, а також системами покарання і заохочення.

Науковець звертає увагу на реальні суперечності, які впливають на етику поведінки працівника і організації в цілому.

В останні десятиріччя в американській школі публічного управління помітним стає вплив концепції організаційного розвитку, яка ґрунтується на окремих ідеях А. Маслоу, М. Макгрегора, Р. Лайкерта. Її вихідна ідея – потреба в реагуванні на зростання швидкості змін соціального середовища й ускладнення їх характеру. Ідеальна структура адміністративно-державного управління має будуватися на моделі соціальної організації як цілісного організму, яка відповідає етичним вимогам: здатності до адаптації, співробітництва, участі державних службовців у плануванні і управлінні змінами, можливості для їх самореалізації тощо [38, с. 104]. Як інструмент швидкої адаптації науковці розглядають зміни в поведінці публічних службовців, що досягаються цілеспрямованим впливом на їх ціннісні орієнтації, міжособистісні і міжгрупові взаємодії. У цьому процесі визначальну роль відіграє можливість самореалізації, відкриті комунікації і взаємна довіра.

Значну увагу західні вчені звертають на проблему етично свідомого керівництва підлеглими. Це зумовлено особливостями формальних відносин управління в системі «керівник-підлеглий», насамперед їх несиметричною структурованістю. Крім того, керівник, поряд із інституційною відповідальністю за результати праці, несе також і гуманітарну відповідальність. Названі обставини є об'єктивними причинами моральних конфліктів. Їх розв'язання розглядається як у контексті традиційної етики (теологічної, доброчесності), суб'єктивної етики совісті, так і міжсуб'єктної етики діалогу – комунікативної діалогічної етики. Практичне застосування діалогічної концепції керівництва, вважають науковці, залежить від того, якою мірою і як швидко «елітарне» розуміння управління буде схилитися до «егалітарного». Підтримку цій тенденції, на думку вчених, міг би надати розвиток управління у бік «дисперсійного» або колегіального типу, який вимагає, щоб релевантні управлінські функції дедалі більше виконувались підлеглими.

Пошук шляхів гуманізації технократичної моделі бюрократії активізує у 80-х рр. і інтерес науковців європейських країн до проблеми етичної поведінки публічних службовців. Він став логічним наслідком теоретичних пошуків філософів і соціологів, які ставлять завдання щодо відновлення тієї єдності етики, політики, права й економіки, яку було закладено практичною філософією Арістотеля (Р. Белл, Д. Ваттімо, Е. Левінас, М. Рідель, Г.-М. Шьонгер-Манн) [39, с. 150].

Сучасні підходи до гуманізації публічного управління і етики публічних службовців в європейських країнах, як свідчать праці В. Айхлера, Ф. Бломе-Дреза, Б. Сутора, К. Хомана, К. Шміда та інших, ґрунтуються на критично переосмисленій етиці та її функції в системі знання, відомій як «етична революція» (В. Айхлер, А. Арндт, Г. Геккхман, Т. Купер, С. Міллер, К. Шмід та ін.) [39, с. 144]. Фундатор етичної революції В. Айхлер визначив етику як уявлення про цінності, які стосуються сенсу життя та його гідного формування. Тому етика «має значення лише у тому випадку, коли вона застосовується».

Засади марксистської етики науковці подолали через звернення до людини як до особистості, яка несе в собі і неповторну персональність, і спільність, що всіх об'єднує. За такого підходу етика формує соціальну гармонію в суспільстві на засадах «соціальної паритетності, в якій кожна із сторін є рівноправним партнером». Права мають гарантувати не лише свободу окремої людини стосовно держави, вони мають формувати державу в інтересах усього суспільства, надаючи їй самостійної цінності. Таке спрямування держави повинен забезпечити суспільний контроль за тими, хто володіє владою.

Процес утвердження основних цінностей моралі і права висвітлює дві проблеми державних службовців: здатність розуміти моральну суть проблеми (володіти належною освітою і критичним мисленням), а також наявність рішучості й мужності для прийняття рішень «без керівництва з боку будь-кого іншого». Стосовно конкретних шляхів формування організаційних умов етичної поведінки думки учених європейських країн і американських дослідників фактично збігаються – розгортання процесу співучасті [31, с. 132]. Реалізація ідеї

«співучасті» потребує належної моральної політики держави. За несприятливих умов виникає суперечність між моральною відповідальністю державного службовця перед суспільством і негуманною політикою держави. Тому для розробки теорії і практики етики публічних службовців особливе значення має наукове осмислення двох проблем: політичної природи державної служби і етичних проблем політики.

Раніше розглянуті підходи американських політологів Т. Купера, Р. Клірі та Н. Генрі вказують на способи етико-правового регулювання даної колізії [5, с. 316]. Відповідь на запитання щодо моральності політики дав німецький політолог Б. Сутор. В основу моральної політики покладені концепції особистості і вільної конституційної держави, цінностями якої є мир, свобода і справедливість. Її завданням є «створення і поліпшення зовнішніх умов людської взаємодії при одночасному захисті моралі людської». Тому політика завжди має також і моральний бік, а тому має відповідати етичним цінностям. Її завданням, на думку автора, є обґрунтування цінностей системи сучасного суспільства і шляхів їх упровадження. Безперечний пріоритет належить базовим демократичним цінностям – правам людини, цінностям-цілям – свободі, справедливості, суспільному благу, принципам морального порядку суспільства – солідарності і субсидіарності, які унеможливають тиск соціальних структур на особистість і суспільство; структурним механізмам, які служать інструментами досягнення етичних цілей політики (ієрархічність, поділ влад, прозорість і підконтрольність інститутів). Вони є орієнтирами для політичної дії як у широкому розумінні, так і для політичної за характером дії державного службовця.

Аналіз літератури показує, що науковці аналізують широке коло питань щодо практичного функціонування професійної етики публічних службовців. Етика державного службовця розробляється у вузькому розумінні як ставлення до праці і характеризує нормативно вироблені рамки професійних відносин. Вона визначає правила для всієї державної адміністрації у внутрішніх і зовнішніх відносинах, у відносинах із політичною владою; ставлення до фінансово-матеріальних ресурсів держави; відносини із споживачами державних послуг;

розв'язання конфлікту інтересів тощо. У широкому розумінні етику публічних службовців науковці розкривають через принципи відповідальності (персональної і «командної») і відкритості, які характеризують і етику керівництва. Таким чином, етика публічних службовців характеризується як спосіб регулювання індивідуальної та колективної поведінки і узгоджується із культурою та субкультурами груп і установ.

Протягом останніх років важливою темою досліджень зарубіжних авторів стала практика урядової етики і відповідальність службових осіб. Це зумовлено як переходом до «нового управління» – менеджералізму (managerialism), так і розвитком Європейського Союзу як спільноти демократичних держав. Ці дослідження представлені науковими працями зарубіжних авторів з проблем етики публічних службовців, які здійснювалися в межах Служби державного менеджменту Організації Економічного Співробітництва і Розвитку – (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) [20, с. 11-12], матеріалами дискусій на семінарах з етики у державному управлінні, щорічних міжнародних конференціях з етики.

Успішний розвиток професійної етики західні науковці і практики пов'язують із наявністю механізмів стимулювання ініціативи і відповідальності публічних службовців у всіх складових професійної діяльності: доступу до державної служби, професійної освіти, системи інформації, розвитку кар'єри, винагороди, характеру керівництва тощо. Аналіз показав, що європейські дослідники запозичають досвід США. Це стосується відбору кадрів за морально-професійними якостями, етичної освіти, морального стимулювання, впровадження і функціонування етичних кодексів, розбудови етичної інфраструктури тощо. І, головне, модернізація системи регулювання професійної поведінки має здійснюватися «під потужним проводом центру» [20, с. 14].

Значну увагу науковці приділяють новим етичним проблемам, які зумовлені впровадженням менеджералізму в державне управління (Е. Хондегем).

Традиційний підхід змінився на режим роботи прозорої і відкритої публічної служби, інформаційно пов'язаної із громадянським суспільством.

Розгортання процесів децентралізації (decentralisation) і освоєння ділового менеджералізму (managerialism) перемістили акценти в діяльності публічних службовців на результати й ефективність відносно певних груп громадян. Нормою для влади стала дія зорієнтована на середовище й ринок. Породжені адміністративними реформами зміни – включення публічних службовців у розвиток політики, у прийняття рішень, в оцінювання результатів праці і їх наслідків тощо – породили нові протиріччя, які вимагають особливої уваги до етики публічної служби. Зокрема, протиріччя із традиційним політичним нейтралітетом публічного службовця; ерозію традиційних етичних цінностей – чесності, справедливості, рівності; загрозу зловживань, тиску впливу тощо, пов'язані з поглибленням зв'язку між державним і приватним сектором. Їх розв'язання науковці і практики вбачають у дослідженні трьох центральних значень «нової етики» публічних службовців: відповідальності; прозорості й відкритості державного обслуговування; її цілісності. Акцент зроблено на змінах в інструкціях і законодавстві, змінах у структурах і в організаційній культурі, на розвитку нових засобів утвердження професійної етики: етичних кодексів, «гарячих» ліній, етичних комісій, етичних агентств, чиновників з етики тощо.

Окрема група досліджень зарубіжних авторів стосується проблеми етики і боротьби із корупцією. У книзі «Системы общегосударственной этики поведения», підготовленій міжнародною організацією Transparency International, зазначається: «Війна з корупцією – не кінцева мета, це – не сліпий хрестовий похід за відновлення справедливості в світі. Швидше, боротьба проти посадових злочинів є частина більшої мети створення ефективного, чесного і дієвого уряду» [14, с. 30-32]. Ця праця є першою спробою аналізу системи «державної порядності» з часу «зняття заборони» на обговорення питання про корупцію вищими керівниками американських країн і прийняття Плану Дій урядів по боротьбі з корупцією.

Основну причину корупції науковці пов'язують із браком гласності і підзвітності в системі загальнодержавної етики поведінки. Тому необхідно створити державну систему етики поведінки, метою якої є «не досягнення повної

чесності чи прийняття одноразових заходів, а підвищення рівня етики поведінки і порядності влади в цілому». Система етики поведінки є практичним способом підтримування активного суспільного середовища, в якому підвищується якість прийняття і реалізації офіційних рішень. У її центрі перебуває обраний народом парламент, який уособлює суть демократії. «Сама ж демократизація являє собою можливість контролю системної корупції, відкриваючи дії державних чиновників для суспільного контролю і забезпечуючи їх підзвітність» [25, с. 4]. Елементами етичної системи виступають механізми, що мають правовий, адміністративний, економічний, організаційний, соціально-психологічний, культурний і суто етичний характер. У праці наведено конкретні програми, використання яких потребує розуміння базових концепцій і теоретичних положень системи етики поведінки та адміністративної реформи. Їх упровадження спрямоване на те, «щоб змусити систему працювати, змінюючи схему поведінки людей». Науковці аналізують досвід «багатосторонньої стратегії» боротьби з корупцією, що ґрунтується на системному підході до етики (А. Бейкер), міжнародну практику розробки і функціонування Кодексів етики та поведінки як засобу контролю внутрішньої і зовнішньої корупції (В. Мейвіль) тощо [25, с. 4-5].

Дослідження проблеми етики публічних службовців російськими науковцями і практиками докладно проаналізовано нами в роботі «Етика державної служби (зарубіжний досвід)» [19, с. 16]. Аналіз літератури показав, що деякі науковці активно вивчають зарубіжну теорію і практику етики публічних службовців і беруть на озброєння підходи, властиві західним країнам, зокрема США, Великобританії, Франції [9, с. 16].

Розкриємо основні підходи і напрями досліджень деяких провідних науковців. Діалектику суспільного і морального розвитку, і у цьому контексті проблему взаємозв'язку і взаємовпливу влади, моралі й суспільства, досліджує філософ М. Соколов. На основі соціологічних досліджень науковець виділив основні напрями формування духовно-моральних якостей публічних службовців:

- удосконалення законодавчої, нормативної бази, спрямованої на профілактику і боротьбу з негативними явищами у сфері державної служби;

- створення (формування) механізмів суспільного впливу на чиновника;
- вирішення моральних проблем службовців;
- докорінне поліпшення освітнього (етичного) і виховного процесів підготовки службовців.

Дослідження проблеми формування професійної етики публічних службовців здійснюється в контексті розробки «культурно-гуманістичної» основи трудової діяльності, яка забезпечує ефективну мотивацію їх професійної діяльності (В. Анісімов, Є. Охотський, А. Турчинов). До мотиваторів «продуктивної праці» науковці відносять оптимальні умови діяльності; ефективне керівництво співробітниками; морально-психологічний клімат у колективі; авторитет організації та її керівників; професійний розвиток і службове зростання працівників тощо. У літературі виокремлюються способи мотивації публічних службовців [37, с. 29]. Їх аналіз показує, що наголос робиться на мотивах соціального захисту. Подібні способи впливу на особистість називають «управлінською технікою», яка спрямована на досягнення вищого організаційного успіху, але не особистісного розвитку. Її метою є не турбота про етику організації праці публічного службовця, а прагнення підвищити її продуктивність праці.

Професійну етику публічного службовця крізь призму професіоналізму досліджує доктор соціології А. Турчинов. На думку вченого, етичного регулювання потребує не професійна діяльність «за нормою», оскільки вона регулюється нормативними документами, а діяльність «в умовах невизначеності». Ефективність останньої зумовлюється морально-етичними якостями співробітників, характером службових відносин, рівнем професіоналізму співробітників, зокрема їх мотиваційними (внутрішня мотивація служіння) і операційними (технологічні стандарти виконання службових обов'язків) компонентами [37, с. 29]. На нашу думку, автор спрощує проблему, оскільки сам факт наявності нормативних документів, які регламентують виконання професійних обов'язків публічних службовців, не гарантує належний, тобто моральний характер їх виконання. Названі ним фактори ефективності однаковою мірою стосуються обох видів діяльності.

Інший напрям етико-професійних досліджень – аналіз моральних відносин у системі управління персоналом (К.Ф. Луганський, С.В. Коновченко, Н.Н. Шувалова) [29, с. 598]. Питання етичного порядку, на думку Н. Шувалової, має вирішувати кожна із підсистем управління персоналом: підсистема трудових відносин має контролювати і забезпечувати дотримання етичних норм взаємовідносин; підсистема умов праці – створювати умови для формування моральної мотивації праці, поліпшення морально-психологічного клімату в колективі; підсистема планування і прогнозування персоналу – здійснювати аналіз і оцінювання моральних характеристик персоналу, забезпечувати умови для мотивації більш ефективної праці; підсистема розвитку кадрів – здійснювати етичну освіту і моральний розвиток працівників; підсистема аналізу й розвитку засобів стимулювання праці – забезпечувати управління трудовою мотивацією із урахуванням моральних факторів; підсистема розвитку соціальної інфраструктури – здійснювати управління соціальними конфліктами і стресами.

Значну увагу деякі вчені приділяють дослідженню проблем бюрократизму (О. Криштановська, А. Оболонський, В. Смоляков та ін.) [39, с. 77]. «Ахілесова п'ята державної служби, – пише В. Смоляков, – низька ефективність виконавчої влади, відсутність належного порядку в діяльності апарату, хаотичність і недисциплінованість, надмірні матеріальні витрати на кожне державне рішення» [54, с. 5]. Бюрократизм, на думку вчених, є ланкою ланцюга: аморальність – непрофесіоналізм – бюрократизм. Кардинальне вирішення моральних проблем державної служби науковці вбачають у комплексній антибюрократичній спрямованості її реформи, яка включає соціально-політичні, організаційно-правові і моральні засоби впливу. Стимулом перебудови свідомості публічних службовців є гуманізація підготовки управлінців нового покоління на основі загальнолюдських моральних цінностей і етики індивідуальної відповідальності. Її наслідком стане управлінська культура в поєднанні таких основних складових: загальний розвиток, етична й духовна культура, економічна культура, правова культура й свідомість, сучасний рівень політичної культури, психолого-педагогічна культура.

1.2. Уточнення змісту основних понять дослідження: «етика публічного службовця», «запобігання та протидія корупції»

Одним із проблемних питань діючої системи публічної служби, яке потребує подальшого вирішення, є нормативне врегулювання вимог професійної етики публічних службовців. Проте не лише визначення морально-етичних принципів службової поведінки державних службовців, а й законодавче закріплення механізму їх запровадження і дотримання має велике соціальне значення та є головною тенденцією сучасного розвитку державної служби зарубіжних країн.

З метою з'ясування етичних засад діяльності публічних службовців доцільно звернутися до етимологічного походження терміна «етика». У сучасному науковому розумінні етика – це філософська наука, яка вивчає мораль, з'ясовує її місце в системі суспільних відносин, аналізує її джерела, природу, характер та структуру, досліджує моральні категорії. Етикет службових взаємин визначають як сукупність найбільш доцільних правил поведінки людей у трудових колективах, обумовлених найважливішими принципами загальнолюдської моралі і моральності.

Етика публічного службовця – це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що являють собою сукупність найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих, які належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі [43, с. 16].

Інше визначення розкриває її як діяльність, а саме професійна етика публічних службовців – це безперервний процес етичного самовдосконалення, один із основних чинників протидії корупції. Її базовими принципами виступають служіння, законність, відповідальність, політична нейтральність і лояльність, чесність, прозорість і відкритість [43, с. 17].

Етика публічного службовця – це система придатних і глибоко усвідомлених норм поведінки, певний порядок дій, правил взаємин і принципів державно-службових відносин, що належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі [58, с. 39].

Етика публічного службовця – це ті вимоги, які ставляться до особи, що претендує на зайняття посади публічного службовця, та до державного службовця в процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів [56, с. 8]. Визначення та закріплення в чинному законодавстві основних вимог до поведінки службовців має важливе значення для підвищення авторитету державної служби, зміцнення репутації публічного службовця, підтримання його честі і гідності, посилення вимог до його діяльності.

Не менш важливим є поняття «корупція», яке нам потрібно розглянути у межах даної роботи. Як свідчать окремі енциклопедичні словники, слово «корупція» походить від латинського «corruptio», що означає «псування», «розбещення», тобто може розумітися як розбещення окремих посадових осіб державного апарату, як соціальна корозія, що роз’їдає державну владу і суспільство в цілому. Слід зазначити, що як серед українських вчених-правознавців, так і серед практиків не існує чіткого визначення поняття корупції.

Основні підходи до розуміння корупції можна звести до наступного:

- корупція розуміється як підкуп-продажність державних службовців;
- корупція розглядається як зловживання владою або посадовим становищем, здійснене з певних особистих інтересів;
- корупцію розуміють як використання посадових повноважень, статусу посади, а також її авторитету для задоволення особистого інтересу або інтересів третіх осіб;
- корупція розглядається як елемент (ознака) організованої злочинності.

Аналіз міжнародно-правових документів також свідчить про існування різних підходів розуміння корупції. Так, у Резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», розповсюдженій на VIII Конгресі ООН по запобіганню злочинності (Гавана, 1990 р.), корупція визначається як «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявилися в протизаконному використанні свого службового становища суб’єктом корупційної діяльності». Інший документ ООН (Довідковий документ про

міжнародну боротьбу з корупцією) формулює поняття корупції як «зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях» [21, с. 40].

Таким чином, корупція – це складне соціальне явище, що негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства і держави. Воно полягає як у протиправних діях (бездіяльності), так і неетичних (аморальних) вчинках. Корупцію можна визначити як складне соціальне (а за своєю суттю асоціальне, аморальне і протиправне) явище, що виникає в процесі реалізації владних відносин уповноваженими на це особами, що використовують надану їм владу для задоволення особистих інтересів (інтересів третіх осіб), а також для створення умов здійснення корупційних дій, приховування цих дій та сприяння їм.

Одним із перших варіантів офіційного розуміння поняття «корупція» з боку вищих органів державної влади України була законодавча пропозиція, яка містилась у листі Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1993 р. № 19-683/4, адресованому Верховній Раді України з приводу виконання п. 2 Постанови Верховної Ради від 26 січня 1993 р. № 2931-ХІІ «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю», який передбачав необхідність законодавчого визначення зазначеного поняття [32, с. 192-193]. Цим листом пропонувалось передбачити у законі, що корупція – це «суспільне небезпечне діяння, що полягає в корисливому використанні посадовими особами свого службового становища і пов'язаних із ним можливостей для збагачення, протиправного одержання матеріальних чи інших благ і переваг в особистих чи групових інтересах». Офіційне визначення поняття «корупція» дав Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР [36, с. 60]. Відповідно до ст. 1: «Під корупцією в цьому законі розумілась діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, направлена на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг».

Основною ознакою корупції є протиправне використання тієї мінімальної частини владних повноважень, якими наділена особа, уповноважена на виконання

функцій держави, з метою незаконного одержання певної особистої вигоди. У Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 рр. наголошувалось, що: «У правовому відношенні корупція – це сукупність різних за характером і ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних дій, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних зі здійсненням цих дій». Аналіз міжнародно-правових документів також свідчить про існування різних підходів щодо розуміння поняття «корупція». Проте у більшості з них це поняття пов'язують з «порушенням етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявилися в протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності» та «зловживанням державною владою для одержання вигоди в особистих цілях».

Міждисциплінарною групою по корупції Ради Європи поняття «корупція» розглядається як: «будь-яке інше поведіння осіб, яким доручене виконання визначених обов'язків у державному чи приватному секторі і яке веде до порушення обов'язків, покладених на них статутами державної посадової особи, приватного співробітника, незалежного агента чи іншого виду відносин і має на меті одержання будь-яких незаконних вигод для себе й інших». Міжнародні організації розглядають поняття «корупції» як соціальне явище, коли державні або інші особи, уповноважені на виконання державних (управлінських, владно-розпорядчих) функцій, використовують своє службове становище, статус і авторитет займаної посади в корисливих цілях чи в корпоративних інтересах. Враховуючи зарубіжний досвід законодавчого регулювання сфери запобігання і протидії корупції країн, 11 червня 2009 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 р. № 1506-VI. Цей Закон врахував недоліки Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 05 жовтня 1995 р. № 356/95- ВР, який містив лише заходи відповідальності за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією [36, с. 64]. Термін «боротьба» асоціюється, переважно, з моментом

активного наступу на корупцію, із застосуванням репресивних заходів кримінально-правового та іншого характеру, з протиборством з конкретними проявами корупції, особами, котрі їх вчинили. Зазвичай, він не ототожнюється з антикорупційними заходами профілактичного характеру. Натомість, у Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 р. № 1506-VI передбачено обмеження, які мають попереджувальний характер і спрямовані на запобігання корупції. Протидія корупції включає широкий спектр заходів, спрямованих на зменшення її обсягів та обмеження впливу на соціальні процеси, усунення соціальних передумов корупції, причин і умов корупційних правопорушень. Відповідно до ст. 1 цього Закону: «Корупція – використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з 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 такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей» [48]. А у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. 3206-VI поняття «корупція» визначається так само, за винятком додаткового посилання на ст. 4 цього Закону, де наведено детальний перелік суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення [48]. Важливим вбачається те, що Законом України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР під корупцією розумілася лише діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, то з 1 липня 2011 року під це поняття підпадає також відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей.

Як правова категорія, корупція – збірне правове поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень. Корупція не є синонімом поняття

«хабарництво», оскільки при хабарництві посадова особа, яка вчиняє злочин, залишається членом конкретної державної чи громадської системи, а при корумпуванні, регулярно отримуючи матеріальну винагороду від злочинців, вона включається в систему організованої злочинності, що не дозволяє їй в односторонньому порядку відмовитись від взятої на себе ролі [46, с. 71].

Відтак, корупція – це складне і багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) соціальне явище змістом якого є обумовлена політичними, економічними, соціальними і психологічними факторами система негативних поглядів, переконань, установок і діянь посадових осіб інститутів влади, державних і недержавних організацій, політичних партій, громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою, надання пільг і переваг всупереч суспільним інтересам [46, с. 69]. Її соціальна сутність проявляється в тому, що вона: має соціальну обумовленість (є продуктом соціального життя); має свою соціальну ціну, яку платить суспільство за існування корупції; істотно впливає на найважливіші соціальні процеси; має історичні витоки і глобальний характер; є економічним, політичним, правовим, психологічним і моральним явищем; має властивість пристосовуватись до соціальних реалій, постійно мімікрувати та видозмінюватися.

На закінчення зазначимо, що для нашого дослідження оптимальними будуть такі визначення: публічний службовець – особа, яка на професійних засадах обіймає посаду в державному органі або його апараті з метою практичного виконання завдань і функцій держави та отримує заробітну плату за рахунок державних коштів; професійна культура – це система цінностей і норм, які природно склалися або були створені в організації, і передаються як успішні моделі поведінки, виявляються в елементах організаційної системи і є ціннісною основою функціонування організації.

Таким чином, можна запропонувати якісно нове, інтегроване позначення «етика публічного службовця» – це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що являють собою

сукупність найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих, які належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі.

1.3. Принципи та методи дослідження етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції

Важливою передумовою пізнання є наявність механізму цього процесу, який функціонує за певними правилами, і забезпечує формування адекватного, а не ілюзорного знання щодо об'єктивної реальності. У якості такого механізму та одночасно вчення про функціонування цього механізму виступає методологія. Методологію визначають, як філософське вчення про систему методів наукового пізнання і перетворення реальної дійсності, а також вчення про використання принципів, категорій, законів діалектики і науки до процесу пізнання, і практика в інтересах набуття нових знань [60, с. 225]. Реалізація основних засад дослідження відбувається у рамках наукових підходів, що задають загальну направленість і характер дослідження, визначають методи, що використовує вчений і принципи, яких він дотримується.

Зазначаючи методологію як сукупність методів дослідження, що застосовують у тій чи іншій науці, відмітимо, що П. П. Шляхтун поряд з категоріями важливими інструментами пізнання політичних явищ і процесів вважає методи політологічних досліджень [60, с. 231]. Метод – це сукупність прийомів та операцій практичного й теоретичного освоєння дійсності. Кожна наука використовує ту чи іншу сукупність методів та їхні конкретні різновиди залежно від об'єкта, предмета, характеру (теоретичного чи емпіричного), мети дослідження.

Існує багато різних класифікацій методів пізнання. Виокремлюють, наприклад, методи експерименту, методи обробки емпіричних даних, методи побудови наукових теорій та їх перевірки тощо. Методи поділяються на філософські та спеціально-наукові. Філософські методи є найбільш загальними. Основними з них матеріалістична філософія вважає діалектику і матеріалізм. Методологічна роль матеріалізму полягає в тому, що він заперечує

надприродність у явищах природи, суспільства і людської свідомості й орієнтує науку на розкриття природних, об'єктивних зв'язків. Діалектика є науковим методом матеріалістичної філософії і всієї науки в цілому, оскільки вона формулює найбільш загальні закони пізнання: переходу кількісних змін у якісні; єдності і боротьби протилежностей; заперечення.

На роботу поширюються загальнонаукові методи і принципи, характерні для будь-якого наукового дослідження:

- виявлення об'єктивної сутності і природи процесів і явищ;
- дотримання логіки побудови наукових висновків від абстрактного до конкретного;
- вивчення явищ в структурно-статичному стані, найбільш вагомих і стійких зв'язків відповідного процесу;
- дослідження мінливих якостей, каузальних взаємозалежностей змінних;
- співвідношення теоретичного та емпіричного аналізу в постійній взаємодоповнюючій розробці фундаментальних та прикладних проблем;
- дотримання принципу адекватності, який в кожному конкретному випадку будується на законах та категоріях діалектики.

В якості найважливіших принципів, що забезпечують отримання важливих результатів сучасною наукою визнаються наступні:

- принцип детермінізму, що встановлює обумовленість усіх явищ діями тих чи інших причин, тобто принцип причинно-наслідкових зв'язків всіх явищ дійсності;
- принцип системності, що вимагає трактування всіх явищ як внутрішньо пов'язаних компонентів цілісної системи, природної, соціальної, психічної;
- принцип розвитку, тобто визнання постійних змін, розвитку всіх предметів і явищ дійсності, їх переходу від одних форм та рівнів до інших [60, с. 277].

Тому, важливою складовою теоретико-методологічної основи дослідження стали принципи дослідження. Головними принципами, що їх на нашу думку має використовувати кожен дослідник, можемо назвати принцип об'єктивності, розвитку та історизму. Принцип об'єктивності орієнтує на вивчення об'єктивних закономірностей, які визначають процеси політичного розвитку. Кожне явище розглядають як багатогранне й суперечливе. При цьому вивчають всю систему чинників – позитивних і негативних. Об'єктивність політичних знань передбачає, що процес їх здобуття відповідає реальній дійсності, незалежним від людини законам пізнання. Об'єктивність наукових висновків базується на доказовості наукових фактів. Крім цього ці явища і факти мають аналізуватися та оцінюватися неупереджено.

Принцип комплексності – націлений на інтегрований, цілісний підхід до проблеми етики публічних службовців, комплексну оцінку знань з даної теми.

Термінологічний принцип передбачає вивчення історії термінів і позначуваних ними понять, розробку або уточнення змісту та обсягу понять, встановлення взаємозв'язку і субординації понять, їх місця в понятійному апараті теорії, на базі якої базується дослідження. Автор застосовує його при розкритті головних понять даної роботи.

Принцип багатфакторності дозволяє дослідити вплив різного виду суб'єктивних та об'єктивних факторів, які вплинули на напрямки та темпи розвитку етики публічних службовців.

Аналіз даної теми передбачає також використання принципу матеріалістичної діалектики, що дозволяє визнавати необхідним застосувати до процесу пізнання основні закони та категорії діалектики, осмислювати реальну дійсність, шукати шляхи подальшого удосконалення проблеми, що вивчається. Процес виявлення та осмислення фактів, подій, явищ ґрунтується на відбитті у свідомості дослідника об'єктивної діалектики соціальної дійсності. Діалектика як метод наукового дослідження розширює можливості соціального передбачення та прогнозування, оскільки, дозволяє віднайти найбільш глибокі причини і зв'язки подій, визначити їх внутрішні закономірності і, в наслідок цього, позначити

тенденції, що в них зароджуються. У роботі автор дотримувалася даного принципу при розробці рекомендацій для оптимізації етики публічних службовців з урахуванням ситуації в країні.

Принцип розвитку та історизму передбачає розгляд фактів і політичних явищ у конкретно історичних обставинах, у взаємозв'язку та взаємозумовленості, з урахуванням розстановки та політичної орієнтації соціальних, національних груп, верств, громадських організацій. Оцінюючи історію розвитку етики публічного службовця, важливо брати до уваги генезис, зміст її етапів, еволюцію та тенденції розвитку. Під принципом розвитку мається на увазі визнання безперервної зміни, перетворення і розвитку усіх предметів і явищ дійсності, їх переходу від одних форм і рівнів до інших. Крім вищеназваних, автор дотримувався наступних принципів: системності, конкретності, методологічного плюралізму.

Для того, щоб зрозуміти сутність етики публічного службовця, як засобу запобігання та протидії корупції, потрібно проаналізувати з точки зору наукових методів і підходів, що застосовуються при дослідженні політичного життя суспільства.

Методологічну основу дослідження теми етики публічного службовця складає ряд методологічних підходів, зокрема системний підхід, який аналізує етику публічного службовця як складну цілісну систему у взаємозв'язку з оточуючим громадянським суспільством та державою загалом. Системний аналіз наукової літератури показує, що проблема формування етики публічних службовців раніше не була предметом спеціального дослідження. У різні періоди дослідження етиці публічного службовця відводилася роль технологічного засобу впливу на його свідомість і волю; гуманна сутність професійної етики залишалася поза межами наукового аналізу.

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.

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 «етика», «етика публічних службовців», «професійна етика публічних службовців», «корупція», що дає нам змогу розглянути сутність кожного поняття окремо.

Структурно-функціональний підхід передбачає дослідження внутрішньої будови етики публічного службовця, котрий складається з множини взаємопов'язаних елементів, яка забезпечує цілісність системи. Елементами структури етики публічного службовця є політична свідомість, політична діяльність, ціннісні орієнтації, політичні ідеали, образи, які стають запорукою її функціонування та здійснення впливу на суспільство в державі, відновлення стабільності у сферах життєдіяльності держави.

Інституціональний підхід зосереджує увагу на функціонуванні інститутів державного регулювання. Інститут має забезпечувати зворотний зв'язок між державою і суспільством, здійснювати контроль за діяльністю державних органів та пропонувати їм свої програми вирішення кризових питань.

Демографічний підхід пояснює поведінку службовців такими факторами, як вік, стать, освіта, соціальний статус, місце проживання. Крім того, особливо значущим є вплив освіти на поведінку службовця, оскільки від освіти залежить і характер багатьох інших факторів, що визначають характер поведінки службовців.

Також суттєвим з точки зору психологічної обстановки – біхевіоральний метод, який характеризується як спосіб дослідження суспільно-політичних явищ щодо аналізу поведінки окремих людей та груп (поведінка службовців, рівень політичної свідомості та діяльності для охарактеризування їх політичної культури).

Для дослідження використано метод порівняння. Порівняння – це процес встановлення подібності або відмінності предметів та явищ дійсності, а також знаходження загального, властивого двом або кільком об'єктам. За допомогою цього методу виявляються кількісні та якісні характеристики досліджуваного об'єкта, класифікується, впорядковується та оцінюється зміст явищ і процесів.

Шляхом порівняння встановлюються відносини рівності та відмінності. За допомогою даного методу проведено порівняльний аналіз концепцій, підходів щодо виявлення шляхів протидії та запобігання корупції.

Аналіз і синтез – взаємообумовлені методи пізнання. Аналіз – мислене розчленування цілісного предмета на його частини, виділення окремих ознак, властивостей предмету і вивчення їх як певних елементів цілого. Аналітичний метод спрямований на визначення внутрішніх тенденцій і можливостей предмету. У нашій роботі даний метод застосовуються для дослідження особливостей характеристик розвитку України, дослідження її політичної системи. Синтез – зворотній процес – мислене поєднання в єдине ціле розчленованих частин предмету. Синтетичний підхід в процесі пізнання передбачає, вміння побудувати цілісний образ, модель досліджуваного предмета. Даний метод доцільно використовуються при дослідженні шляхів подолання корупції.

Наступними методами є дедукція та індукція. Дедукція є методом пізнання, за допомогою якого на основі загального логічним шляхом виводиться нове знання про окреме, відбувається сходження від загального до одиничного, тобто окреме пізнається на основі знання загальних закономірностей. Даний метод став нам у нагоді, коли ми працювали над аналізом ступеню розробленості нашої теми – саме дедуктивні прийоми були використанні для посилення окремих розділів даної роботи. Індукція – метод наукового пізнання, коли на підставі знання про окреме робиться висновок про загальне. Це спосіб мисленого сходження від одиничних суджень до загальних, міркування, за допомогою якого встановлюється обґрунтованість висунутого припущення чи гіпотези. Можна стверджувати, що даний науковий метод лежав в основі нашого дослідження – саме отримання знання про основні особливості етики публічних службовців та їх вплив на протидію та запобігання корупції що і було основним завданням нашої роботи.

Логіка наукового дослідження відображає певні наукові принципи. Сутність принципу об'єктивності полягає в тому, що сам історичний процес вивчається нами шляхом критичного аналізу історичних джерел, що є безпосереднім

адекватним відображенням у різноманітних формах минулого щодо поглядів на розвиток та становлення етики публічних службовців в Україні.

Для аналізу даної проблематики був використаний історико-логічний метод. Історичні і логічні методи дослідження використовуються в рамках сходження від абстрактного до конкретного. Історичний метод передбачає розгляд об'єктивного процесу розвитку об'єкта реальної його історії з усіма її поворотами, особливостями. Це є певним способом відтворення в мисленні історичного процесу в його хронологічній послідовності та конкретності.

Логічний метод – це відображення історичного процесу в абстрактній і теоретичній послідовній формі. Тобто логічне – це по своїй суті теж історичне, але звільнене від випадковостей, деталей, зигзагів. Історичний і логічний методи дослідження єдині, адже з їх допомогою вивчається один і той же об'єкт, генезис його виникнення і розвитку.

Діагностика етики публічних службовців здійснювалася за допомогою конкретних методів соціологічного, соціально-психологічного і соціально-педагогічного дослідження, адекватних специфіці об'єкта дослідження, зокрема тестування (схильність до лідерства, комунікативність тощо), методики вивчення мотивації поведінки, ціннісно-орієнтаційної єдності, експертного опитування, дискурсу, інтроспективного аналізу, контент-аналізу, аналізу продуктів діяльності державних органів і службовців (рішень, планів, програм діяльності, матеріалів атестації і самооцінки професійної діяльності, вчинків, професійних відносин) тощо.

Узагальнення як метод дослідження означає формування та розвиток знання шляхом переходу від думки про індивідуальне, яке міститься в понятті, судженні, нормі, гіпотезі, питанні до відповідної думки про загальне, або ж від думок про загальне до думок більш загальних, а також від окремих фактів, ситуацій, подій, предметів та явищ до ототожнення їх в думках і до створення щодо них загальних понять і суджень. Даний метод використовувався на кожному етапі роботи, починаючи від дослідження розвитку даного поняття, закінчуючи підведенням

підсумків щодо основних чинників оптимізації розвитку етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції в Україні.

Крім того, було застосовано метод абстрагування – мислинева операція, філософський і логічний метод «відволікання», який дає змогу переходити від конкретних предметів до загальних понять і законів розвитку. Даний метод у нашому дослідженні використовується при вивченні чинників оптимізації розвитку етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції в Україні.

Підсумовуючи, потрібно відзначити, що в дослідженні етики публічних службовців було застосовано ряд принципів та методів, таких як принципи об'єктивності, логіки побудови висновків, адекватності, детермінізму, системності, розвитку, комплексності, історизму, термінологічний принцип, багатofакторності, світоглядного плюралізму, загального зв'язку, матеріалістичної діалектики, а також методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, логічний метод, порівняння, узагальнення, метод класифікації, абстрагування, конкретизації, системний та функціональний, що дозволило дослідити особливості етики публічних службовців, її значення для державних управлінських установ, наслідки та перспективи розвитку. Були поєднані методи як теоретичного, так і емпіричного рівня наукового дослідження.

Отже, в даному розділі було розглянуто методологічні аспекти дослідження етики публічних службовців як засобу запобігання та протидії корупції, висвітлена історія дослідження проблеми, уточнено головні поняття магістерської роботи та розкриті принципи і методи дослідження шляхів вдосконалення етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції.

РОЗДІЛ 2.

ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСОБУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Встановивши основні методологічні аспекти дослідження етики публічних службовців, спробуємо проаналізувати професійно-етичні аспекти державного службовця, уточнити корупційні аспекти етики публічних службовців, дослідити інституційні механізми підтримки етики публічного службовця.

2.1. Особистість державного службовця: професійно-етичні аспекти

Розгляд відносин публічних службовців і громадян потребує виокремлення та аналізу моральних засад взаємодій між спеціалістами та тими, на кого спрямована державно-управлінська діяльність. Від держави як від організаційної структури суспільство очікує діяльність в інтересах всіх громадян. Справжня демократичність виявляється у визнанні: прав демократичної більшості, права на самоврядування окремої соціальної групи (громади) у сфері, що стосується цієї соціальної групи (громади), права на самовизначення особи в сфері особистих справ. Крім забезпечення прав демократичної більшості державою мають гарантуватися й права окремих соціальних груп. Специфічною рисою відкритих суспільств є те, що в них більшість не має права перешкоджати реалізації потреб та інтересів меншості й не повинна вирішувати за меншість жодних справ, які ця меншість може вирішити сама. Для забезпечення своїх специфічних інтересів окремі групи повинні мати гарантовані державою можливості брати участь у прийнятті рішень, що торкаються безпосередніх проблем таких груп та у контролі за виконанням цих рішень.

Підтримка етики публічного службовця може здійснюватися: через особистісну моральнісну саморегуляцію державних службовців, через інституційні впливи, зміни в організаційному середовищі, які максимально унеможливають порушення етичних засад професії.

Першим напрямком підтримки професійно-етичних впливів є моральнісна саморегуляція, особисті моральні принципи та моральні якості, творче етично огранене самовираження публічних службовців [17, с. 24]. Широке впровадження моральної регуляції у сфері державної влади можливе за умов культивування поваги до особистості; підбору та просування кадрів з урахуванням професійно-етичної та моральної складової професіоналізму; акцентування уваги на моральних вимірах кодексу поведінки в процесі його розробки й упровадження; входження в практику публічної служби низки засобів, що активізують засвоєння етичних стандартів професії.

Другий напрямок професійно-етичних впливів передбачає створення етичної інфраструктури публічної служби та впровадження репутаційного контролю за поведінкою працівника (про другий напрямок перетворень в етиці публічного службовця мова йтиме пізніше) [17, с. 28]. Розглянемо перший напрямок підтримки етики публічного службовця. Організація життєздатна тільки завдяки особистостям і лише у світі особистостей (Е. Мунье). Одним із засадових положень моделі раціональної бюрократії М. Вебера є безособовість, що стверджує формально-функціональні відносини публічних службовців як із громадянами, так із співробітниками всередині організації. Безособовість, за задумом, здатна посилити керованість та контрольованість публічного управління за рахунок позбавлення невизначеності та свавілля.

Функціонування чиновництва тут окреслюється правилами взаємодії, відповідає правовим нормам та організаційним зразкам поведінки. Чітко зафіксоване поле компетенції, раціонально обґрунтований розподіл повноважень та відповідальності, при якому нехтується особистими симпатіями й антипатіями, дозволяє, за Вебером, налагодити більш ефективну працю бюрократії. Це призводить до досить швидкого та продуктивного вирішення справ, оскільки заощаджує час та зусилля, дозволяє уникати численних конфліктів. Однак, безособовість має не лише функціональні, але й дисфункціональні ефекти.

Тотально знеособлений характер відносин призводить до байдужості та нечутливості до потреб громадян і відсутності гнучкості та творчих підходів в

роботі. Безособовість утруднює самореалізацію, демотивує та деформує особистість публічного службовця; людський потенціал, здібності працівників не використовуються у всій повноті, яскраві персоналії витісняються з професійного середовища, провокується морально-психологічний опір співробітників практиці безособовості. Тому в державно-управлінській системі необхідно впроваджувати й особистісні підходи. При цьому персоналізації потребують: споживачі державно-управлінських послуг. Сприйняття громадян як осіб зі своїми особливими інтересами й потребами, життєвим досвідом, світоглядом вимагає від державних службовців внутрішньої етичної, психологічної та етикетної культури; державні службовці. Професійна діяльність має стати й реалізацією особистісних смислів людини-працівника в рамках правового та морального поля професії. Особистісні підходи дозволяють акцентувати увагу на моральнісній саморегуляції державних управлінців. Без їхнього врахування професійна етика залишається лише засобом тиску та примусу. В моральнісній саморегуляції головний наголос ставиться на внутрішніх моральних зобов'язаннях професіонала, його творчому самовираженні, моральній відповідальності, ініціативності й ступені внутрішнього засвоєння професійно-етичних вимог та цінностей.

Публічний службовець перестає сприйматися лише як функціонер, виконавець, а постає як особистість, яка на високому рівні володіє професійними знаннями та навичками, здатна самостійно мислити та приймати відповідальні рішення, виявляє етичну чутливість до складних проблем професійної діяльності. Сформованість ціннісно-мотиваційної сфери, соціально-етичної культури державного службовця впливає на підвищення успішності, ефективності управлінської діяльності, та загалом на покращення суспільного самопочуття, морального клімату в державі [13, с. 280]. Підтримкою індивідуальної професійно-етичної саморегуляції стають повага до особистості публічного службовця, віра в його моральнісну зрілість, створення можливостей для повноцінної професійної реалізації та розвитку людського потенціалу публічного управління. В системі державного управління існують і формально безособові, і особистісні елементи

діяльності, які створюють амбівалентну, суперечливу та взаємодоповнюючу цілісність.

Оскільки державно-управлінська діяльність пов'язана з владними повноваженнями, до представників публічного управління висуваються підвищені моральні вимоги. Контроль за дотриманням етичних вимог у державному управлінні має здійснюватися на етапах: 1) відбору людей на державну службу – тут відслідковуються певні загальнолюдські моральні якості кандидата на посаду, які необхідні для належного виконання професійних обов'язків; 2) проходження професійної діяльності – оцінюється дотримання норм етики публічного службовця.

Оскільки професійна діяльність публічних службовців налаштована на виконання визначених професійних функцій, вона потребує від індивіда наявності певних якостей, які необхідні для продуктивної діяльності державного управління. До таких якостей морального ґатунку належать бажання приносити користь суспільству, громадянськість, відданість ідеалам демократії, законслухняність, патріотизм, політична неупередженість бюрократії, 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 та ввічливість, скромність у особистому житті, відчуття професійної честі та професійної гідності тощо [15, с. 248-275]. Розглянемо деякі із цих якостей.

Значимі вимоги висуваються професійною етикою до громадянських чеснот представників державного управління. Існують різні бачення «векторності» демократичних процесів. Деякі науковці пов'язують ці процеси з активними діями держави, інші вважають, що демократизації держави і уряду передують демократизація громадянина. Нині в дослідницькій літературі все більшої прихильності здобуває погляд щодо зустрічного руху громадськості та державних інституцій до ствердження демократичних засад соціуму. В будь-якому разі на посилення демократичних процесів у державі, в державному управлінні впливає

демократизація публічного службовця як громадянина. Культивування та підтримка у представників державного управління громадянських чеснот стає одним із шляхів демократизації та підвищення здатності влади співпрацювати з громадянським суспільством.

Громадянин – представник громадянського суспільства, який має особистісну самосвідомість, розвинуту потребу в реалізації власних прав, свобод, повноважень, здатність: розрізнати державне (формальне) та безпосередньо людське; відчувати власну гідність у стосунках з державою та шанувати гідність інших; вимагати від держави виконання її функцій, готовність і вміння домагатися дотримання власних прав [43, с. 2]. Громадянин – патріот, що дотримується суспільного та моральнісного принципу патріотизму (С.Г. Рябов) [55, с. 9]. Усвідомлення публічними службовцями себе як носіїв громадянськості розширює можливості збалансування в державно-управлінській діяльності суспільних інтересів із інтересами особистими та груповими. Проте існують певні протиріччя між моральнісними чеснотами та громадянськими чеснотами. Ще Аристотель наголошував на тому, що чесноти громадянина – це сукупність якостей, що сприяють підтримці порядку та справедливості в державі; вони орієнтовані на політичне благо, залежать від типів держав, від законів та їхнього оновлення. Моральні чесноти представляють собою сукупність якостей, що сприяють підтримці людяності; вони орієнтовані на благо й не залежать від типів та законів держав, тобто є досконалішими. Це дає підстави надавати більшу ціннісну вагу не політичному благу, а благу як такому, адже досконала людина – це завжди більше, ніж досконалий громадянин. Саме тому моральнісні характеристики мають перевагу над політичними й наявність громадянських чеснот у особи не є достатньо умовою для того, щоб вважати її людиною моральною.

Окремо слід обговорити явище патріотизму в державному управлінні. Патріотизм – характеризує ставлення людей до своєї батьківщини (країни) та виявляється у певному образі дій, складному комплексі почуттів, що звичайно називають любов'ю до батьківщини. Існують певні небезпеки при спотвореному ставленні до патріотизму: применшення значимості своєї батьківщини, що

призводить до комплексу «меншовартості»; гіперболізація своєї любові до вітчизни, що може виражатися в шовінізмі [59, с. 410]. Дійсний моральнісно забарвлений патріотизм включає визнання права на патріотичність у представників інших «батьківщин». Публічні службовці є представниками держави, яка впорядковує, здійснює управління життям країни, представляє її інтереси на міжнародному терені. Тому тут патріотизм виходить на рівень державного патріотизму, а публічні службовці виявляються «двічі патріотами» – за «велінням серця» та за обов'язком, тобто постають як: особи, що люблять свою Вітчизну; професіонали, що представляють інтереси та діють на користь країни, яку унаочнює держава. Неможливо поставити любов до Батьківщини (як і будь-яку любов) в обов'язок, проте діючи у своїй сфері в інтересах народу, працюючи професійно публічні службовці тим самим стверджують патріотизм своєю діяльністю, працюють на гармонізацію життя своєї країни. Патріотизм не гарантує моральності, оскільки він може не підкріплюватися гуманністю, повагою до самобутності іншого, визнання права іншого народу на формування власного життя.

Суттєвою вимогою до публічного службовця, на відміну від настанов політиків, є припис бути політично неупередженим. Політична неупередженість державного службовця виявляється як громадянська чеснота, оскільки вона налаштовує чиновників на суспільне служіння на основі неупередженого ставлення до будь-якої політичної сили, яка функціонує в рамках закону [64, с. 266-275]. Необхідність політичної неупередженості на державній службі обумовлена тим, що публічна служба – це служба на благо всього народу, тому публічні службовці у своїх діях не можуть відображати й реалізувати інтереси лише певної політичної групи.

Крім того, політична боротьба всередині публічної служби призводить до неузгодженості в державному управлінні, втрати контролю над ситуацією, відсутності єдності у суспільстві, до безладдя. Загалом, громадянськість – наслідок тривалого виховного впливу, громадянської соціалізації особи – інтегрування її у суспільне життя на відповідних засадах. Вироблення відчуття

спів-громадянськості може стати передумовою успішної демократизації українського соціуму й гармонійного розвитку особи. Нині в державному управлінні нагальним є визнання моральності, професійно-етичних чеснот як виміру професіоналізму державних службовців. Моральність має стати необхідним атрибутом ефективної влади і, водночас, – запорукою її ефективності. Професіоналізм особистості – якісна особливість суб'єкта праці, що відображає високий рівень розвитку професійних та ділових 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, свідомо змінює і розвиває себе у процесі праці, вносить свій індивідуальний, творчий внесок у професію, знайшов своє індивідуальне призначення, стимулює у суспільстві інтерес до результатів своєї професійної діяльності і підвищує престиж своєї професії у суспільстві (А.К. Маркова) [50, с. 84].

Професіонал – це людина ініціативна, віддана справі, чесна у ставленні до своєї роботи. Зниження рівня довіри до публічних службовців значною мірою обумовлене непрофесійністю деяких представників владних структур. На особистісному рівні здійснюється взаємовплив професіоналізму та моральності: професіоналізм впливає на формування ціннісного світу, моральності особи, водночас мораль та професійна етика відіграють значну роль в становленні професійності працівника. Так, професіоналізм, ставлення до праці є важливими якісними характеристиками моральності особистості. Ефективність праці у певному сенсі є моральнісним виміром людини.

У сучасному світі особа виявляє власну моральну позицію значною мірою через високий професіоналізм, через такі результати своєї праці, котрі 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 [50, с. 67]. Проте професіоналізм, як він сьогодні розуміється, ще не гарантує моральнісних чеснот людини. Він може

справляти й значний негативний вплив на розвиток особи. Це пов'язано, перш за все, з вузькою професійною спеціалізацією праці, яка робить із людини «раба» своїх професійних знань про оточуючий світ. Глибина професіоналізму веде до певної обмеженості інтересів, установок, поглядів на світ.

Спеціалізація праці призводить до встановлення специфічних норм та правил взаємодії професіоналів, до формування корпоративної етики, яка спроможна перетворюватися в вузькокорпоративний професійний егоїзм. Виходом з цієї ситуації є розмикання вузькопрофесійних рамок, що не дозволить, в тому числі професійній етиці, втратити загально-моральні горизонти. На публічній службі це може відбуватися через механізми колегіальності, експертного аналізу, громадського обговорення, суспільного контролю тощо. Вплив особистості, її моральних та професійно-етичних чеснот на становлення професійності потребує детального аналізу в рамках науки державного управління [50, с. 69]. Результати деяких соціологічних досліджень свідчать, що моральні оцінки дій публічних службовців у суспільній свідомості жорстко не пов'язані з рівнем їхнього професіоналізму, організаторських здібностей, ефективністю рішень, що приймаються, підвищенням професійної компетентності, розвитком ділових якостей. Навпаки, професіонали, високоосвічені та інформовані спеціалісти іноді сприймаються суспільною думкою як особливо винахідливі у зловживаннях службовим становищем, найбільш небезпечні для суспільства й держави.

Головні небезпеки порушення моральних засад державного управління існують там, де у професіоналів є певна свобода вибору. В таких жорстко не кодифікованих ситуаціях основна відповідальність за дотримання професійних етичних цінностей покладається на особистість публічного службовця. Відсутність взаємопов'язаності моральних, професійно-етичних й професійних вимірів призводить до соціальної деградації професіоналізму, що виявляється в поширенні негативних явищ в діяльності державної служби, зокрема таких, як корупція, бюрократизм, відірваність від народу, «напівпрофесійність», політична

заангажованість, фаворитизм, особиста відданість конкретним керівникам тощо [40, с. 112].

Однак висока моральність працівника не звільняє його від обов'язку професійно виконувати службові доручення. Неможливо абсолютно виправдати професійні недоліки найкращими моральнісним мотивами. Якщо використовуючи позитивну мотивацію, в результаті обмеженості професійних знань та вмінь працівник діє не професіонально, це не знімає з нього повністю відповідальності, більш того – накладає моральну провину за відсутність професійного самовдосконалення. У багатьох країнах, зокрема у Великобританії, США, Франції, ФРН, Японії, такі моральнісні якості, як відповідальність, честь, толерантність, доброзичливість державного службовця є вагомими професійними характеристиками, що впливають на прийняття рішень й унормовують діяльність чиновництва. З іншого боку, професіоналізм тут постає як один із базових професійно-етичних обов'язків публічного службовця [50, с. 45].

В Україні принцип професіоналізму закріплений в Законі України «Про державну службу». Згідно з «Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад публічних службовців» особистими вимогами для всіх публічних службовців є такі професійно-кваліфікаційні характеристики, як принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України; ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка [40, с.149]. Існуюча ситуація ставить державну службу України перед необхідністю розширити поняття професіоналізму на державній службі, включити до нього професійно-етичні та враховувати моральні характеристик особи. За такого підходу професіонал визначатиметься як людина, що не лише знає технології та вміє їх застосувати, але й наповнює свою працю певним моральнісним змістом.

Моральні якості публічного службовця, дотримання ним норм професійної етики, його репутація мають стати одними із провідних елементів його професійної придатності. Прийняття на роботу та кар'єрне просування залежатиме й від рівня реалізації працівником професійно-етичних вимог. Визначення

ступеню його компетентності включатиме перевірку дотримання професійного етичного кодексу, оцінку особистих моральних чеснот державного службовця (справедливості, працелюбності, відповідальності, доброзичливості, чесності, толерантності, тактовності тощо). З іншого боку відсутність певних моральних якостей, порушення професійно-етичних встановлень свідчатиме про непрофесійність публічного службовця та його непридатність працювати в державному апараті. Ще однією важливою професійно-етичною вимогою до публічного службовця є вимога відповідального ставлення до професійної діяльності. Професійна відповідальність – тримання відповіді за дотримання специфічних професійних норм, що регулюють поведінку суб'єкта діяльності, які, як правило, є нормами професійної етики. Професійна відповідальність тісним чином пов'язана з професійною етикою публічних службовців. Професійна етика – це етика відповідальності (П. Друкер) [21, с.3]. Відповідальність поділяється на об'єктивну – приписування її відбувається за результатами вчинку, при цьому враховується лише відповідність вчинку певним нормам, та суб'єктивну – внутрішню відповідальність перед совістю, значимими людьми.

Професійна відповідальність в державному управлінні може існувати як відповідальність перед суспільством в цілому; відповідальність перед окремим групами та представниками суспільства; відповідальність всередині професійної групи. Відповідальність може накладатися ззовні як нав'язування виконання професійних, службових обов'язків, але тоді це скоріше підзвітність, виконавча сумлінність, а може поставати як самостійно прийняте, добровільне слідування належному в професії, тоді мова йтиме про моральну відповідальність. Професійна відповідальність є особливо дієвою, коли вона стає похідною внутрішньої моральної відповідальності людини. В державно-управлінській діяльності необхідно робити акцент не тільки на «виконавчій сумлінності», але й на відповідальності, а це стає можливим тоді, коли у суб'єкта діяльності є певна свобода дії. Відчуваючи себе лише ланкою в безликому ланцюгу, не будучи автором вчинку, події, працівник прагне позбутися і відповідальності за них. Навпаки, розширення кордонів для вільної реалізації суб'єкта, підвищення довіри

до нього, повага до його унікальності, обертаються підвищенням відповідальності за власні дії, власне життя, за підтримку особистої гідності. Іншими словами, працівник може бути професійно відповідальним тільки за те, на що в нього є повноваження.

Сьогодні в Україні відбувається певна переорієнтація уваги суспільства із колективної на особисту відповідальність, яка покликана протистояти підміні та розмитості відповідальності. Персональна відповідальність за виконання службових обов'язків проголошується як один із засадових принципів публічної служби багатьох країн, в тому числі й України. Проте це не означає, що колективна відповідальність у будь-якому разі цілком розчиняється в індивідуальній моральній відповідальності службовців. Існують такі види колективної відповідальності, які не можна повністю розкласти на індивідуальні відповідальності. Розширення сфери індивідуальної відповідальності повинно поєднуватися із розвитком співвідповідальності – відповідальності колективу, професійної групи тощо.

Відповідальність кожного в колективі залежить від його положення, впливовості та знань. Кожен співробітник несе частину відповідальності пропорційну його практичному впливу. Особливо велика відповідальність лежить на тих представниках влади, які приймають рішення, проте й тут індивідуальна відповідальність публічних службовців, що наділені повноваженнями приймати рішення, поєднується з колективною, груповою відповідальністю – відповідальністю професійної групи перед суспільством. Факторами сприяння підвищення персональної професійної відповідальності публічних службовців є: послідовне делегування компетенції та відповідальність вниз; створення можливості для творчого підходу; досягнення кращих координацій та співробітництва; не дозволяє цілісно побачити професійні задачі професіонали втрачають масштаб для оцінки подій, здатні орієнтуватися лише на перебіг та результат локального процесу; не підготовлює до ситуацій з елементами ризику, до вирішення проблем із застосуванням нестандартного, творчого підходу; веде до зняття з себе відповідальності за вчинки, котрі здійснені «за правилами»; не

визначає цілей діяльності немає відповідальності за її змістовну наповненість; звужує свободу дій професійне життя не пов'язується із сенсожиттєвими орієнтаціями та перспективними планами професіонала; жорстка регламентація, зовнішній контроль, направленість професійної діяльності лише на виконання тих чи інших інструкцій, наказів, розпоряджень, ствердження орієнтації на цілі та результати в сукупності з оцінкою досягнутих результатів по достоїнству (Р. Майєр, М. Едель) [28, с. 17]. Складовою реалізації ідеї служіння в державному управлінні є повага до людини.

З етичної точки зору особи, з якою ми вступаємо у процес взаємодії, визнаються як значимі, достойні поваги та гідного відношення. Повага – таке ставлення до людини, в якому практично визнається цінність та гідність особи [31, с. 131]. Повага має свої градації та відтінки, які залежать від авторитету, досягнень та достоїнств особистості.

Однак, моральною свідомістю висувається вимога «попереднього» поважливого ставлення до особи як до людини (тобто автономного та раціонального діяча), яке відображається в етичних та етикетних приписах. В такому ставленні фіксується глибоко гуманне відношення до індивіда як до потенційно гідного, як такого, що не дивлячись на певні вади характеру чи виховання, спроможний називатися представником людства. А підкреслення значимості для оточуючих здобутків індивіда фіксується у термініві «пошана». Кожна окремо людина розглядається як достойна поваги вже за те, що вона людина. У взаємодіях між публічними службовцями та громадянами повага конкретизується зокрема: у доброзичливості, готовності взяти участь у вирішенні справ громадянина, схильності до взаємодопомоги та співробітництва; у ввічливості та коректності у ставленні до людини (відсутності демонстрації надмірної зайнятості; уважному слуханні та вмінні почути; наданні людині можливості висловити свою точку зору; чіткому, короткому, послідовному, коректному викладенні інформації; аргументації, що орієнтована на особливості сприйняття людини); у точності (пунктуальності, точних формулюваннях, вчасності надання відповідей та послуг, виконанні рішення у строки, дотриманні

слова) тощо [37, с. 46]. Поряд з цим повага до громадян у працівників має поєднуватися з самоповагою, що виражається у вмінні протистояти адміністративному та побутовому хамству.

Досить вагомою професійно-етичною рисою публічного службовця є толерантність. Толерантність – морально-психологічна установка особи на сприйняття іншої людини в її інакшості, визнання за цією людиною права на самобутнє існування; утримання від агресії та терпимість до ідей, звичок, норм поведінки, які не подобаються або викликають неприязнь. Термін «толерантність» у перекладі з латини означає «терпіння». Толерантність зазвичай визначається як терпимість, поблажливість до когось або до чогось. Існує вагома аргументація на захист принципу толерантності в державному управлінні. Здатність державних інститутів підтримувати соціальну інтеграцію в суспільстві є суттєвим чинником, невід’ємним складником легітимації влади [65, с. 9]. Водночас і визнання відмінностей є повноправною формою взаємодії у суспільстві. Забезпечення державою передумов для консолідації у суспільстві при одночасному допущенні та заохоченні розквіту багатьох «способів життя» – один із найважливіших вимірів людського існування, відповідальність за якісні та кількісні характеристики якого повинна нести держава. Не лише держава, але і кожен публічний службовець мусить визнавати моральне право іншого на власні погляди, поважати це право.

Схильність до нетолерантності притаманна будь-якій особі, оскільки будь-хто бажає, щоб усі вірили в те ж саме, в що вірить він – в такому випадку не потрібно перевіряти, зіставляти власні погляди з поглядами інших. Проте, жодна позиція, попри її поширеність, популярність та визнання широкими колами, не може «претендувати на безапеляційну праведність». Толерантність результативна, якщо вона обопільна. Проте толерантність має власні межі, при перетині яких виникає стан байдужості, за якого толерується будь-який акт сваволі, агресії. Виявам жорстокості, порушення прав людини повинні запобігати як держава, так і громадяни. Межі толерантності встановлюються принципом поваги до людини, яка робить невиправданим втручання у добровільний вибір цієї людини.

Декларація й відстоювання принципу толерантності як етичного професійного принципу, як професійної етичної вимоги активізуватиме зусилля державних службовців на пошуки взаємної згоди задля влаштування гармонічного, орієнтованого на цінності демократії суспільного життя [65, с. 11]. Крім зазначених вище моральних вимог до державного службовця, значну роль в професійному житті відіграють професійна честь та професійна гідність.

Професійна честь – оцінка значимості, зовнішнє суспільне визнання дій та здобутків людини як представника професії, що виявляється в суспільному авторитеті. Слово «честь» етимологічно пов'язане зі словом «частина». Об'єктивно – честь є думка інших про нашу цінність, суб'єктивно – наш страх перед цією думкою (А. Шопенгауер) [56, с. 57-64]. Вираз «професійна честь публічного службовця» фіксує, що у набутках професійної групи публічних службовців кожен її представник має свою частку, та його особа оцінюється з точки зору належності до професії «публічний службовець».

Професійна честь – турбота про честь публічної служби як професійної сфери, до якої належить конкретний публічний службовець, тобто піклування про те, щоб професійна група була авторитетною частиною суспільства; турбота про власну професійну честь, тобто про те, щоб конкретний публічний службовець був достойною частиною професійної групи публічних службовців [56, с. 64].

Усвідомлення дійсних групових інтересів як реалізації певної соціальної ролі призводить до виникнення групової відповідальності та відповідальності кожного окремого працівника перед своєю професією, яка спонукає удосконалювати свої знання та навички, творчо ставиться до власної професійної діяльності, своїми діями прагнути підтримати честь та престиж професії. До суттєвих здобутків професійної честі бюрократії може належати гордість власною незаангажованістю, об'єктивністю, компетентністю, розумінням державних інтересів. Саме ці риси, на думку багатьох представників професії, можуть вигідно вирізняти державних службовців від парламентарів та представників громадськості. Важливо не схибити цим здобуткам та не замінити дійсне призначення професії квазі-інтересами (пошуками особистих чи групових вигод)

[39, с. 82]. Професійна честь налаштовує професіоналів на чутливе ставлення до власної поведінки та дій колег.

Однак, професійна честь може вироджуватися через розповсюдження таких явищ, як зарозумілість, марнославство, хибне самолюбство, непомірні амбіції, прагнення ствердитися за рахунок громадян, які звернулися до публічних установ за певними послугами. Професійна честь як вираз корпоративного відособлення, «елітарності» призводить до завищеної оцінки діяльності державних органів, неприйняття іншої позиції, нетерпимості до критики, загалом – до стагнації в професійному середовищі. Тому слід піклуватися про дійсний авторитет державної служби та орієнтацію його на служіння народу. В цій ситуації зростає значимість феномену професійної гідності. Регулюючі ефекти професійної гідності до сих пір активно не використовуються в державному управлінні України. Це певним чином пов'язано і з організаційними особливостями бюрократичного середовища, і з духовно-культурним контекстом суспільного життя.

Розповсюдження в нашій культурі цінностей колективізму, колективної відповідальності, іноді поставало на заваді формуванню персональної відповідальності як поваги до власної гідності та власної унікальності. Професійна гідність – самооцінка індивідом своєї професійної діяльності, внутрішня впевненість в власній цінності як професіонала, почуття самоповаги до власних професійних надбань [42, с. 37]. Професійна гідність певною мірою базується на почутті професійної честі, оскільки вельми важливою для формування самооцінки є оцінка суспільством значимості тієї чи іншої професії. Мати професійну гідність означає оцінювати себе як гідного свого професійного призначення. Професійна гідність не може нав'язуватися людині ззовні, індивід в більшій мірі відчуває себе відповідальним за підтримку власної гідності (в тому числі і професійної гідності), якщо розширюються кордони його вільного волевиявлення, довіри до нього, поваги до його унікальності.

В явищі професійної гідності є і свої слабкі місця – тут здійснюється оцінювання себе за власними високими моральнісними мотивами, намірами, а не

за вчинками. Професійна гідність інколи орієнтує індивіда на самовпевненість, самопереконливість, оцінку за «внутрішніми можливостями», а не за реальними діями.

Підсумовуючи опис основних професійно-етичних вимог до чеснот публічного службовця, зазначимо, що служіння заради спільного блага вимагає часом великої жертви – однак не такої, яка б зробила неможливим індивідуальний розвиток особистості (А. Шостек) [13, с. 305]. Видатний юрист А.Ф. Коні свого часу писав: «Служіння лише тоді буде корисним, коли в нього буде привнесена суворая моральна дисципліна, коли інтереси суспільства і людської гідності будуть захищатися з однаковою чуйністю і ретельністю» [21, с. 14].

Якість виконання професійних обов'язків публічного службовця, незалежно від посади, яку він займає, залежить від багатьох факторів: професійних навичок та правових знань, його зацікавленості в роботі, ставлення до населення, мови, зовнішнього вигляду, дотримання етичних норм і правил. Крім того, діяльність публічного службовця повинна бути спрямована на підвищення позитивної репутації професії, розвиток органів державної влади та держави в цілому.

Важливість професійної етики публічного службовця полягає в тому, що вона виробляє модель моральної орієнтації в професійній поведінці публічного службовця, сприяючи захисту інтересів суспільства та держави, впливає на ефективність, якість та компетентність державної служби в Україні та її авторитет.

Таким чином, на нашу думку, підвищенню професійної етики публічного службовця сприятиме удосконалення чинного законодавства в сфері публічного управління, приділення більшої уваги морально-психологічному вихованню публічних службовців, розроблення програм та рекомендацій щодо підвищення рівня професійної правосвідомості, професійної етики, регулярне проведення занять, курсів підвищення кваліфікації, практична робота з психологами, створення більш сприятливих умов праці та стимулювання за проявлені успіхи.

2.2. Конфлікти інтересів на державній службі: корупційні аспекти

Конфлікт інтересів є однією із найбільш гострих проблем публічного адміністрування, невирішеність якої утруднює результативну діяльність, підриває авторитет влади в очах громадян, унеможлиблює реалізацію місії бюрократії. В процесі функціонування виконавчої влади виникають найрізноманітніші «конфлікти інтересів» – між приватними та суспільно-правовими інтересами, обов'язками, службовими повноваженнями, особистими та груповими, груповими та державними, відомчими, міжособистими інтересами тощо [22, с. 10]. Та на теренах державно-управлінських розвідок вживаючи термін «конфлікт інтересів» мають на увазі саме перший вид конфлікту – між приватними інтересами та суспільно-правовими інтересами, обов'язками, службовими повноваженнями. Це вказує на його визначальну роль в діяльності органів виконавчої влади. Проблема конфлікту інтересів розглядається в таких документах як: «Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб» (ООН), Модельний кодекс поведінки державних службовців Комітету міністрів Ради Європи, «Настанова Організація Економічного Співробітництва та Розвитку щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі», етичні та антикорупційні кодекси поведінки державних служб багатьох країн (Австралії, Ірландії, Канади, Словаччини, США, ФРН тощо) [22, с. 4]. В 2003 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Конвенцію ООН проти корупції, де вимоги щодо попередження конфлікту інтересів встановлюються не лише до публічних управлінців, а й до держав. Згідно з Конвенцією кожна держава, що входить до складу ООН, має прагнути відповідно до принципів свого внутрішнього законодавства створювати, підтримувати та укріплювати такі системи, які сприяють прозорості та попереджають виникнення колізії інтересів [22, с. 1].

Конфлікт інтересів – суперечність між особистими інтересами особи 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 [23, с. 19]. Існують фактичні, потенційні та уявні конфлікти інтересів. В «Настанові ОБСЄ з вирішення

конфлікту інтересів на державній службі» конфлікт інтересів визначається як конфлікт між суспільно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи (посадової особи місцевого самоврядування), при якому її приватні інтереси (що випливають з положення посадової особи як приватної особи) здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею офіційних обов'язків або функцій. При такому визначенні термін «конфлікт інтересів» має таке ж значення, як і термін «фактичний конфлікт інтересів». Потенційний конфлікт інтересів виникає в тих випадках, коли державна посадова особа, посадова особа місцевого самоврядування 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 на державній службі:

- членство (участь) в некомерційних організаціях;
- неподання або подання неповних відомостей про доходи чоловіка (дружини) і/або неповнолітніх дітей;
- володіння цінними паперами, акціями (частками участі, паями в статутному (складеному) капіталі організацій);
- наявність особистої зацікавленості, яка впливає або може вплинути на об'єктивне виконання посадових обов'язків [23, с. 26].

При цьому наявність особистої зацікавленості, яка впливає або може вплинути на об'єктивне виконання цивільним службовцям посадових обов'язків, може виникнути при: участі в судах з особистих спрах або у спрах підвідомчих державних установ; участі у складі конкурсної комісії з прийому на державну цивільну службу в разі, якщо конкурсант є родичем державного цивільного службовця; перевірці та контролі діяльності підвідомчих організацій, в яких працював / планує працювати державний цивільний службовець або працюють його родичі; наданні особистої переваги організаціям, в яких працюють родичі, при розподілі грантів або виділення грошових коштів; участі у роботі комісій з надання матеріальних цінностей (земельних ділянок, ділянок лісових угідь,

фінансових коштів) для самого державного цивільного службовця або для фізичних осіб, які є родичами державного цивільного службовця, або юридичних осіб, засновниками або учасниками яких є родичі державного цивільного службовця; · взаємодії з комерційними організаціями, співробітниками або учасниками яких є родичі державного цивільного службовця.

Уявний конфлікт інтересів існує тоді, коли виникає думка про те, що приватні інтереси державної посадової особи, посадової особи місцевого самоврядування здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею функціональних обов'язків, але в реальності цього не відбувається. При цьому регламентується і діяльність, що може викликати видимість конфлікту інтересів – навіть існування підозри, що у службовця він є невирішеним, може спровокувати сумніви у чесності працівника й підриватиме довіру загалу до організації [26, с. 123-129]. Розпорядження владою та участь в управлінні створюють в сфері державної влади та в місцевому самоврядуванні умови, які потенційно утримують в собі конфлікт інтересів. На теренах пострадянських країн причинами, що розширили корупційні можливості та ореол виникнення конфліктів інтересів, створили спокуси для певних чиновників є: широкий перерозподіл власності держави на пострадянському просторі, недостатня розробленість законодавства, політична боротьба.

Протягом ХХ ст. робилося чимало спроб обмежити владу бюрократії, жорстко регламентувати дії службовців на основі раціональних правил. Однак корупційні скандали та зниження довіри громадськості до чиновництва утвердило дослідників і практиків у думці про невикорінність конфлікту інтересів і неможливість його регулювання лише правовими засобами. Нині вже стало аксіомою твердження про те, що в державному управлінні й місцевому самоврядуванні неможливо позбутися конфлікту інтересів [26, с. 124]. Пріоритетність суспільних інтересів не може анулювати приватні інтереси персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування. У кожного службовця є свої особисті інтереси, що іноді можуть суперечити рішенням або

діям, які від нього вимагає професія. Тому немає сенсу закликати до заборони конфлікту інтересів.

Так, експерти Організації Економічного Співробітництва та Розвитку вказують на те, що жорсткий підхід до регулювання приватних інтересів може порушувати права публічних службовців, бути непродуктивним чи недійовим, позбавляти державну службу привабливості для потенційних працівників [20, с. 31]. Однак ситуації конфлікту інтересів мають урегулюватися.

Історично перші спроби вирішення конфлікту інтересів в публічному адмініструванні пов'язані із його регулюванням за допомогою кримінального законодавства. Лише з 60-х рр. ХХ ст. в США розпочинає діяти адміністративний кодекс поведінки чиновництва, порушення якого тягне за собою адміністративні санкції (догану, тимчасове відсторонення від роботи, звільнення). Конфлікти інтересів постають і як професійно-етична проблема: вони утримують в собі небезпеку порушення цінностей справедливості та неупередженості, можуть створювати враження, що управлінські рішення та дії здійснюються не заради суспільного блага, а в інтересах приватних осіб. Видається, що повинна бути запропонована система досить гнучких і диференційованих процедур, спрямованих на врегулювання конфлікту інтересів: виявлення (потенційного) конфлікту інтересів; попередження виникнення конфлікту інтересів; запобігання негативних наслідків конфлікту інтересів. Отже, повинна бути створена система позитивних і негативних стимулів, яка заохочувала б в істотно більшою мірою, ніж сьогодні, належне виконання службовцем своїх обов'язків і робила б невивідним неналежну поведінку.

Основні засоби врегулювання конфлікту інтересів на державній службі:

1. Виявлення: аналіз інформації, наданої службовцем про себе відповідно до вимог законодавства; особисті заяви службовця про можливий конфлікт інтересів відповідно до вимог, встановлених законодавством; заяви (включаючи анонімні) третіх осіб, у тому числі тих, хто вважає себе постраждалими від неправомірних дій службовця, пов'язаних з конфліктом інтересів; матеріали публікацій в ЗМІ.

2. Попередження: заборона займатися певними видами діяльності або здійснювати певні дії; дозвільний порядок заняття певними видами діяльності або здійснення певних дій; обов'язкове повідомлення про заняття певними видами діяльності.

3. Запобігання: відсторонення службовця від виконання обов'язків (функцій), в ході виконання яких виникає конфлікт інтересів; посилення контролю за виконанням службовцем обов'язків, в ході виконання яких виникає конфлікт інтересів; колегіальне прийняття рішень з питань, з якими пов'язаний конфлікт інтересів [25, с. 3].

В документах ОЕСР зазначається, що сучасна політика управління такими конфліктами повинна бути спрямована на: пошук балансу за рахунок виявлення ризиків для добропорядності державних органів і їхніх відповідальних працівників; заборону неприйнятних форм конфліктів; адекватне управління конфліктними ситуаціями; підвищення поінформованості державних органів та окремих чиновників про такі конфлікти; забезпечення ефективних процедур для їхньої ідентифікації, розкриття, дозволу; поширення інформації про ефективні методи керування конфліктами [34, с. 11-12]. Свої стратегії управління конфліктами інтересів розробляють окремі країни, регіони, відомства. Скажімо, незалежна Комісія з боротьби з корупцією Нового Південного Уельсу в своєму Керівництві з управління конфліктами інтересів вважає, що мають бути: визначені ситуації, що містять потенційні конфлікти; виявлено, що співробітники заявляють про конфлікти; знайдено шляхи вирішення або мінімізації їхньої потенційної дії.

Комісія рекомендує організаціям: визначити області потенційних конфліктів інтересів, як частини оцінки ризику корупції; розробити чіткий кодекс поведінки та стежити за його дотриманням усіма службовцями; розробити політику та процедури для виявлення і розгляду конфліктів інтересів; упевнитися, що весь штат і виборні посадові особи знайомі з питаннями конфлікту інтересів і знають про свої обов'язки; чітко визначити, хто відповідальний за прийняття заяв про конфлікт інтересів і здійснювати повне документування будь-якої заяви; визначити коло заходів для вирішення дійсного або потенційного конфлікту

інтересів. В публічному адмініструванні зазвичай створюється низка інституціональних, в тому числі професійно-етичних, засобів протидії конфлікту інтересів. До них відносять законодавче його врегулювання, існування етичних кодексів, чіткі механізми врахування професійно-етичного компонента при підборі та просуванні кадрів, забезпечення функціонування службових викриттів, умови для дії суспільного контролю, функціонування омбудсменів тощо.

Систематичне проведення заходів професійної соціалізації індивіда, професійно-етичне навчання, демонстрація кращих прикладів професійного поведіння можуть активізувати моральні чинники управління конфліктами інтересів. Існує позиція згідно з якою, налагодити ефективне управління конфліктами інтересів на державній службі можливо за допомогою створення спеціального органу, який би мав широкі повноваження, здійснював просвітницьку та контролюючу функції, взаємодіяв з громадськістю в питаннях виявлення та регулювання цих конфліктів [34, с. 14]. Виявлення моральних аспектів конфліктів інтересів дає підстави вести мову про залучення моральних, професійно-етичних їх регуляторів, які впливають на вирішення конфліктів через «управління» ними.

При цьому документи, які регулюють конфлікти інтересів, залишаються тісно пов'язаними із кримінальним та іншими видами законодавства, й дозволяють в залежності від важкості проступку застосовувати як моральні, так і правові засоби його регулювання. Зазвичай правила поведінки публічного службовця при виникненні конфлікту інтересів прописуються в етичних кодексах. Але неможливість існування інструкцій щодо вирішення всіх вірогідних конфліктних ситуацій спонукає до того, щоб в службовій діяльності в більшій мірі керуватися професійно-етичними принципами, що відіграють в державно-управлінській діяльності орієнтуючу та мотивуючу роль. З метою сприяння укріпленню добропорядності при виконанні службових обов'язків в «Настанові Організація Економічного Співробітництва та Розвитку щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі», наприклад, виділяються такі ключові принципи як служіння суспільним інтересам; забезпечення прозорості та

контролю; підвищення індивідуальної відповідальності та особистий приклад; формування нетерпимої до конфлікту інтересів організаційної культури [57, с. 83-84]. Конфлікт інтересів у публічного службовця може провокувати конфлікти між ним та: організацією, яка повинна результативно виконувати свої соціальні функції; суспільством; професійною групою, працівниками організації. Виявлення різних зрізів конфлікту інтересів дозволяє віднаходити різні шляхи та етичні чинники його вирішення та задіяти кожного із суб'єктів конфлікту (індивідуальних чи колективних) для його попередження.

В державному управлінні найбільш розробленими є алгоритми виходу із внутрішньо-організаційного конфлікту. Вони зафіксовані в нормативних документах у вигляді приписів для індивіда (правила повідомлення про конфлікт інтересів, уникнення, запобігання та вирішення конфлікту інтересів) і для організації (приписи щодо попередження, вияву, контролю та санкціонування конфлікту). При розгляді конфлікту інтересів публічного службовця як конфлікту між суспільством (громадянами) та налаштованим на реалізацію приватного інтересу індивідом-чиновником для виходу із даної колізії можуть бути широко задіяні механізми суспільного нагляду. В цьому випадку громадськість, громадські організації можуть здійснювати контроль та ініціювати попередження конфліктів інтересів і санкціонування зловживань чиновників службовим становищем (через звернення до органів виконавчої влади із скаргами, судові позови, виступи у ЗМІ тощо). При аналізі конфлікту інтересів як суперечності між приватними інтересами публічного службовця та інтересами професійної групи (що спрямовані на виконання її соціального призначення) виявляються нові механізми впливу на працівника.

Репутаційний контроль за поведінкою чиновника з боку професійної спільноти стає вагомим контрзаходом використанню службового становища. Конфлікт інтересів може мати міжособистий ракурс виміру і розглядатися як конфлікт між працівником, який зловживає або може зловжити службовим становищем, і працівником, для якого подібні дії або бездіяльність колеги є неприйнятними [53, с. 53-62]. В цій ситуації як засіб виявлення конфлікту

інтересів можуть використовуватися службові викриття. Напевне, найбільш складно вирішувати конфлікти інтересів тоді, коли вони мають характер внутрішньо-особистісних конфліктів. Конфлікт інтересів тут набуває справді моральнісного забарвлення. В цій ситуації службовець стоїть перед моральним вибором і лише сам є актором конфліктної «взаємодії». Іноді індивід вимушений робити вибір між декількома обов'язками.

Для публічного службовця власна матеріальна забезпеченість, добробут його сім'ї, дружні почуття тощо можуть бути серйозними мотиваціями для порушення професійно-етичних настанов. При існуванні суперечностей між рівнозначними для суб'єкта цінностями моральний конфлікт протікає досить гостро для особистості. В таких обставинах керуючим началом виступає ієрархія моральних цінностей людини. Безумовно, і суспільна мораль, і професійна етика встановлюють обмеження егоїстичним налаштуванням людини [61, с. 168-169]. Однак те, наскільки ці обмеження засвоюються індивідом, й службовець внутрішньо погоджуватиметься із суспільними та професійно-етичними вимогами, залежить від особистісних принципів і чеснот працівника. Держава опосередковано спроможна впливати на достойний вихід з цієї ситуації. Активне проведення заходів професійної соціалізації, професійного навчання здатне через механізм переконання діяти на усвідомлення та засвоєння індивідом місії професії. До сих пір ми розглядали конфлікт інтересів як конфлікт між суспільно-правовими і приватними інтересами посадової особи. Але доцільно було б позначити й розходження інтересів службовця як представника професійної групи, відомства, державної інституції та інтересами суспільно-правовими.

В даному випадку неправомірним чином вплинути на виконання посадовою особою офіційних обов'язків або функцій здатні групові інтереси індивіда. Обговорення цього ракурсу проблеми торкається вироблення заходів запобігання негативним наслідкам корпоративності (професійної, відомчої, організаційної).

Отже, виокремлення різних зрізів конфлікту інтересів дозволяє задіяти різні етичні сценарії управління ним. Загалом вплив на активізацію професійно-етичних і моральних регуляторів є до сих пір недостатньо затребуваним в

українських реаліях засобом вирішення конфлікту інтересів. Неурегульованість питання конфлікту інтересів свідчить про суттєві проблеми в етиці державного службовця: недостатнє культивування та підтримку чеснот бюрократії, слабку виразність почуття професійної честі та професійної гідності тощо [64, с. 270].

Для запобігання та урегулювання конфлікту інтересів, крім впливу на активізацію моральних регуляторів поведінки, необхідно задіяти інституціональні засоби управління цим конфліктом, створити сприятливі умови для діяльності публічних службовців. Створення належних умов діяльності публічних адміністраторів є одним із факторів запобігання конфлікту інтересів. Достойна заробітна плата, соціальні пільги, стабільне положення, можливості для кар'єрного просування, високий соціальний статус є передумовами для ефективної та морально орієнтованої діяльності. Українській виконавчій владі необхідно втілити в практику власну стратегію управління конфліктами інтересів. В професійно-етичній площині це вимагає чіткої фіксації принципів і норм поведіння публічних службовців в етичному кодексі, навчання чиновників сценаріям належного поведіння в таких конфліктних ситуаціях, покладання відповідальності за здійснення професійно-етичних програм та управління конфліктами інтересів на певні структури, наявність радників (омбудсменів), які б розслідували скарги, надавали службовцям поради щодо попередження та виходу із конфліктів інтересів тощо.

Отже, з наведеного можна зробити висновок, що саме питання моралі є першочерговою проблемою, що в свою чергу і формує соціальну кризу нашого суспільства, адже маючи можливість до зловживань, особа, яка не дуже опікується принципами моралі та службової етики обов'язково скористається своїм становищем, попри існуючі заборони та обмеження.

2.3. Інституційні механізми підтримки етики публічного службовця

Як вже зазначалося підтримка адміністративної етики може здійснюватися на організаційному рівні – через інституційні впливи, та на особистісному рівні – через моральнісну саморегуляцію публічних службовців. Розглянемо другий –

інституційний – напрямок підтримки етики публічного службовця. Чинниками бюрократичних деформацій можуть бути не лише особисті недоліки морального гатунку окремих публічних службовців, але й недоліки бюрократичної системи управління як такої. Діяльність державних структур не викликатиме довіри громадян, якщо вона забезпечуватиметься лише сподіваннями на моральність представників бюрократії. Громадяни відчуватимуть себе незахищеними перед можливими свавільними діями чиновника в ситуації, коли те чи інше вирішення проблеми ґрунтуватиметься на власному розумінні бюрократа морально прийняттого чи неприйняттого. В суспільстві виникає необхідність в колективних гарантіях морально орієнтованої праці бюрократії, які надають держава та професійне співтовариство, встановлюючи й підтримуючи певне організаційне середовище.

За визначенням Ф. Селзніка, вбудовування моральної компетенції в структуру підприємства є однією з найважливіших задач планування інститутів та підтримки державної та приватної колективної відповідальності. Якщо вести мову про державні гарантії, то крім правових, вони можуть мати етичний, або етико-правовий характер. Громада потребує передбачуваності поведінки чиновництва, а отже ретельної розробки, фіксації та спеціальної підтримки професійно-етичних засад діяльності бюрократії [63, с. 5]. Для налагодження сприятливого для продуктивної професійної діяльності етичного клімату, для посилення етичної чутливості публічних службовців державне управління в Україні вимагає створення дієвих механізмів підтримки професійної етики. За допомогою інституціональних засобів здійснюється гарантування достойної поведінки публічних службовців з боку держави й професійного співтовариства та скеровування державних службовців на засвоєння суспільно визнаних цінностей професії. Сукупність засобів, що вживаються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки публічних службовців називають етичною інфраструктурою державної служби.

Етична інфраструктура публічної служби – сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки

публічних службовців [43, с. 2]. Елементами етичної інфраструктури є: політична воля – жодна ініціатива в сфері етики публічної служби не буде успішною, якщо за нею не стоять воля і бажання керівництва країни. Без реальної політичної та фінансової підтримки будь-які реформи приречені на провал. Крім того політичне керівництво країни власним прикладом повинно підтримувати високі етичні стандарти поведінки; законодавство – певний набір законів, більш менш однаковий для більшості країн, що фіксує критерії поведінки для публічних службовців. Законодавство країни має забезпечувати процедури нагляду, проведення розслідувань та застосування покарань. Крім того закони та інші правові норми повинні бути відредаговані таким чином, щоб в них не містилося суперечностей, аби не ставити публічних службовців в ситуацію вибору – який саме закон краще виконувати. Кодекси поведінки – нормативні акти, в яких визначаються стандарти поведінки для державної служби в цілому або для окремих органів влади; певні умови підтримки державної служби – достатньо великий набір факторів, які впливають на поведінку працівників: рівне ставлення до всіх службовців незалежно від посади та оплати праці, механізми захисту публічних службовців від свавілля керівництва [35, с. 1].

На державній службі необхідно створити такі умови, щоб у працівників не виникало відчуття незахищеності; координуючі органи – органи державної влади, які відповідають за проведення етичної реформи держслужби і за управління адміністративною етикою; механізми звітності та нагляду – процедури звітності, проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту діяльності державних органів, парламентського нагляду та органи, що здійснюють нагляд [35, с. 3]. В перелік цих процедур включаються й такі, які фіксують вимоги до поведінки публічних службовців в екстраординарних ситуаціях та описують механізми службових викриттів тощо; механізми професійної соціалізації – процедури, методи, програми навчання публічних службовців стандартам поведінки; суспільний нагляд за діяльністю публічних службовців – процедури, що забезпечують доступ громадян до інформації, що збирається та зберігається органами державної влади, прозорість процесів державного управління, присутність представників

громадськості на засіданнях органів державного управління, участь незалежних експертів при проведенні атестацій публічних службовців, можливість громадян, чії права були порушенні діями чиновників, мати вичерпну інформацію про службові розслідування з цього приводу тощо (Д.В. Васильєв, П.Ю. Дробишев, А.В. Конов) [33, с. 12-15].

Визначальним елементом етичної інфраструктури державної служби, серцевиною професійної етики є етичні кодекси публічних службовців. Кодекс етичний (моральний) – в пер. з лат. – «книжка» – сукупність моральних правил, вимог, норм, що приписуються до виконання [43, с. 9]. В етичних кодексах фіксуються: норми та правила, що усвідомлюються та увійшли у практику більшості представників професії, є історичним завоюванням суспільства та професійного середовища; вимоги, приписи, які є раціонально та морально обґрунтованими, але часто порушуються.

Кодекс етичний в системі державної служби – сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм, вимог до публічного службовця, що приписуються до виконання [43, с. 10]. Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників різних гілок державної влади обумовлена певними потребами: в зміцненні довіри громадян; в забезпеченні ефективної діяльності державного управління; в удосконаленні відносин в державному управлінні; в уніфікації вимог до публічних службовців. Необхідність кодифікації правил поведінки, – як зазначається Міжгалузевою групою з корупції Ради Європи, – зважаючи на різноманітність завдань, які виконуються сучасною державною адміністрацією (членами якої є особи з різним вихованням та з різних соціальних верств), зараз є більшою, ніж раніше, коли більш гомогенний персонал виконував подібні функції та поділяв подібні цінності [34, с. 23]. Метою етичних кодексів у державному управлінні є: опис етичного клімату, який панує в державному управлінні; фіксація стандартів етичної поведінки, які очікуються від публічних управлінців; повідомлення суспільству, чого очікувати під час спілкування від поведінки та ставлення публічних управлінців до громадян. Кодекси поведінки представляють собою чіткий і стислий виклад: головних

принципів поведінки, дотримання яких організація очікує від своїх членів; цінностей, які вона поділяє.

В кодексах публічних службовців зазвичай розглядаються питання, відповіді на які, за задумом розробників, будуть сприяти професіоналам гідно виконувати їхню професійну місію та допоможуть запобігати, навчать протистояти та примусять уберегтися від корупційних дій. Крім опису загальних принципів та цінностей професії найвагомішими питаннями державної служби, що потребують етичної кодифікації є проблеми: конфлікту інтересів (ситуацій, коли особистий інтерес державного службовця, або його залежність від інших може стати на заваді належному виконанню його професійних обов'язків), службових привілеїв, послуг та подарунків, участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості, поводження з конфіденційною, службовою інформацією, використання державних ресурсів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення державної служби, норм поведінки на робочому місці та у спілкуванні з громадянами, прав співробітників, службових викриттів тощо [14, с. 30-32].

Загалом, професійні етичні кодекси містять у собі опис достойної та суспільно-значимої поведінки людини в межах її професійної діяльності, фіксують моральні цінності та професійно-етичні норми поводження в сфері професії. В залежності від соціокультурної ситуації в тій чи іншій країні кодекси поведінки публічних службовців можуть мати статус закону, підзаконного нормативного акту або етичної декларації. Процес входження етичних кодексів в життя професійної групи є досить складним. Необхідними умовами для ефективного функціонування кодексів є: розробка та прийняття кодексу; доступність Кодексу всім представникам професії; широкомасштабне визнання Кодексу публічними службовцями; демонстрація можливого використання Кодексу у щоденній практиці державної служби; набуття навичок спілкування; пропагування позитивних зразків поведінки; встановлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог; заохочення співробітників за етичну поведінку; застосування санкцій проти порушників кодексу [35, с. 7].

В багатьох країн існує дворівнева система кодексів поведінки публічного службовця, яка складається з: Загального «Кодексу поведінки» – зрозумілого кожному базового документу, де викладені глобальні цілі й задачі, сформульовані загальні норми етично прийнятної поведінки представників публічної служби; Формальних «Етичних правил» або «Стандартів поведінки» – збірки норм, опису стандартів, що конкретизують цей Кодекс, визначають порядок реалізації вимог, викладених у Кодексі [35, с. 1]. В кодексах 1-го рівня описуються основні правила поведінки, що є загальними для всього чиновництва. У такому вигляді, як свідчить досвід, вони погано пристосовані до втілення у практичну діяльність. Тому дана модель етичної регуляції включає в себе так звані кодекси 2-го рівня – це документи, що є специфічними для окремих організацій державної служби. Такі кодекси приймаються органами виконавчої влади та детально описують типові етичні проблемні ситуації, що виникають у професійній діяльності.

У Австралії та Новій Зеландії існують вичерпні всебічні кодекси, на базі яких конкретні міністерства та відомства створюють свої спеціальні кодекси, що відображають специфіку їхньої діяльності та професійно-етичних проблем. У США реалізується дещо інший підхід – тут у доповнення до Етичного кодексу, що містить 14 основних принципів етичної поведінки публічних службовців, існує об'ємний документ – Постанова про норми етичної поведінки, що детально описує різноманітні етичні дилеми, з якими стикаються державні службовці [46, с. 38]. У деяких країнах не має єдиного, загального для всіх сфер державної служби кодексу, а окремі відомства та галузі створюють свої внутрішньо орієнтовані етичні документи.

В Україні вперше про необхідність розробки етичного кодексу державної служби заговорили після прийняття Національної програми боротьби з корупцією, затвердженої Указом Президента у квітні 1997 р. Програмою передбачалося запровадження в Україні Кодексу честі чи Кодексу поведінки публічного службовця. Розробкою цього документу впритул зайнялася робоча група створена у Центрі правових реформи при Міністерстві юстиції України. Однак проект Кодексу основних правил поведінки публічних службовців не було винесено на

парламентське обговорення. Натомість весною 2000 р., до України, як і до інших країн-членів Ради Європи, надійшов рекомендований Комітетом Міністрів Ради Європи так званий Модельний кодекс державного службовця [35, с. 12-13].

На основі Модельного кодексу Головним управлінням державної служби України були сформовані «Загальні правила поведінки державного службовця». Документ затверджено наказом Головдержслужби 23 жовтня 2000 р. та зареєстровано в Міністерстві юстиції 7 листопада 2000 р. Він розповсюджує свою дію і на представників судової влади, якщо для них не затвердженні окремі правила поведінки з урахуванням особливості роботи в цих органах. Діяльність парламентарів в Україні регулюється Регламентом Верховної Ради. З 2000 року у Верховну Раду України було подано ще декілька законопроектів Кодексів поведінки публічних службовців, які або були відхилені, або не виносилися на розгляд українського парламенту. Наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214 затверджено нові «Загальні правила поведінки державного службовця», які зареєстровано в Мін'юсті 11 листопада 2010 р. за № 1089/18384. «Загальні правила» встановлюють основні вимоги до етики працівників органів державної влади, що займають посади, віднесені до відповідних категорій посад публічних службовців згідно з Законом України «Про державну службу».

При прийнятті на державну службу публічний службовець повинен ознайомитися з «Загальними правилами», про що робиться письмовий запис у його особовій справі. Нові зміни до «Загальних правил поведінки державного службовця» прийняті Наказом Нацдержслужби України від 28.09.2012 № 194. Крім «Загальних правил» роль професійно-етичного кодексу в державному управлінні в Україні відіграє Закон України «Про правила етичної поведінки» (від 17.05.2012 № 4722-VI). В нашій країні вже є досвід укладення кодексів 2-го рівня. Наприклад, в 2003 р. були прийняті «Норми поведінки в системі податкової служби України», а 7 лютого 2006 р. Наказом Державної податкової адміністрації №59 затверджено «Кодекс професійної етики працівника державної податкової служби України»; існує «Кодекс честі працівника внутрішніх справ» (Додаток до

наказу МВС України від 11 січня 1996 р. №18), «Правила професійної етики посадових осіб Рахункової палати» (затверджені постановою Колегії Рахункової палати від 15 січня 2008 р. №1-4) тощо [61, с. 120-121].

В зарубіжних державах практикується й створення Кодексів поведінки публічних службовців окремих регіонів, які ґрунтуються на загальнонаціональних Етичних кодексах, проте акцентують увагу на проблемах особливо гострих для тієї чи іншої місцевості. Крім офіційно затверджених Етичних кодексів окремі державні установи укладають свої власні правила поведінки для співробітників. В таких кодексах, розроблених на основі загальних правил поведінки на державній службі, особлива увага приділяється болючим етичним питанням та ризикам, з якими стикаються ці організації.

Вважається, що крім основоположних принципів та цінностей організації, тут мають міститися поради та ілюстративні приклади, які б могли допомогти працівникам у вирішенні практичних завдань. Крім того, кодекси мають надавати посилання, яким документом, або чиєю допомогою можна скористатися при вирішенні складної професійно-етичної дилеми. Однак реакція на функціонування Етичних кодексів є не однозначною. Якщо узагальнити претензії до формату «кодексу» як регулятивного механізму, то вони полягають в недостатній повазі до особистості публічного службовця.

Теоретики та практики піддають критиці існуючі етичні кодекси публічних службовців через: в недемократичності; звуженні прав і свобод людей, що знаходяться на державній службі; руйнації бар'єрів між суспільним та приватним життям публічних службовців; створенні перепон для подальшої кар'єри того чи іншого публічного службовця (обмеженні вибору місця роботи після відставки); примусовому характері, оскільки в кодексах акцент робиться на послухові, тим самим висловлюється неповага до особистості службовця; використанні кодексу як засобу політичної боротьби; неефективності механізму впровадження кодексу в життя [66, с. 19]. Така ситуація посилює значимість морального, а не адміністративного врегулювання певних сторін професійного життя.

Дієвими кодекси етики стають тоді, коли вони світоглядно усвідомлюються, входять у особистісний світ людини, закріплюються внутрішньо та реалізуються на практиці.

До певних умов підтримки державної служби, що спроможні забезпечити рівне ставлення до всіх службовців незалежно від посади та оплати праці, та є механізмами захисту публічних службовців від свавілля керівництва відносять службові викриття. Службові викриття є одним із інструментів, що забезпечує прозорість та ефективність державного управління. Функціональне навантаження скарг як механізму підтримки професійної етики високо поціноване у світі та широко використовується в практиці державних служб інших країн. Під «службовим викриттям» розуміється надання публічними службовцями керівництву чи ЗМІ інформації про незаконні, неетичні або неефективні дії державних органів чи окремих посадових осіб [57, с. 8]. Вважається, що службові викриття контролюють держслужбу зсередини, тим самим доповнюючи зовнішні форми контролю, що здійснюють органи нагляду, керівництво або громадськість.

Процедура службового викриття здебільшого закріплюється законодавчо та включається у внутрішні інструкції державних органів. Особлива роль лежить на координаторах етичної роботи на державній службі. Такими координуючими органами можуть бути центральні міністерства та відомства, парламентські комітети, або ж спеціально створенні структури – етичні комітети (комісії). Етичні комітети в системі публічної служби – це спеціальні органи, що відповідають за застосування Етичних кодексів, стандартів поведінки на практиці та консультують публічних службовців з питань етичного характеру. На етичні комітети покладаються функції: забезпечення виваженості рішень, що приймаються; проведення розслідування випадків неналежного поведіння представників влади і застосовувати при необхідності дисциплінарних санкцій; блокування зловживань, що пов'язані із складністю ситуацій (в ситуаціях, які не можуть бути зведеними до виконання певних норм, оскільки мають складний характер і не можуть бути кодифікованими). Вирізняють 3 типи нині існуючих на публічних службах світу етичних комітетів, у залежності від того, які функції є основними в

їхній діяльності та яке місце в їхній роботі займає процес оцінки: комітети–«радники», основною задачею яких є проведення досліджень та вироблення рекомендацій для проведення етичних реформ державного управління; це – своєрідні консультативні експертні ради, вони не мають повноваження для реалізації запропонованих рекомендацій та оцінювання дій публічних службовців [50, с. 17].

Типовим прикладом комітету – «радника» є Комітет із стандартів публічної сфери (Committee on Standards in Public Life) у Великобританії. Основною задачею цього органу є вироблення рекомендацій для поліпшення етичного клімату на державній службі [50, с. 18]. При цьому CSPL готує звіти про стан дотримання працівниками професійно-етичних стандартів поведінки, приймає участь в обговоренні етичних питань державної служби, надає консультативні послуги з питань адміністративної етики. Однак Комітет не займається впровадження своїх рекомендацій в практику державної служби та координацію роботи по викриттю неетичної поведінки працівників. Дослідники констатують і відсутність у CSPL широкої мережі консультативної допомоги державним службовцям. Комітети – «менеджери», головна функція яких – розробка та впровадженні стандартів поведінки публічних службовців, відповідальність за реалізацію прийнятих етичних норм поведінки та контроль за їх дотриманням.

Існуюче в США Управління державної етики (Office of Government Ethics) займається розробкою та координацією реалізації етичних стандартів і програм у виконавчій владі, питаннями етичного навчання у відділеннях та установах. При цьому втілення професійно-етичних норм поведінки, вирішення конфліктів інтересів, навчання та консультування публічних службовців з питань професійної етики покладене на певні посадові особи (Designated Ethics Official) в департаментах та агентствах [50, с. 19]. OGE же централізовано розробляє етичні стандарти та здійснює загальне управління роботою по підтримці адміністративної етики, яку проводять окремі державні установи. Комітети – «сторожові пси», пріоритетною задачею яких є проведення розслідувань випадків неетичної чи незаконної поведінки публічних службовців та формулювання

оцінки таких дій. Прикладом функціонування комітетів – «сторожових псів» є діяльність Незалежної комісії проти корупції (Independent Commission Against Corruption) в Гонконгу [50, с. 21]. Рівень корупції в цій країні був надзвичайно високим, суспільство втратило надію на її приборкання. Однак діяльність ICAC дала позитивні результати в протистоянні корупційним діям. Комісія має широкі повноваження у перевірці банківських рахунків, у конфіскації будь-якої документації, в оголошенні громадян у розшук та їх арешті. Здобута комісією інформація через Міністерство юстиції передається у судові інстанції.

Крім того ICAC веде широку пропагандистку роботу серед громадян стосовно засобів протидії корупції. Етичні засади професії підтримуються не лише офіційними механізмами, але й професійною спільнотою [50, с. 21]. Більш того, почасти професійні групи здійснюють саморегуляцію на основі неписаних етичних встановлень. Професіонали як самоорганізована група підтримують корпоративний дух, честь професії та встановлюють репутаційний контроль за дотриманням професійної етики. В цій діяльності суттєвим організаційним ядром виступають асоціації публічних службовців, які в багатьох країнах функціонують як дійові суб'єкти професійно-етичних регуляцій. Асоціації виробляють свої етичні кодекси та контролюють їхнє виконання.

Таким чином, етика публічного службовця – основана на усвідомленні професійного призначення система професійно-етичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у свідомості державних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини, діяльність у сфері державної служби та механізмів підтримки професійно-етичної складової державної служби. Основне суспільне призначення публічної служби – служити народові та кожному його громадянину. Навколо місії професії будується вся професійно-етична система державної служби: цінності, принципи, норми і стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей державних службовців. На державній службі фіксують стандарти поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних і громадських об'єднань, ЗМІ; ставлення до професійних обов'язків; внутрішньо-службової поведінки; участі в об'єднаннях та політичної або іншої

неупередженості; ділових відносин з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями; управління конфліктом інтересів; антикорупційного поведіння; поведіння з конфіденційною, службовою інформацією; прав співробітників; службових викриттів тощо.

Відносини публічних службовців і громадян ґрунтуються на принципах гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина. Забезпечення довірливого ставлення громадян до органів державної влади є одним із першочергових завдань, вирішення якого допомагатиме створенню ефективної системи державного управління та налагодженню гармонійних взаємин між громадянами та публічними службовцями. Конфлікт інтересів є однією із найбільш гострих проблем публічного адміністрування, невирішеність якої утруднює результативну діяльність, підриває авторитет влади в очах громадян, унеможлиблює реалізацію місії бюрократії.

Для запобігання та урегулювання конфлікту інтересів, крім впливу на активізацію моральних регуляторів поведінки, необхідно задіяти інституціональні засоби управління цим конфліктом, створити сприятливі умови для діяльності публічних службовців. Перетворення в етиці державної служби можуть проходити через особистісну моральнісну саморегуляцію службовців та інституціональні впливи. Система інституційних засобів підтримки етики публічного службовця (етична інфраструктура) включає політичну волю, законодавство, кодекси поведінки, певні умови підтримки державної служби, координуючі органи, механізми звітності та нагляду, механізми професійної соціалізації, дієве громадянське суспільство. Практика державної служби свідчить про необхідність постійного поєднання й взаємозв'язку між інституціональними та моральними засобами впровадження гідного управління.

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЗАСОБУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Сучасна етика публічного службовця як засіб запобігання та протидії корупції: досягнення та проблеми в Україні

В Україні створено певну законодавчу базу для впровадження етичних цінностей та норм державної служби. У Законі України «Про державну службу» зазначається, що до основних обов'язків публічного службовця належить зобов'язання дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки. Суттєві положення щодо етики поведінки наведено у Законі України «Про запобігання корупції», це відповідно розділ VI «Правила етичної поведінки». Наказом Нацдержслужби України від 05.08.2016 р. №158 затверджено загальні правила етичної поведінки публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які є узагальненням стандартів етичної поведінки публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків, а також спрямовані на забезпечення інформування громадян про норми поведінки публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [11, с. 77].

Слід звернути увагу на те, що перше місце серед корупційних ризиків не випадково посідає недоброчесність поведінки публічних службовців. Розділ 6 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає правила етичної поведінки публічного службовця: Пріоритет інтересів – представляючи державу чи територіальну громаду, публічні службовці діють виключно в їх інтересах. Політична нейтральність – публічні службовці зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків. Неупередженість – публічні службовці діють

неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання. Компетентність і ефективність – публічні службовці сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності [24, с. 3-8].

Нерозголошення інформації – публічні службовці не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень – незважаючи на приватні інтереси, державні службовці утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону. Закон України «Про державну службу» передбачає, що за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни публічний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому Законом, підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку. П.2 ч.2 ст. 65 Закону передбачає, що дисциплінарним проступком є порушення правил етичної поведінки публічних службовців. За недотримання правил етичної поведінки ч. 4 ст. 66 Закону передбачає вид дисциплінарного стягнення – попередження про неповну службову відповідність [33, с. 12-15].

Проблема професійної етики публічного службовця пов'язана з тим, що його діяльність має відповідати не тільки положенням Конституції і чинного законодавства, а й моральним принципам і нормам. При цьому етичний кодекс, яким публічні службовці повинні керуватися, не просто спирається на загальноприйнятую мораль, а й конкретизує її вимоги відповідно до специфіки

службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень, що покладаються на них.

Кодекс загальних правил поведінки публічних службовців в Україні як правовий «акт закріплює реалізацію державними службовцями їх прав і обов'язків стосовно інших суб'єктів суспільних відносин, а також інформує громадян про поведінку, якої вони можуть очікувати від публічних службовців» Такий підхід підвищує правову захищеність як громадян України, так і публічних службовців. Наприклад, у статті 22 Кодексу загальних правил поведінки публічних службовців говориться, що під час виконання своїх службових обов'язків публічним службовцям слід уникати дій, які можуть викликати у громадян уявлення щодо їх необ'єктивності чи упередженості, тобто мова йде про запобігання створення уяви щодо зловживання службовим становищем з боку публічних службовців [36, с. 18].

Загальні правила поведінки публічних службовців навіть якщо поведінка державних службовців фактично не порушує норм етичної поведінки, їм слід уникати будь-яких дій, що можуть бути розцінені як порушення етичних норм. Протягом останніх років у нашій країні розроблено декілька проектів Етичних кодексів публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Групи народних депутатів України неодноразово вносили проекти Кодексів поведінки публічних службовців, які не знаходили підтримки в сесійній залі Верховної Ради. Проект Кодексу поведінки публічних службовців України визначає стандарти та норми поведінки і етики державних службовців, гарантії їх дотримання і відповідальність за їх порушення. Він призначений для інформування фізичних та юридичних осіб про те, якої поведінки вони вправі очікувати від публічних службовців.

Водночас, в Україні є приклади практичного застосування етичних кодексів службовців, але лише в деяких виконавчих органах місцевого самоврядування: у Львові ще у 2001 р. було ухвалено «Кодекс етики працівників виконавчих органів Львівської міської ради»; у Вінниці за ініціативою міського голови виконком міської ради в листопаді 2006 р. затвердив своїм рішенням «Кодекс поведінки

посадових осіб Вінницької міської ради». Виходить, що органи місцевого самоврядування більш вимогливі до своїх службовців, ніж Верховна Рада України [53, с. 53-62].

Таким чином, етика публічного службовця – це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що є сукупністю найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих норм загальнолюдської моралі, властивих даному суспільству.

Етика державно-службових відносин у широкому значенні є практично-виховною і регульованою чинністю. Відтак проблема професійної етики публічного службовця пов'язана з тим, що його діяльність повинна відповідати не тільки Конституції України, чинному законодавству, а й моральним принципам і нормам. При цьому етичний кодекс, яким публічні службовці мають керуватися, не просто спирається на загальноприйнятую мораль, але й конкретизує її вимоги відповідно специфіки службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень, що покладаються на них. У цьому й полягає сутність етики публічного службовця.

Надалі слід вказати, що явище корупції притаманне не лише Україні. Якщо проаналізувати досвід країн, яким вдалося подолати корупційні стосунки можна визначити, що боротьба з цим явищем може бути плідною тоді, коли корупційній злочинності буде оголошена «моральна боротьба», у поєднанні з законодавством підтримуючим антикорупційні дії.

Україна має демократичне суспільство, для існування котрого необхідні громадяни, які готові працювати для створення добра своєму ближньому та для держави в цілому. Необхідні свідомі громадяни, які розуміють ціну людської гідності, та які розуміють важливість існування людини в суспільстві.

3.2. Основні чинники оптимізації розвитку етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції в Україні

Етика публічного службовця – це ті вимоги, які ставляться до особи, що претендує на зайняття посади публічного службовця, та до державного службовця

в процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів [43, с. 2]. Визначення та закріплення в чинному законодавстві основних вимог до поведінки службовців має важливе значення для підвищення авторитету державної служби, зміцнення репутації публічного службовця, підтримання його честі і гідності, посилення вимог до його діяльності. Конкретні вимоги до публічних службовців залежать від органу, в якому здійснюється служба, характеру виконуваної роботи. Але безумовним є те, що ряд вимог до публічних службовців та їх поведінки мають загальний характер, стосуються всіх осіб, які перебувають на державній службі. Серед таких, на нашу думку, можна назвати: відданість народові України; пріоритет інтересів держави, прав і свобод людини і громадянина перед особистими або корпоративними; професіоналізм, досвід та навички, необхідні для успішного виконання службових завдань і функцій; вміння на практиці застосовувати досягнення сучасної науки управління; добросовісність; ввічливість, коректність, шанобливе ставлення до громадян, підлеглих і керівників; висока загальна, правова культура та культура спілкування; високі моральні якості; знання справи, адміністративні (управлінські) здібності; вміння оцінювати працю інших працівників, заохочувати, притягувати до себе людей своїми знаннями і поведінкою, уникати дій, які можуть свідчити про прихильність до окремих осіб, утримуватись від політичної діяльності у формі політичних заяв і акцій, висловлення ставлення до певних політичних партій або рухів, уникати створення конфліктних ситуацій, а в разі виникнення негайно їх усувати; вміння налагодити належний контроль за роботою підлеглих [66, с. 51-52].

Важливе значення для публічного службовця мають питання особистої правової та моральної відповідальності, культура мови, діловодства тощо. Останнім часом держава та суспільство опинилися перед проблемами, пов'язаними з корупцією та корупційними діяннями серед публічних службовців. Публічний службовець повинен уникати будь-яких дій, що можуть сприйматися як підстава для підозри його у корупції, лобіюванні інтересів фізичних і юридичних осіб, використанні свого службового положення для одержання додаткових, тобто не передбачених законодавством доходів, пільг або інших

переваг як для себе, так і для інших осіб. Проблеми етики публічних службовців неодноразово піднімалися в спеціальній науковій, у тому числі юридичній літературі радянського періоду і сучасності. Головна увага в дослідженнях, як правило, зосереджується на проблемах особливості працівника державного апарату, його культурі та культурі управління, оцінці особистих якостей. Серед них зазначаються: «освіченість», «вихованість», «соціальні та технічні знання», «тактовність», «чесність», «твердість», «здоровий глузд», «здоров'я», «вміння налагодити правильні відносини в колективі, з підлеглими і керівництвом», «кваліфікація і діловитість» тощо [42, с. 37-38]. В. М. Манохін відносить до особистих якостей публічного службовця «організованість», «зібраність», «точність та акуратність при прийнятті рішень», «витримку», «вміння приваблювати до себе людей» тощо. Серед названих якостей публічного службовця одне з провідних місць посідає особиста відповідальність працівника за доручену справу. Хоч би які якості були притаманні службовцю, без такої риси, як відповідальне ставлення до своїх обов'язків, дорученої справи, вони будуть нівелюватися. Йдеться не лише про юридичну відповідальність. Безумовно, юридична відповідальність має важливе значення для підтримання належної дисципліни, законності в діяльності державного апарату, оскільки сама перспектива її застосування свідчить про можливість настання для службовця негативних наслідків, зобов'язує його діяти в межах законодавства та моральних принципів у вирішенні поставлених завдань.

Юридична відповідальність настає за вчинене правопорушення і пов'язана з застосуванням санкцій. В даному ж випадку йдеться про моральні якості та моральну відповідальність, добросовісність і добropорядність публічного службовця, керівника, визнання обов'язку, вміння знаходити та застосовувати оптимальні рішення, варіанти поведінки у взаємовідносинах з підлеглими, керівниками, громадянами, ефективно використовувати службові права та здійснювати обов'язки. Зміст дисциплінованості, відповідальності, це чітке виконання повноважень, реалізація компетенції в їх межах, дотримання прав і обов'язків публічного службовця, а головне – дотримання прав та свобод

громадян, їх об'єднань. Етика публічного службовця безпосередньо пов'язана з його загальною, діловою та правовою культурою. Важливою рисою сучасних публічних службовців, поряд з професійною підготовкою, має стати турбота про підвищення рівня своєї загальної культури, добросовісне служіння народові України, відданість йому, неприпустимість проявів свавілля, байдужості до запитів громадян, їх правомірних дій та вимог [27, с. 137]. Ввічливість, коректність, висока культура спілкування, шанобливе ставлення до громадянина – важливий обов'язок публічного службовця. Безумовно, і поза межами державної служби він має уникати дій, які можна розцінити як використання своїх службових повноважень у власних або корпоративних інтересах або які можуть негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Кожний публічний службовець зобов'язаний пам'ятати про своє призначення – сприяти утвердженню пріоритету прав і свобод людини і громадянина, допомагати їм у здійсненні прав і свобод, не вимагати виконання не передбачених законом обов'язків, виробляти у громадян впевненість у тому, що їм сприятимуть і нададуть необхідну допомогу в усіх правомірних діях. Нові вимоги до професійних знань, культури поведінки публічних службовців постають у зв'язку з бурхливим розвитком науки і техніки, впровадженням комп'ютерних технологій, інформаційних процесів у всі сфери державної та суспільної діяльності, промисловість, сільське господарство. Застосування нових науково-технічних досягнень веде до зміни характеру управління і вимог до кваліфікації кадрів, їх знань та вмінь, вимагає розуміння цілей і нових методів керівництва, оволодіння наукою управління, підвищення службової та загальної культури. Ю. В. Шабанов наприкінці 60-х років минулого століття писав, що «культура управлінської діяльності – це рівень удосконалення роботи державного апарату, повне та усвідомлене знання його працівниками своєї компетенції (повноважень), ступінь кваліфікації службовців, чіткість у виконанні обов'язків, ступінь оволодіння досягненнями науки управління» [17, с. 43].

Культура управління передбачає повагу гідності і честі особи, належну організацію робочого місця, раціональне використання робочого часу, підвищення

компетентності з метою економного витрачання праці, духовних і фізичних сил для досягнення поставлених цілей, високої організованості. Проблеми моралі, поведінки публічних службовців, а відповідно і культури державного управління можна звести до трьох груп. Перша, і головна, це поведінка державного службовця у відносинах з громадянами. Друга стосується питань раціональної організації роботи державного органу, установи – поведінка у внутрішньо організаційних відносинах – з керівниками і підлеглими. Третя – це поведінка публічного службовця у відносинах з іншими державними органами і установами, в тому числі не підпорядкованими, об'єднаннями громадян і релігійними організаціями, міжнародними організаціями, іноземними установами та іноземцями [2, с. 16].

Правове положення публічних службовців, як суб'єктів державно-правових відносин, регламентується нормами права, в яких законодавцем закладені певні правила. Це чесне і добросовісне ставлення до своїх обов'язків, дотримання прав і свобод громадян, підприємств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування, забезпечення законності та дисципліни, комплекс службових прав та обов'язків, засудження зловживання владою чи службовим положенням, халатного та безвідповідального ставлення до виконання обов'язків, корупційних діянь [5, с. 285]. Безумовно, публічний службовець зобов'язаний зберігати державну та службову таємницю, інформацію з обмеженим доступом про фізичних осіб, яка стала йому відомою внаслідок виконання службових повноважень, утримувати своє робоче місце таким чином, щоб виключити можливість ознайомлення з носіями інформації осіб, які не мають права доступу до неї.

Важливе значення для ефективності державної служби має знання публічними службовцями, а особливо керівниками, законів та інших нормативно-правових актів, вміння правильно їх застосовувати у практичній діяльності. Повага до закону, права, принципів та норм моралі мають бути характерною рисою державного службовця [8, с. 19]. Поряд з передбаченою правовими нормами можливістю застосування санкцій не можна не сказати про те, що

гарантією виконання вимог до службовця, дотримання ним етичних правил є внутрішні, морально-психологічні фактори – визнання обов'язку, підтримання честі і гідності, зміцнення репутації публічного службовця, авторитету державної служби в цілому та органу, в якому проходить службу державний службовець.

Обов'язки публічного службовця безумовно ґрунтуються на загальногромадянських обов'язках, але службовець державного апарату має і специфічні обов'язки, пов'язані з конкретним видом його діяльності як суб'єкта державно-службових відносин, представника відповідного державного органу чи держави [8, с. 20]. Морально-етичний бік представництва посадовою особою держави чи державного органу є важливим, оскільки за будь-яких обставин публічний службовець є представником державної влади. Кожний державний орган чи установа наділені певним обсягом компетенції, повноважень, які йому передані державою.

Держава в даному випадку розглядається як абстракція, тому що державу не може складати лише один який-небудь орган, це механізм, а тому представництво цього механізму має складний і розгалужений характер. Якщо ми говоримо про виконання публічним службовцем державних завдань і функцій, то цим підкреслюються значення, роль державної служби у державі, єдність державної влади, не дивлячись на її поділ на окремі гілки влади, відображається морально-етична сторона публічної служби.

Відповідальність за виконання обов'язків та належну реалізацію прав у публічного службовця значно виростає, коли він відчуває себе представником держави, тим більше, що в значній кількості випадків обов'язки юридичні збігаються з обов'язками моральними [16, с. 53-55]. Правові і моральні службові обов'язки однаково важливі і обов'язкові для виконання, але правові ще й пов'язані з можливістю застосування державних примусових заходів за їх невиконання чи неналежне виконання. З цього приводу слід нагадати думку М. П. Каревої, що єдність права і моралі не виключає того, що між окремими юридичними нормами і моральними вимогами за збігу певних обставин можуть бути протиріччя [16, с. 55].

Серед причин виникнення протиріч між нормами права і моралі А. Є. Якубов називає недосконалість окремих правових норм або їх відставання від потреб суспільного життя, випереджаючий характер морального розвитку, висування моральністю більш високих вимог до людської поведінки порівняно з правом, різницю в об'єктивних властивостях правових приписів і моральністю [16, с. 56]. Таким чином, специфічні властивості права і моралі роблять неможливим їх повний збіг за змістом, незважаючи на те, що і право і мораль розвиваються на єдиному підґрунті, яким є загальнолюдські цінності. Мораль і право – засоби спеціальної регуляції поведінки людей у суспільстві, а тому здається, що до конфліктної ситуації – до протиріччя між правом і мораллю доводити справу недоцільно.

Однак при виникненні протиріччя між юридичним і моральними нормами публічний службовець все ж має керуватися приписами закону, діяти в межах правового поля. Законність діяльності – обов'язкова складова всього функціонування державної служби. Якщо посадова особа не може прийняти на державну службу когось із своїх родичів чи близьких (згідно із законом), то, безумовно, моральна сторона від цього страждає, але зарахування на службу не може бути здійснене, оскільки інше призведе до порушення законності [18, с. 102]. За певних обставин посадова особа, діючи в межах закону, може оцінювати свої дії як порушення етичних правил, використання службового становища у власних чи корпоративних інтересах, наприклад, як надання переваги комусь із своїх підлеглих.

За таких обставин, на мою думку, посадова особа має зайняти обґрунтовану і справедливу позицію, навіть якщо вона комусь і не до вподоби. Важливою в таких ситуаціях є виховна, організаційна, роз'яснювальна робота, вміння довести обґрунтованість та законність своїх дій. Не всі з наведених міркувань можуть бути перекладені на мову права, законодавства. Але тією чи іншою мірою вони мають бути відображені в чинних правових приписах. Ці приписи знайшли місце в Законі України «Про державну службу», «Загальних правилах поведінки державного службовця», затверджених Головдержслужбою України, інших

нормативно-правових актах. Основні правила є узагальненням моральних стандартів поведінки та доброчесності публічних службовців, ґрунтуються на Конституції України та визначених законодавством України принципах державної служби [24, с. 15]. В цілому «Загальні правила...» за своїми цілями та метою відповідають Міжнародному кодексу поведінки державних посадових осіб від 12.12.1996 р., затвердженому Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 51/59 та зразку Кодексу поведінки державних службовців, який схвалений Комітетом міністрів Ради Європи. Водночас слід повернутися до проекту розробленого ще у 2000 р. Кодексу основних правил поведінки державного службовця, щоб визначитися щодо етики публічного службовця, на рівні закону врегулювати вимоги до поведінки державного службовця та відносини, що складаються в процесі реалізації таких вимог [24, с.16]. Вважається, що закріплення відповідних вимог до поведінки публічних службовців на рівні закону сприятиме створенню умов для підвищення авторитету державної служби, посиленню дисциплінованості, добропорядності, підвищенню рівня поведінки публічних службовців.

Функціонування державної служби, її працівників проходить в умовах постійного ускладнення тих завдань і функцій, які стоять перед державою, тому вимоги, що висуваються до діяльності державного апарату, професійних якостей його кадрів, зростають. В умовах переходу до ринкових відносин керівництво сучасною економікою, іншими сторонами суспільного життя без належним чином налагодженого та чітко діючого у всіх ланках державного апарату неможливо.

Державна служба – багатоаспектне явище, яке може розглядатися не лише в юридичному, а і в широкому політико-соціологічному плані. Публічні службовці – це люди, які вирізняються своєю професійною підготовкою, складом характеру, комунікабельністю, політичними, моральними, психологічними установками [44, с. 359]. Держава активно втручається в процеси удосконалення суспільних відносин, у тому числі службових, встановлює відповідні правила, виховує кадри. Публічний службовець не просто сторона, суб'єкт службових відносин, він активно впливає на їх розвиток.

Ефективність роботи державних органів та їх апарату залежить від підготовленості кадрів, правильно визначених критеріїв їх підбору, нормальних відносин у колективі, моральних і ділових якостей працівників, активності і вміння налагодити співпрацю членів колективу, реалізувати вимоги, що висуваються до державної служби [62, с. 248-249]. Бажано, щоб державний апарат був кваліфікованим, оперативним, відповідальним, з високою культурою поведінки. Особливо відповідальним, оперативним та кваліфікованим має бути цей апарат в умовах реформування політичної, соціальної, економічної, правової систем, тобто в умовах змін.

Одним із негативних явищ, що впливають на якість державної служби, репутацію публічних службовців та ставлення до них громадян, а самих публічних службовців – до дорученої справи, є корупція. Корумпованість державного апарату створює серйозні перепони в розвитку демократичних перетворень, у становленні держави як соціальної, правової, з ринковою економікою. Шкідливість корупції, корумпованості державного апарату полягає і в тому, що вона веде до втрати нашою країною авторитету на міжнародній арені. Міжнародне співтовариство вже неодноразово вказувало Україні на необхідність посилення боротьби з корупцією, попередження та припинення корупції в системі державної служби.

Проблемам корупції та корумпованості державного апарату останнім часом присвячена ціла низка робіт, в яких йде пошук удосконалення адміністративно-правових, кримінально-правових та організаційних заходів попередження і припинення корупції в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [1, с. 3-8]. Порушується питання про необхідність правового врегулювання тих сторін діяльності публічних службовців, які межують з ризиком бути розціненими як корумповані, щодо форм та методів контролю за виконанням публічними службовцями своїх повноважень, професійної та моральної підготовки публічних службовців, по підвищенню престижу державної служби.

Важливим напрямком боротьби з корупцією та корупційними діями, могло б стати прийняття кодексу чи закону України «Про адміністративні

процедури» [1, с. 6]. Хоч би скільки приймалося законів та інших нормативно-правових актів про боротьбу з корупцією, про попередження і припинення корупції, про правила поведінки публічних службовців, окремі види служби та службових відносин, без упорядкування відносин публічних службовців (особливо посадових осіб) органів виконавчої влади та службовців органів місцевого самоврядування з фізичними і юридичними особами питання про попередження і припинення корупції в системі публічної влади не буде вирішене.

Повнота адміністративних процедур сприятиме зниженню ризику вчинення корупційного діяння, зробить прозорою діяльність адміністративного апарату у взаємовідносинах з громадянами, підприємцями, комерційними і некомерційними організаціями, оскільки прийняття рішення буде підпорядковане чітко визначеним правилам [5, с. 209-210]. Певне значення це матиме і в тих випадках, коли порядок прийняття рішення не може бути чітко виписаним, а у публічного службовця є можливість для виявлення особистої волі, коли він повинен діяти в межах правил, але може проявити ініціативу, має можливості для особистого розсуду, маневру. І тут постає питання про врегулювання порядку надання управлінських послуг, визначення переліку (видів) тих послуг, які зобов'язані надавати фізичним і юридичним особам представники публічної влади.

Як відомо, протягом значного часу йшла підготовка проекту Закону України «Про управлінські послуги», який, на жаль, не прийнято, в той час як такий закон не давав би можливості публічним службовцям (посадовим особам) не задовольнити прохання громадянина чи юридичної особи, якщо воно обґрунтоване і дотримані всі формальності [13, с. 83-84]. Не можна не звернути увагу і на те, що в такому законі були б визначені види послуг, які повинні надаватися на безоплатній основі, та випадки, коли послуги надаються за плату, розмір якої буде встановлений нормативно-правовими актами (розмір плати за послуги міг би визначатися Міністерством юстиції України чи в іншому порядку).

Із тим, що в українському суспільстві в цілому та на державній службі зокрема існує морально-ідеологічна криза, погодились 82,4% респондентів соціологічного дослідження «Морально-ідеологічні аспекти сприйняття корупції

державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування», яке проводилось протягом 2009 р. у Хмельницькому центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій [20, с. 18]. Але коли опитуваним запропонували проранжувати за рівнем значущості шляхи подолання корупції на державній службі та в органах місцевого самоврядування, то анкетовані такому пункту, як формування суспільної та управлінської моралі, віддали 3 та 4 позиції із семи можливих, а визначенню державної, національної та управлінської ідеології – останніх три місця. Перші дві позиції у рейтингу зайняли такі шляхи подолання корупції, як підвищення 4 рівня матеріального добробуту публічних службовців та забезпечення для них соціальних гарантій [20, с. 21].

Очевидно, що респонденти недооцінюють роль моральності та ідейної стійкості в процесі подолання корупції на державній службі, ставлячи на перші позиції матеріальне та соціальне забезпечення. Власне, така точка зору опитаних є практично обґрунтованою: при низькому рівні заробітної плати та не надто потужних соціальних гарантіях особи, покликані виконувати функції держави, не здатні гідно забезпечити себе та свою родину і тому часто звертаються до незаконних способів «поповнення» особистого бюджету.

Проте таке твердження є справедливим лише для публічних службовців V-VII категорій посад, чия матеріальна винагорода за виконану роботу рідко дозволяє жити на рівні вище середнього. Насправді ж масштабні та суспільно небезпечні корупційні правопорушення здійснюються публічними службовцями вищих категорій посад, чий заробітна плата та соціальні гарантії забезпечують безбідне життя. Здавалося б, за таких обставин рівень моральності та ідеологічної спрямованості при виконанні своїх професійних обов'язків таких публічних службовців мав би бути найвищим. Натомість, моральні та ідеологічні переконання є викривленими і не відіграють для них ролі обмежувачів.

Тому цілком природною виглядає потреба разом із соціально-економічними, правовими, організаційно-управлінськими, каральними, превентивними тощо

напрямами боротьби з корупцією на державній службі використовувати заходи, характер яких визначався б морально-ідеологічним спрямуванням.

Сутність морально-ідеологічних антикорупційних заходів, принципи їх формування та реалізації, мета, завдання, механізми та очікувані результати використання повинні визначатися концептуальним документом. Прийняття та застосування Концепції реалізації морально-ідеологічних антикорупційних заходів створило б усі передумови для повноцінного формування морально-ідеологічного механізму боротьби з корупцією, визначило б інструментарій протидії корупції шляхом зміцнення морального стану українського суспільства в цілому та його окремих структур, визначення національної ідеї та загальнодержавної ідеології, духовного відродження та культурного збагачення народу, самоусвідомлення та консолідації нації [34, с. 2-6]. Ефективне впровадження в життя Концепції реалізації морально-ідеологічних антикорупційних заходів можливе за умов збалансованої діяльності та взаємодії владних інституцій усіх рівнів, відповідальності за досягнуті результати, залучення громадянського суспільства, цілеспрямованості та охоплення концептуальними заходами всіх категорій громадян, відповідності морально-ідеологічних заходів основним пріоритетам державної антикорупційної політики та заходам іншого характеру, спрямованим на запобігання та протидію корупції.

З метою дотримання останньої із зазначених вимог ефективної реалізації Концепції, формування морально-ідеологічних антикорупційних заходів має ґрунтуватися на таких принципах: відповідності Конституції України, вітчизняним та міжнародним (ратифікованим Україною) антикорупційним нормативно-правовим актам; узгодженості із загальними засадами державної антикорупційної політики; застосування у вітчизняній практиці кращого зарубіжного досвіду запобігання та протидії корупції; відповідності засадам розбудови демократичної держави та громадянського суспільства; систематичного моніторингу громадської думки та узагальнення й врахування його результатів; практичного використання наукових досліджень антикорупційного спрямування; застосування синергетичного підходу (узгодження пріоритетів

морально-ідеологічних заходів із пріоритетами економічних, політичних, організаційних, управлінських, правових тощо заходів); врахування історичних, ментальних, географічних, геополітичних, культурних, духовних, ідеологічних тощо особливостей українського народу та особливостей розвитку окремих регіонів держави [34, с. 9].

Морально-ідеологічні заходи антикорупційного спрямування повинні реалізовуватися з урахуванням таких основоположних принципів: 1) законності; 2) гласності та прозорості; 3) всеохопності; 4) перманентності; 5) цілеспрямованості; 6) залучення громадськості до процесу реалізації морально-ідеологічних антикорупційних заходів; 7) дотримання векторів консолідації українського суспільства та євроінтеграції держави; 8) патріотизму та детермінації національних інтересів; 9) відповідності пріоритетним напрямам державних антикорупційних заходів [46, с. 72].

Механізмами забезпечення реалізації концептуальних заходів у практичній площині є такі:

1) політичний – наявність політичної волі до подолання корупції усіма можливими демократичними заходами, в тому числі морально-ідеологічними; формування та реалізація чіткої державної антикорупційної політики; об'єднання та компромісна співпраця щодо питання подолання корупції усіх політичних сил;

2) економічний – обов'язкове врахування щорічних видатків на фінансування заходів, передбачених Концепцією, із державного бюджету та місцевих бюджетів; залучення коштів від вітчизняних та міжнародних донорських громадських організацій шляхом підготовки проектів, спрямованих на реалізацію заходів, указаних у Концепції;

3) нормативно-правовий – підготовка та прийняття Верховною Радою України, центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції нормативно-правових актів антикорупційного характеру і таких, мета і зміст яких співзвучні з концептуальними;

4) організаційний – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України формують законодавче та нормативно-правове забезпечення реалізації заходів, передбачених Концепцією; центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень забезпечують виконання законодавчих та нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію концептуальних морально-ідеологічних антикорупційних заходів; інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують досягнення тактичних цілей (пріоритетних завдань) Концепції;

5) кадровий – залучення до реалізації Концепції фахівців у сферах юриспруденції, педагогіки, психології, соціології, PR-технологій, маркетингу, політології, державного управління та місцевого самоврядування тощо [46, с. 73-74].

Запорукою успіху досягнення результатів застосування морально-ідеологічних заходів у процесі боротьби з корупцією є поточний та підсумковий двосторонній – державний та громадський – контроль. Він повинен здійснюватися на засадах:

– верховенства права, яким визначається підпорядкування усіх контролюючих дій, які реалізовуватимуться чи з боку держави, чи з боку громадськості, нормам права та закону. Підґрунтям для здійснення контролю мають бути Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані нашою державою, вітчизняні законодавчі та нормативно-правові акти;

– взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства. Лише за умови того, що державна влада та громадянське суспільство об'єднують свої зусилля щодо запобігання та протидії корупції, контроль за застосуванням морально-ідеологічних антикорупційних заходів може бути ефективним. Державні та громадські інституції у прагненні контролювати процес використання морально-ідеологічних заходів подолання корупції зобов'язані усвідомлювати спільну мету та працювати заради її досягнення в одному напрямі;

– прозорості видатків із бюджетів усіх рівнів на реалізацію морально-ідеологічних антикорупційних заходів та відповідальності за їх цільове використання. Дотримання цього постулату передбачає формування бюджетів усіх рівнів з обов'язковим врахуванням видатків на здійснення морально-ідеологічних антикорупційних заходів. Формування цієї статті бюджету не повинно відбуватися за залишковим принципом, використання передбачених нею коштів має бути виключно цільовим, в противному разі – передбачено відповідальність розпорядника коштів;

– відкритості та доступності інформації про реалізацію заходів та про діяльність суб'єктів, які їх реалізують. Це положення може бути втілене в життя шляхом постійного інформування громадськості через засоби масової інформації. Такий підхід сприятиме не лише дотриманню принципу прозорості й гласності в реалізації морально-ідеологічних антикорупційних заходів, а й формуванню підвалин громадянського суспільства. Крім того, постійне інформування громадян про перебіг реалізації заходів поступово вкарбує у суспільній свідомості їх актуальність та необхідність і забезпечить становлення уявлення кожного громадянина про його особисту причетність до змін, які відбуваються в державі.

Заходи морально-ідеологічного напрямку боротьби з корупцією на державній службі повинні застосовуватись комплексно з антикорупційними заходами соціально-економічного, правового, превентивного, карального, організаційно-управлінського характеру. Лише за такого тандему запобігання та протидія корупції будуть дійсно ефективними та результативними. Сутність, мета, завдання, принципи формування та реалізації морально-ідеологічних заходів мають бути закріплені в Концепції. Очікуваний результат її реалізації – підвищення ефективності боротьби з корупцією шляхом морального відродження та ідеологічного становлення українського народу.

На нашу думку, моральні та правові принципи в діяльності публічних службовців останнім часом бажають багато кращого, вони не повинні давати підстав для широкого застосування розсуду в управлінні. Особливо це стосується надання так званих «управлінських послуг», а якщо прямо говорити – вирішення

звернень громадян чи юридичних осіб з тих або інших питань у сфері державного управління, прийняття управлінських рішень, тим більше, що вирішення ряду проблем, в яких зацікавлені юридичні особи і громадяни, може здійснюватися лише посадовими особами органів виконавчої влади або місцевого самоврядування. Це і право на надання ліцензій для зайняття підприємницькою чи іншою діяльністю, відкриття підприємств і установ, паспортизація населення, видача дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, погодження різного роду проектів та ін. Перелік цих послуг, якщо виходити із чинного законодавства, положень про міністерства, державні комітети, органи, до них прирівняні, та центральні органи із спеціальним статусом, за своїм обсягом є значним.

Недостатня урегульованість надання певних послуг, монополія окремих органів, а відповідно їх посадових осіб на таку діяльність створюють умови для корупції. Ситуація ускладнюється також відсутністю гласності при прийнятті рішень, прозорості щодо діяльності управлінських структур, незнанням громадянами та представниками юридичних осіб чинного законодавства, значною кількістю нормативно-правових актів, в тому числі відомчих. Взяти, наприклад, Митний кодекс України, який почав діяти 1 січня 2004 р., а вже протягом року він «обріс» нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, митної служби, спільними актами митних органів з іншими державними органами. Створюються можливості для недобросовісних та недоброчесних працівників митної служби зловживати своїми повноваженнями, порушувати права громадян, інтереси юридичних осіб. Але тут знову постає питання про моральний бік поведінки державного службовця. Добропорядний та добросовісний працівник надасть допомогу у вирішенні питання, недобросовісний скористається можливістю для зловживання своїм посадовим становищем. Виховний аспект, висока моральність та культура поведінки публічних службовців знову виходять на одне із перших місць.

Тому, зважаючи на вищевикладене, можемо зробити такі висновки. Корупція – це явище, яке постійно розвивається, трансформується,

приспосовуючись до умов розвитку законодавства, суспільства та держави, при цьому її сутність і негативний вплив на психологію публічних службовців залишаються незмінними. Зміна видів та форм корупційних діянь інтегрується з урахуванням впливу задіяних наявних антикорупційних заходів, спрямованих на протидію цим явищам та їх обмеження.

На мою думку, необхідно доповнити існуюче антикорупційне законодавство визначеннями можливих форм корупційної поведінки, а також адекватної відповідальності за такі діяння. Адже актуальність дослідження морально-психологічних факторів корупції зумовлюється ще й тим, що корупція – це не тільки соціальне явище, а й психологічне та моральне. Якщо з нею не боротися, то вона стає повсякденним способом мислення, який буде зумовлювати наш спосіб життя і наші дії. Тому потрібно вирішувати такі основні завдання: 1) зменшення кількості так званих «хабаромістких» функцій державного управління (видача дозволів, ліцензій, 188 довідок); 2) чітке законодавче визначення процедур прийняття управлінських рішень; 3) забезпечення прозорості прийняття рішень за допомогою конкурсів, тендерів; 4) підвищення рівня соціального забезпечення населення; 5) підвищення кримінальної відповідальності за корупційну діяльність.

ВИСНОВКИ

В даній дипломній роботі відбулася спроба дослідження етики публічних службовців як запобігання та протидія корупції. Реалізована основна мета дослідження, розв'язані усі досліджувані завдання. Гіпотеза роботи про те, що високий рівень етики публічних службовців сприяє підвищенню ефективності роботи публічних службовців та престижу публічної служби підтверджена. Це допомогло нам зробити декілька висновків.

По-перше, активне звертання науковців до проблем етики публічного управління припадає на другу половину ХХ ст., коли почався активний пошук шляхів підвищення ефективності систем соціального управління і посилення довіри громадян до урядових структур, і наразі продовжується крізь призму дослідження норм, стандартів поведінки державних службовців як на міжнародному, так і на державному рівнях.

По-друге, основними поняттями теми є етика державного службовця, як система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що являють собою сукупність найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих, які належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі; державний службовець, як особа, яка на професійних засадах обіймає посаду в державному органі або його апараті з метою практичного виконання завдань і функцій держави та отримує заробітну плату за рахунок державних коштів; корупція як негативне суспільне явище, яке проявляється в злочинному використанні службовими особами, громадськими і політичними діячами їх прав і посадових можливостей з метою особистого збагачення.

По-третє, в дослідженні етики публічних службовців як засобу запобігання та протидії корупції було застосовано ряд принципів та методів, таких як принципи об'єктивності, системності, розвитку, комплексності, історизму, термінологічний принцип, багатofакторності, матеріалістичної діалектики, а

також методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, логічний метод, порівняння, узагальнення, метод класифікації, конкретизації, системний та функціональний, що дозволило дослідити особливості етики публічних службовців, її значення для державних управлінських установ, основні чинники оптимізації розвитку етики публічного службовця як засобу запобігання та протидії корупції. Були поєднані методи як теоретичного, так і емпіричного рівня наукового дослідження.

По-четверте, етика публічних службовців відіграє важливу роль у підвищенні ефективності функціонування інституту державного управління, рівня довіри народу до влади і розвитку моральності суспільства.

По-п'яте, дотримання публічним службовцем норм службової та управлінської етики є суттєвою ознакою його професійної діяльності. Вимоги суспільства та держави до публічного службовця щодо суворості дотримання норм загальнолюдської моралі є більш жорсткими, ніж до пересічних громадян. Важливою особливістю професійної діяльності сучасного публічного службовця є необхідність поєднання службової дисципліни з творчим підходом до розв'язання етичних дилем, які постійно постають перед ним під час роботи. Слід зазначити і той факт, що вимоги, які ставить суспільство до публічного службовця, багато в чому залежать від характеру його діяльності.

По-шосте, необхідність кодифікування основних етичних вимог до представників публічної влади зумовлена певними потребами у зміцненні довіри громадян; у забезпеченні ефективної діяльності системи публічного управління; в удосконаленні відносин на публічній службі; в уніфікації вимог до публічних службовців. Виходячи із зазначеного, етичні кодекси можна вважати засобом боротьби з корупцією та закритістю державного управління, оскільки вони зорієнтовані на забезпечення поваги до органів публічної влади з боку широкого загалу, встановлення продуктивної, здорової атмосфери у професійних колективах публічних управлінців, обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньо-професійних відносинах.

Підсумовуючи результати, отримані внаслідок теоретичного та емпіричного дослідження проблеми етики публічних службовців можна зробити висновок, що

професійно-етичні норми державних службовців мають найвищу цінність, оскільки публічний службовець завжди приймає рішення у першу чергу на підставі власного досвіду, психологічного відношення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Андрійко О. Ф. Правові засоби протидії корупції / О. Ф. Андрійко // Часоп. Київ. ун-ту права. 2007. № 4. С. 3–8.
2. Административная этика / Под общ. ред. В.Л. Романова [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.msses.ru/win/science/mpp/ethic.rtf>.
3. Бралатан В. П. Професійна етика : навч. посіб. / В. П. Бралатан, Л. В. Гуцаленко, Н. Г. Здирко. Київ. : Центр учбової літератури, 2011. 252 с.
4. Богатырев Е.Д. Этика государственной и муниципальной службы: учебник и практикум для академического бакалавриата / Е.Д. Богатырев, А.М. Беляев, С.Г. Еремин ; под ред. С.Е. Прокофьева. Москва. : Издательство Юрайт, 2018. 307 с.
5. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 336 с.
6. Василевська Т. Е., Саламатов В. О., Марушевський Г. Б. Етика державного управління: підручник / за заг. ред. Т. Е. Василевської. Київ: НАДУ, 2015. 204 с.
7. Василевська Т. Е. Суспільний нагляд як елемент етичної інфраструктури державної служби // *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ., 2007. Вип. 10. С. 352-361.
8. Василевська Т.Е. Етичні аспекти реформування системи державної служби [Електронний ресурс] // *Демократичне врядування : електронне наукове фахове видання*. 2011. №7. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik7/fail/vasylevska.pdf>.
9. Василевська Т.Е. Особистісні зрізи служіння як місії державної служби / Т.Василевська // *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2011. № 2 (52). Березень квітень. С. 331–341.
10. Васильев Д. Кодекс поведения государственных служащих: европейский опыт и российская действительность [Електронний ресурс]. URL: <http://www.pubs.carnegie.ru/briefings/2002/issue07-02.asp>.

11. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017. 416 с.
12. Верех С. М. Етика поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення / С. М. Верех // URL: <http://kds.org.ua/blog/etika-povedinkiderzhavnih-sluzhbovtsiv-stan-problemi-i-shlyahi-ih-virishennya>.
13. Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зб. метод. матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держ. службовців і посадових осіб місц. самоврядування / за заг. ред. Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. Київ: НАДУ, 2016. 308 с.
14. Гурьєва І. В. Корупція в Україні як одна з найактуальніших соціальних проблем сучасності: аналітичний огляд / І. В. Гурьєва, Н. О. Гусак // *Південноукр. правн. часоп.* 2007. № 2. С. 30–32.
15. Денищик О.І. Професійно-кваліфікаційні характеристики державних службовців // *Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Моногр.* Хмельницький: Поділля, 1999. С. 248–275.
16. Дубенко С.Д. Державна служба та державні службовці в Україні. Київ.: Ін Юре, 1999. С. 53–64.
17. Етика державного службовця / Сайт Національного агентства з питань державної служби. URL: <http://nads.gov.ua/sub/nikolaivska/ua/publication/content/6088.htm?s398224032>.
18. Загальні правила поведінки державних службовців // *Державна служба в Україні // Бюлетень законодавства та юридичної практики України.* Київ., 2002. с. 314.
19. Захаров Н.Л. Система регулятивов социального действия российских государственных служащих (теоретико-социологический анализ) [Електронний ресурс]. URL: <http://www.www.i-u.ru/biblio/arhive/systema.73>.
20. Кікіньова К.О. Професіоналізація як процес підвищення ефективності

державної служби у контексті європейських стандартів / К.О. Кікіньова // Державне будівництво. 2008. № 2 [Електронний ресурс]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_52_6.

21. Кобликов В. Юридична етика. Москва., 2001. ст. 76 Про державну службу: Закон України вид 16.12.1993 р. // Голос України. 1994. 5 січня.

22. Конвенція ООН против корупції [Електронний ресурс]. URL: <http://www.un.org/russian/documen/convents/corruption.pdf>.

23. Конфликты интересов. Составлено Независимой Комиссией по борьбе с коррупцией Нового Южного Уэльса, Австралия [Електронний ресурс]. URL: http://transparency.org.ru/INTER/DOC/AUS/conflicts_interest.doc.

24. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : затверджена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. [Електронний ресурс]. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/2004.

25. Корупція як негативне соціальне явище: шляхи її подолання в Україні та міжнародний досвід / І. М. Різак, Ю. М. Бисага, М. М. Палінчак [та ін.]. Ужгород : Ліра, 2004. С. 7.

26. Кудюкин П.М. Конфликт интересов в системе государственной службы: сущность, пути выявления, предупреждения и разрешения // Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов. СПб.: Норма, 2005. С.123–129.

27. Куракова Т.В. Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів / Т.В. Куракова. 2013 [Електронний ресурс]. URL: <http://kds.org.ua/article/kurakova-tv-publichniij-vistup-profesijnaetika-publichnogo-sluzhbovtsya-ta-zapobigannya-konf>.

28. Лей Дж. С. Обеспечение принципов добросовестной деятельности и норм служебной этики в структурах государственной власти USA [Електронний ресурс]. URL: <http://www.infohouse.us/Sections.htm>.

29. Луганский К.Ф., Коновченко С.В., Шувалова Н.Н. Государственные служащие: нравственные основы деятельности и этикет// Государственная служба: теория и организация. Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. С.596–612.

30. Методичні рекомендації до вивчення навчальної дисципліни «Вступний

модуль» підмодулю «Культура та етика публічного адміністрування (для слухачів спеціальності «Публічне адміністрування» денної форми навчання) / Уклад. : В. М. Князєв, Т. Е. Василевська. Київ.: Вид-во НАДУ при Президентові України, 2007. – 48 с.

31. Мачинська Н. І. Теоретичні аспекти духовно-моральної компетентності майбутніх фахівців // Наукові записки. Серія «Психологія і педагогіка». 2012. Вип. 21. С. 131–136.

32. Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі/ Пер. з англ. Київ.: «К.І.С.», 2004. 328 с.

33. Мірошник Ю. П. Корупція в Україні: погляд із-за кордону / Ю. П. Мірошник // Південноукр. правн. часоп. 2007. № 1. С. 12–15.

34. Мірошник Ю. П. Організаційно-правові засади протидії корупції в органах державної влади та управління / Ю. П. Мірошник // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією*. 2007. № 16. Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/bozk/2007/16text/g16_13.htm.

35. Модельний Кодекс поведінки державних службовців, який є Додатком до Рекомендацій № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (від 11 травня 2000 р.). [Електронний ресурс]. URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article>.

36. Модернізація державного управління та державної служби: проблеми, ресурси, результати / Сайт Національного агентства з питань державної служби. URL: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=291420&cat_id=41071.

37. Наставление по этике для служащих органов исполнительной ветви власти [Електронний ресурс]. URL: <http://www.usinfo.state.gov/RUSSKI/infousa/government/standards/htm>.

38. Норми етики в управлінні: Матеріали українсько-американського симпозиуму 24-25 травня 1994 р. Київ. : ІДУС, 1994. 106 с.

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

40. Оболенський Ю.О. «Державна служба: Навч. посібник». Київ.: КНЕУ, 2003. 344 с.
41. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) / Программа государственного управления. Инфраструктура этики [Електронний ресурс]. URL: www.oecd.org/puma/ethics/pubs/russianeth.Pdf.
42. Орлів М. Запровадження компетентнісно орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі // *Аспекти публічного управління*. 2017. № 5 (8-9). С. 36–46.
43. Основні поняття професійної етики [Електронний ресурс]. URL: https://stud.com.ua/27331/psihologiya/osnovni_ponyattya_profesiyanoi_etiki.
44. Півень А.В. Етика державного службовця : метод. посіб. Одеса, 2010. 368 с.
45. Пірен М.І. Конфлікти в системі політико-управлінської діяльності. Київ.: Вид-во НАДУ, 2003. С. 81–124, 143–195.
46. Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії // *Центр Розумкова. Національна безпека і оборона*. 2009. №7. С. 75.
47. Поппер К. Открытое общество и его враги: в 2 т.: пер. с англ. / под ред. В. Н. Садовского. Москва.: Феникс, Междунар. фонд «Культурная инициатива», 1992. Т. 1. 1992. 448 с.
48. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI р // Відом. Верхов. Ради України. 2011. № 40. Ст. 404.
49. Прохоренко О. Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми) / О. Я. Прохоренко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ.: Вид-во УАДУ, 2005. 166 с.
50. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ. : Конус-Ю, 2007. С. 86.
51. Рудакевич М. І. Етика державних службовців: Монографія. Київ.: Національна академія державного управління при Президентові України. 2003. ст. 211.
52. Розвиток людського ресурсу – основа національної безпеки України/

- М.І. Мельник (керівник авт.кол), П.М. Копка, Ю.В. Бакаєв, В.М. Вакулич, Т.Е. Василевська та ін. Київ.: Політконсалтинг, 2007. С.108–117, 139–163.
53. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи. М.І. Мельник (керівник авт. кол.), Ю. В. Бакаєв, Т.Е. Василевська та ін. Київ.: Нота-прінт, 2002. С. С.53–62, 120–128.
54. Сапрыкин Н.Т. Этика и этикет государственных и муниципальных служащих [Електронний ресурс]. URL: http://www.education.recom.ru/1_2001/index_1_2001.html.
55. Сергієнко Н. Ф. Професійна компетентність сучасного вчителя. URL: <http://tme.umo.edu.ua/docs/5/11sercmt.pdf>.
56. Серьогін С.М. Поняття «честь», «гідність» у контексті професіоналізації публічної служби / С.М. Серьогін, Н.Г. Сорокіна // *Аспекти публічного управління*. 2016. № 8. С. 57–64.
57. Скулиш Є. Д. Корупція в Україні: основні напрями протидії в сучасних умовах / Є. Д. Скулиш // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією*. 2007. № 16. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/bozk/2007/16text/g16_15.htm.
58. Справочник по этике для служащих исполнительной власти [Електронний ресурс]. URL: http://www.nobribes.org/Documents/USA%20Ethics%20handbook_ru.doc.
59. Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні. Київ.: Вид-во УАДУ, 2001. С.409–462.
60. Теоретичні та методологічні проблеми розробки і реалізації управлінських стратегій: монографія/ за заг. ред. В. М. Князева. Київ.: НАДУ, 2008. 240 с.
61. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : монографія / авт. кол. : В. М. Князєв, Ю. В. Бакаєв, Т.Е. Василевська ; за заг. ред. В. М. Князєва. Київ.: НАДУ, 2010. 220 с.
62. Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія. Управління. Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства. Київ.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. С.248–270.

63. Шаіпов А. Ефективність державної служби: як оцінити та досягти? // Українська правда. 2018. 19 лют. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/02/19/7172122/>.
64. Шпекторенко І. Профілювання посадових компетенцій державних службовців на основі функцій управління та державного управління // *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. ДРІДУ*. 2015. Вип. 3 (26). Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 266–275.
65. Якименко Ю. Госслужба по правилам: о пользе того, как полезно учиться у других // *Зеркало недели*. № 44 (572). 2005.
66. Яремин І.І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців: навчально-методичний посібник / І.І. Яремин. Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. 68 с.