

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,  
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ  
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю  
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування  
Ступінь вищої освіти Магістр

**ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ**

Завідувач кафедри

Тамара ЛОЗИНСЬКА

11 грудня 2023 року

## **КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

на тему: «Налагодження взаємодії в публічній службі: етичні аспекти»

виконала здобувач вищої освіти заочної форми навчання

**Глущенко Інна Михайлівна**

Керівник кваліфікаційної роботи

Тамара ЛОЗИНСЬКА

Полтава – 2023 року

## ВСТУП

**Актуальність теми.** На сучасному етапі модернізації розвитку України зростає роль етичних норм, а важливими чинниками, які необхідно враховувати, є правила поведінки посадових осіб для забезпечення належної роботи органів публічної влади.

Сьогодні для ефективного виконання державних і регіональних завдань вже не достатньо бути професійно підготовленим працівником, мати необхідні знання та достатній професійний досвід, а й вміти налагоджувати ділові стосунки зі споживачами управлінських послуг, не маючи вчиняти упередженість або допускати перевищення службових повноважень, а це можливо лише за умови постійного дотримання правил етичної поведінки, наявності у посадових осіб і службовців органів місцевого самоврядування стійких етичних переконань та розуміння етичних принципів, вимог і можливостей чесної службової поведінки. Необхідність зміцнення етичних засад державної служби в Україні також відповідає світовому вектору суспільного розвитку та адаптації до стандартів Європейського Союзу.

На цьому фоні особлива увага приділяється ролі публічного службовця як особи, на яку покладено безпосереднє виконання державних завдань. Професійна етика українських чиновників з перших років незалежності стала предметом уваги вітчизняних науковців і практиків, які найважливішу закономірність розвитку демократичного суспільства вбачають у посиленні ролі гуманітарного, морально-етичного чинника в суспільстві, в тому числі: О. Антонова, Т. Безверха, Н. Виноградова, Т. Гаман, В. Дрешпак, Т. Желюк, Д. Кислов, Н. Ларіна, М. Логунова, О. Луцький, І. Макарова, Н. Нижник, Ю. Падафет, О. Панасюк, І. Письменний, Г. Почепцов, М. Рудакевич, Є. Ромат, С. Серьогін, Т. Тарасенко, Л. Усаченко, Т. Федорів, В. Шепель та ін. Незважаючи на те, що вже напрацьовано певну теоретичну базу знань, підходи та механізми реалізації етичних цінностей і задекларованих норм поведінки посадових осіб на практичному рівні залишаються концептуально незрозумілими.

**Зв'язок роботи з науковими темами.** Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117U003104, 2017-2026 рр.).

**Мета і завдання дослідження.** Метою кваліфікаційної роботи є дослідження етичних аспектів взаємодії в публічній службі та визначення напрямів її налагодження.

- розглянути теоретичні засади організації взаємодії в публічній службі;
- дослідити особливості етики взаємодії в публічній службі;
- представити пропозиції щодо шляхів удосконалення етики взаємодії в публічній службі.

**Об'єкт дослідження.** Об'єктом дослідження виступає процес удосконалення етики взаємодії в публічній службі.

**Предмет дослідження.** Предметом дослідження є сукупність теоретичних, методичних та практичних проблем, що виникають в процесі удосконалення етики взаємодії в публічній службі.

**Методи дослідження.** Під час роботи застосовувалась система теоретичних, експериментальних, взаємодоповнюючих загальнонаукових методів, зокрема: монографічний (при висвітленні поглядів вчених на досліджувані в роботі проблеми), емпіричні (спостереження, порівняння, узагальнення результатів дослідження при формуванні висновків та пропозицій).

**Інформаційна база.** Інформаційною базою слугували літературні джерела, довідково-нормативні матеріали та теоретичні напрацювання вітчизняних і зарубіжних вчених з питань етичних аспектів взаємодії в публічній службі та визначення напрямів її налагодження, інформація з мережі Internet та особисті спостереження автора.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність. До елементів наукової новизни можна віднести:

**набуло подальшого розвитку:**

узагальнення напрямів покращення морально-психологічного клімату та етично-орієнтованих взаємовідносин в публічній службі;

окреслення шляхів вдосконалення етичної підготовки публічних службовців.

**Практичне значення одержаних результатів.** Найважливіші теоретичні положення, пропозиції, узагальнення й висновки дослідження розширюють межі наукового аналізу з представленої теми, визначають напрями налагодження етичних аспектів взаємодії в публічній службі й можуть бути використані в діяльності організації публічної сфери.

**Апробація результатів дослідження.** Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей.

**Публікації.** За результатами проведеного дослідження опубліковано тези:

– «Дослідження взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства в інформаційному просторі», яку включено до матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «*ТЕРИТОРІЯ НАУКИ*». Випуск 1. Квітень 2023 р.

– «Дослідження сутності поняття організаційної культури в державному управлінні: теоретичні положення», яку включено до матеріалів III міжнародної науково-практичної конференції «*Місьцеве самоврядування в Україні та світі: теорія і практика*», 28 листопада 2023 р. Полтава : ПДАУ, 2023.

**Структура та обсяг кваліфікаційної роботи.** Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Основний зміст викладено на 67 сторінках друкованого тексту, робота містить 1 додаток.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: ЕТИЧНІ АСПЕКТИ

### 1.1. Етика публічної служби як система

Під етикою публічної служби як системою ми розуміємо інтегровану цілісність структурно-функціональних компонентів: законодавчого встановлення вимог до етики публічної служби; наукового обґрунтування проблеми етики публічної служби; етичного виховання всіх категорій посадових осіб; організації навчальних курсів з питань етики на публічній службі; спеціальних органів, що займаються питаннями етики на публічній службі; самоосвітньої діяльності посадових осіб; етичних кодексів, внутрішніх правових актів конкретного публічного органу; залучення громадян та громадських організацій до вирішення проблеми етики публічної служби; діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення етичної поведінки посадових осіб; система оцінювання та моніторингу рівня етики публічних службовців; засобів стимулювання етичної поведінки; стилю лідерства, який може підтримувати або не підтримувати етичну поведінку працівників; рівня етики публічних службовців і публічної служби [1].

Етика публічної служби – це різновид управлінської етики, в якому на основі вивчення моральних аспектів діяльності, взаємин і свідомості посадових осіб визначаються ціннісні орієнтації, норми, морально-професійно-етичні аспекти поведінки і взаємин між людьми в конкретизовано процес діяльності на публічній службі та надано практичні рекомендації, які базуються на цій діяльності. Для більш точного відображення професійної етики та організації цілеспрямованої роботи з поглиблення етичної зрілості публічної служби можна розділити: етику публічної служби, яка є організаційною, інституційною етикою та етику публічного службовця, яка відображає професійну етику та етичні цінності й норми на рівні особистості [2].

Етика публічної служби є нормативною основою діяльності держави, яка стосується таких основних завдань управління: справедливого соціального устрою суспільства і держави, взаємних прав і обов'язків керівників і громадян, основних прав людини і громадянина, розумного балансу свободи. Етика публічного службовця – це система норм поведінки, послідовність дій і правил, відносин і принципів у відносинах на публічній службі, що являє собою сукупність найбільш доцільних, глибоко усвідомлених і конкретизованих норм загальнолюдської моралі, характерних для кожної окремої організації [3].

У рамках системного підходу публічне управління слід розуміти як процес цілеспрямованого впливу суб'єкта публічного управління, який представляє собою публічну владу у вигляді спеціально створених органів та їх систем, на об'єкт управління, який представляє собою все суспільство або його частини, в результаті чого задовольняються потреби і держави й суспільства. Можна стверджувати, що органи публічної влади, як суб'єкт об'єктно-суб'єктних відносин, здійснюють безперервний процес реалізації управлінських функцій, і в цьому контексті ми можемо застосувати визначення на основі цих функцій, а саме: публічне управління – це процес планування, організації, мотивації, контролю й пов'язане з ними спілкування та прийняття рішень з метою формулювання й досягнення публічних цілей.

Для уточнення та доповнення цього визначення до суб'єкта публічної адміністрації слід віднести процеси реалізації суб'єктом публічної адміністрації управлінських функцій (планування, організація, мотивація, контроль, комунікація, прийняття рішень) з метою досягнення цілей держави шляхом формування організуючих, координуючих і керуючих впливів на об'єкти публічного управління. Публічним управлінням можна вважати діяльність органів і установ усіх сфер публічної влади (законодавчої, виконавчої, судової), спрямовану на розвиток і здійснення регулятивних, організуючих і координаційних впливів на всі сфери життя суспільства з метою задоволення їх мінливих потреб у становленні. Публічне управління має ряд специфічних характеристик:

- суб'єктом управління є держава;
- публічне управління ґрунтується на владі та поширюється на все суспільство;
- залежно від характеру та обсягу управлінських явищ публічне управління включає вирішення спільних проблем, координацію дій усіх громадян, захист спільних інтересів і задоволення потреб суспільства, а не конкретних громадян і соціальних груп;
- публічне управління включає не лише сукупність методів і засобів правового, політичного, економічного впливу, а й примусу за допомогою правоохоронних органів [4, с. 41].

Розглядаючи публічне управління як систему діяльності, важливо розуміти одну з найважливіших системних засад, а саме те, що така система не виникає просто шляхом об'єднання всіх управлінських зусиль, а набуває якісно нових властивостей. Зокрема, це означає, що система публічного управління в цілому має властивості, яких не можна знайти в окремих її складових.

У публічному управлінні принцип розглядається як прояв закономірностей, відносин та зв'язків соціально-політичного характеру та інших груп елементів публічного управління, що відображається у формі певного наукового положення, яке знаходить застосування в теоретичній і практичній діяльності осіб у сфері публічного управління [5, с. 34].

Вибір спеціальних професійно-етичних орієнтирів, які встановлюють загальнолюдські принципи моралі щодо тієї чи іншої спеціалізованої діяльності, зумовлений рядом факторів:

- унікальність розташування та діяльності професійних представників, сфери діяльності в суспільстві;
- специфіка відносин, що виникають у процесі цієї діяльності;
- підвищені моральні вимоги, особлива напруга, труднощі в реалізації етичних норм у певних професіях, сферах діяльності.

Зазначені передумови також мають вирішальне значення для діяльності керівників у публічній сфері. Так:

– керівники у публічній сфері займають певне місце в суспільстві, здійснюють публічну управлінську діяльність і реалізують владні повноваження;

– у професійній діяльності керівники у публічній сфері існують особливі відносини:

- взаємовідносини керівники у публічній сфері з громадянами в демократичних умовах базуються на служінні представників державного апарату народу та інтересам громадян.

- принцип ієрархії є основоположним для побудови відносин у професії державної служби;

- підвищені моральні вимоги до керівників у публічній сфері зумовлені:

- розпорядження, значні матеріальні цінності, людські ресурси;

- безпосередній вплив на життя конкретних людей;

- наявність ризиків, непередбачуваність діяльності, поєднання формально-процесуальної регламентації діяльності з можливістю прийняття вольових суб'єктивних рішень, ймовірний творчий характер роботи [6].

Отже, коли виникають відносини, неминуче виникають особливі етичні проблеми діяльності та взаємодії посадових осіб щодо збереження державної таємниці, протидії корупції, збереження конфіденційної інформації громадян, обмеження деяких політичних і природних прав посадових осіб тощо. Ми бачимо, що етика публічних службовців конкретизується та чітко окреслює моральні якості публічного службовця, пов'язані зі специфікою цього виду діяльності. З цієї точки зору, етика набуває не спонтанно сформованої моральної норми, а радше інституційно усвідомленого формулювання етичних настанов.

Професійну етику розрізняють:

- свідомо ретельний розвиток професійно-етичних норм;

- побудова системи взаємозалежних принципів, цінностей, норм і установок, зафіксованих в Етичному кодексі;

- наявність групи людей, відповідальних за підтримку та захист цих норм.

Одним із різновидів управлінської етики є публічне управління, в якому на основі вивчення моральних аспектів діяльності, взаємин і свідомості публічних

службовців визначаються норми, ціннісні орієнтації, морально-професійно-етичні аспекти поведінки і взаємовідносин між людьми у процесі громадської управлінської діяльності є обґрунтовані, практичні рекомендації, орієнтовані на цю діяльність. Етику державного службовця можна визначити як співвідношення цілей і засобів діяльності публічної адміністрації з цілями конкретної особи. Таке визначення несе значне смислове навантаження і дає змогу переглянути предмет цієї професійної етики на основі шкали «специфічних людських цілей» і зіставити з цією шкалою засоби реалізації будь-якого наміру, ставлення, дії [7, с. 17].

Кожен державний службовець має певні моральні якості, але в умовах відносної самостійності у прийнятті рішень відповідно до професійної етики така особа ризикує наражати себе на небезпеку самоізоляції, виникнення професійного егоїзму та домінування власних інтересів над загальнолюдськими, інакше кажучи, ви можете добре виконувати свою роботу і не подобатися всім не тому, що щось не так, а тому, що вона занадто незрозуміла або правильна (на думку інших).

Професійний егоїзм – це прагнення захистити роботу своєї професійної групи від публічної критики, відстояти право на раніше набуті матеріальні привілеї, престиж й інші переваги, обґрунтовувати правомірність зниження внутрішньогрупових вимог (необхідність збереження «професійної таємниці», неприпустимість врахування у професійних справах некваліфікованих суспільних міркувань тощо) [8, с. 25].

Поведінку посадовця в конфліктній ситуації завжди необхідно оцінювати, виходячи із загальнолюдських моральних аспектів, а також враховувати професійні настанови та, в окремих складних ситуаціях (зміна конституційного ладу в Україні), використовувати лише закон України. Дуже важливим і можливим є досягнення суспільного діалогу через прозорість структур, незалежний громадський контроль за діяльністю окремих чиновників і професійних груп, усунення непотрібних заборон і обмежень, запровадження злагоди, загальнолюдської моралі та професійної етики публічних службовців.

Важливими аспектами морального життя представників публічної адміністрації з урахуванням етики публічного службовця є:

- ставлення професійної групи та кожного публічного службовця до суспільства в цілому, його інтересів;
- визначення основних цінностей, принципів та професійно-етичних норм публічної управлінської діяльності;
- визначення моральних якостей особистості представника публічної адміністрації, що забезпечує якнайкраще виконання ним професійних обов'язків, у тому числі утвердження професіоналізму як моральної якості публічного службовця;
- усвідомлення особливостей моральних стосунків між представниками публічної адміністрації та громадянами, які є безпосередніми об'єктами (і водночас суб'єктами) їх професійної діяльності;
- розкриття сутності взаємовідносин у професійних колективах органів публічного управління, конкретних морально-професійно-етичних норм, що виражають ці відносини;
- визначення засобів підтримки професійної етики публічного службовця, у тому числі визначення характеристик, цілей, завдань і методів навчання професійної етики публічного службовця [2, с. 17].

Основні складові етики публічного службовця наведено на рисунку 1.1.

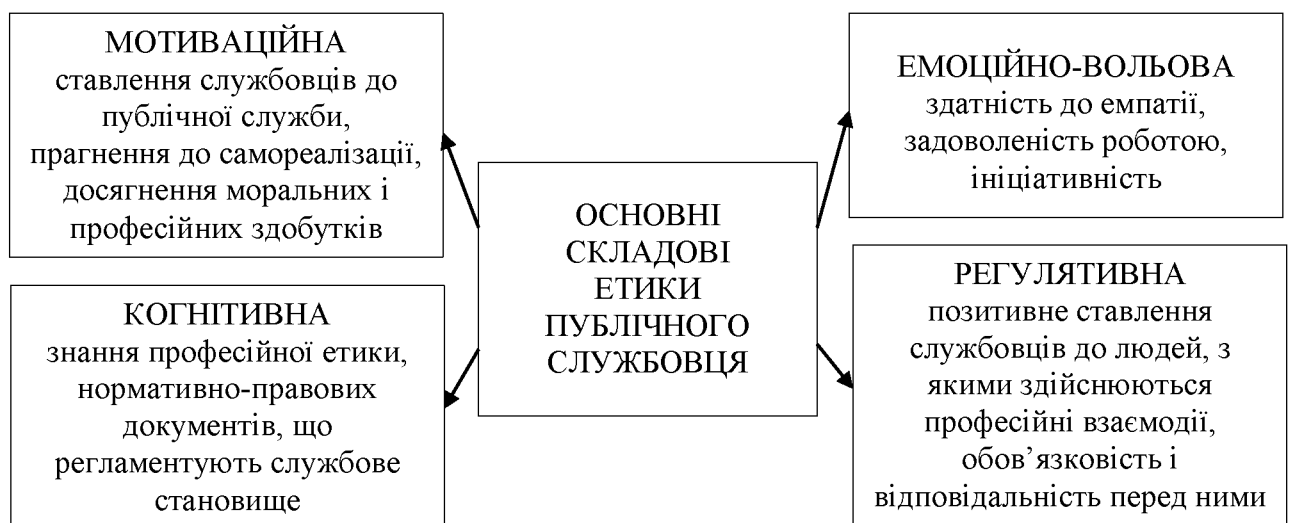


Рис. 1.1. Основні складові етики публічного службовця [2, с. 17]

Американський дослідник Л. Кольберг протягом двох десятиліть проводив особливе дослідження – опитування людей для визначення логіки їх моральності. Він дійшов висновку, що існує три чітко визначені рівні моральної свідомості і кожен з них складається з двох ступенів (табл. 1.1). У результаті дослідження Л. Кольберг прийшов до тривожного висновку, що більшість людей ніколи не виходить за межі стадії 4, яка відноситься до другого рівня [9].

Таблиця 1.1

### Рівні моральної свідомості (за Л. Кольбергом)

1. Передконвенційний рівень	Етап 1. «Етап винагороди і покарання». Кожен починає з цього. Люди чинять правильно, щоб уникнути покарання. Етап 2. «Етап індивідуалізму та взаємної вигоди». З віком люди продовжують діяти, керуючись власними інтересами, але з усвідомленням того, що в інших людей теж є свої інтереси. Щоб захистити свої інтереси, люди укладають «угоди».
2. Конвенційний рівень	Етап 3. «Стадія соціального конформізму». Тут люди діють так, як очікують від них близькі чи суспільство в цілому. Етап 4. «Стадія правопорядку або стадія соціальної системи». На цій стадії кожен бачить своїм обов'язком підтримувати цілісність системи. Відповідно, мораль у такій ситуації обмежена законами та правилами суспільства.
3. Постконвенційний рівень	Етап 5. «Фаза суспільного договору». На цьому етапі всі визнають, що права та обов'язки базуються на раціональному розрахунку загального блага, а саме на принципі «найбільше благо для найбільшої кількості людей». Етап 6. «Етап універсальних принципів». На цьому етапі громадянин вірить в універсальні моральні принципи, такі як справедливість, рівність і гідність кожної людини, а також відчуває особистий обов'язок перед суспільством.

*Джерело: адаптовано автором за [9]*

Публічний службовець може діяти в межах декілька етичних підсистем:

- *когнітивної* – знання норм професійної етики;
- *афективної* – переживання, почуття та емоції;
- *конативної* – відповідність поведінки та діяльності публічних

службовців нормам професійної етики.

Вимога щодо забезпечення дотримання етичних принципів публічними службовцями може бути реалізована через:

1) особистісну моральну саморегуляцію публічних службовців (яка інколи дає збій через психологічне перенапруження під час роботи в умовах постійного стресу);

2) розподіл навантаження в організаційному середовищі, що максимально унеможливує порушення етичних принципів професії.

У першому та другому випадках особливу роль відіграють безпека, особиста дисципліна, саморегуляція та творче ставлення державних менеджерів. Проте для другого напрямку вкрай необхідним є вдосконалення етичної інфраструктури публічного управління [3, с. 22].

Залежно від того, на що більше сподіваються в реалізації етичних основ публічного управління – інституційні важелі чи моральні чесноти та цінності службовців, виділяють два підходи до етики публічного службовця – структурний та нормативний (табл. 1.2).

*Таблиця 1.2*

### **Основні підходи до етики в публічному управлінні**

Підхід	Структурний (compliance)	Нормативний (integrity)
Базовий принцип	злагода	чесність
Зміст	дотримання загальноприйнятих норм, законів і встановлених формальних стандартів поведінки, слухняність	розуміння місії професії, впевненість в особистих чеснотах, відповідальність працівника, усвідомлення важливості доброчесності
Основні механізми	прийняття кодексів поведінки (у вигляді законів або статутів), ефективна система аудиту та контролю, різноманітні стимули	система заохочення, навчання, консультування, відповідна професійна соціалізація
Країни поширення	Португалія, Мексика, США, інші країни	Нова Зеландія, Австралія, Канада, Нідерланди, Норвегія, Філіппіни

*Джерело: [2, с. 18]*

Результативне управління в сучасних умовах вимагає виваженого підходу з використанням як структурних, так і нормативних методів у реалізації професійної етики публічного службовця.

## 1.2. Довіра суспільства як показник результативності діяльності публічної влади

Державне управління є одним із найважливіших і перспективних напрямів сучасної політичної думки. Державне управління тривалий час розвивалося за загальнополітичною традицією, і лише наприкінці XIX ст. стала самостійною наукою. Упродовж майже двох тисячоліть – від найдавніших часів до XVIII ст. – усі знання про суспільні явища були єдиною цілісною системою. Вже Аристотель надавав великого значення вченню державного управління. На його думку, все суспільне життя було інтегровано в рамки політичного життя і поставлено на службу державі. Він наголошував: «...оскільки політологія використовує інші науки як засіб і, крім того, юридично визначає, які дії слід здійснювати, а яких слід уникати, то її мета, очевидно, включає також цілі інших наук, ця мета, отже, стає найвищим благом для людей» [10].

У широкому розумінні державна система управління включає: суб'єкт управління (керівну підсистему) – суспільну систему (керовану підсистему). У цій системі суб'єкт управління визначає державно-владний характер і, перш за все, правову форму взаємодій, а суспільство формує зміст взаємодії, який, у свою чергу, виступає як сукупність законів, потреб та інтересів суспільної системи та можливостей з керівної підсистеми. Тому державне управління завжди повинно бути пов'язане з суспільством і відображати його потреби в управлінні. У вузькому розумінні державна система управління представляється у такому вигляді: суб'єкт управління – дії – об'єкти управління, коли дії виділяються із взаємодії, то вони вважаються «готовими», а в суспільстві ці аспекти, елементи, відносини, які виокремлюються, підлягають державним адміністративним заходам і тим самим стають об'єктами контролю. Стан будь-якого суспільства багато в чому залежить від рівня державного управління [11, с. 34].

Довіра громадян до держави є основою і головною проблемою владних відносин, необхідною умовою існування демократичного суспільства. Громадяни висувують високі вимоги до моральних якостей та професіоналізму

представників державної влади, що, у свою чергу, накладає на державних лідерів моральні зобов'язання перед суспільством з метою уникнення ризиків зловживання делегованими повноваженнями. Важливою ознакою суспільних відносин, ключовим соціокультурним феноменом, який значною мірою визначає ефективність державної політики щодо формування громадянського суспільства, розвитку демократії та соціально-економічного розвитку країни в цілому, є довіра до органів державної влади. Водночас результати соціологічних досліджень, проведених за роки незалежності країни, свідчать про критично низький рівень довіри громадян практично до всіх інститутів влади [12, с. 32].

Довіра – це ставлення до іншої людини та її вчинків, засноване на впевненості в її правоті, вірності, добросовісності та чесності. Це психологічний стан, при якому люди покладаються на будь-яку думку, яка здається їм авторитетною, і тому відмовляються самостійно досліджувати питання, яке вони можуть вивчити. Довіра – це впевненість у чесності та щирості людини, у правильності чогось. Довіра до влади (англ. *trust, confidence in power*) – ставлення до органів державної влади та посадових осіб, їх діяльності, що ґрунтується на вірі, переконанні та довірі громадян у надійність, компетентність, сумлінність, щирість і чесність легітимної влади. Довіра і впевненість мають велику реалізаційну й життєтворчу силу і є позитивною передумовою внутрішнього розвитку людини. Вони також відіграють ключову роль у встановленні законної влади та авторитету [13, с. 159].

Суспільство, довіряючи державі певні повноваження, потрапляє в залежність від діяльності цього політичного інституту, від дій окремих публічних службовців. З цієї причини в природі довірчих відносин існують певні ризики – ризики зловживання делегованими повноваженнями. Це спонукає суспільство висувати високі вимоги до професіоналізму та моральних якостей представників держави та накладає на публічних службовців моральні зобов'язання перед суспільством. Тому довіра до влади має сильний етичний вимір. Іншими словами, це ресурс влади, за наявності якого громадяни охоче підкоряються наказам, оскільки вважають владу легітимною. Відповідно, довіра

закінчується в ситуації, коли люди розуміють невинуватість (нерозумність або несправедливість) наказів.

Платон і Аристотель були першими «теоретиками легітимності» влади, випередивши веберівську методологію типів легітимності та влади. У той же час, пізнавальний прорив інтелектуальної еліти грецьких полісів набув характеру соціальних практик в урядових структурах Риму та в імперських республіках феодальної Європи. Зокрема, щоб отримати значний авторитет, римський сенат та імператор мали виступити своєрідним «інституційним каркасом» народної згоди та продемонструвати підходи до відмінності та єдності державності та громадянського суспільства. Авторитет визначався в християнській Європі як серце влади в подвійності її концентрації та зворотного розподілу. Подібне розуміння фундаментального зв'язку між авторитетом і владою яскраво висловив Цицерон в афористичній формі: «Народ відчуває владу – сенат відчуває авторитет» [13, с. 160].

Довіра до уряду має сильний етичний характер і тісно пов'язана з його легітимністю. Легітимність (від лат. *legitimus* – згідно з законами, законний, правомірний) – здатність того чи іншого політичного режиму домогтися суспільного визнання та обґрунтування обраного політичного курсу, політичних рішень, які він приймає, кадрових чи функціональних змін у владних структурах. Чим нижча легітимність, тим частіше влада вдається до силового примусу [14].

Легітимність – це комплексне і складне явище, яке виражає зв'язок між інтересами людей і їх внутрішньою оцінкою, яка залежить від їх висловлювань, їх світогляду і повсякденного життя. Легітимність може бути частковою і навіть непослідовною, оскільки в суспільстві існують різні верстви населення з різними інтересами. На думку дослідника Є. Цокура, легітимність політичної влади повинна мати «нормативні критерії політичної легітимності», які складаються з:

- влада дотримується правил, прийнятих або встановлених у суспільстві;
- ці правила базуються на спільній системі цінностей і вірі керівної й керованої підсистем;
- є докази згоди на існуючі владні відносини [15, с. 174].

Легітимність є результатом процесу легітимації, під час якого влада (органи влади, керівництво) отримує визнання з боку підлеглих або всі учасники політичних відносин визнають (виробляють) спільні стандарти (заходи) влади як символічного посередника, що забезпечує взаємне виконання зобов'язань.

Тема «довіри-недовіри» до державних інституцій є предметом моніторингу багатьох наукових проектів Інституту соціології НАНУ, Українського інституту соціальних досліджень ім. О. Яременка, Українського центру економіко-політичних досліджень імені О. Разумкова, які свідчать про те, що державній владі в Україні катастрофічно не вистачає підтримки та лояльності громадян. Так, відповідно до даних, отриманих в результаті опитування Київського міжнародного інституту соціології (КМІС), яке проводилося з 30 вересня й по 13 жовтня 2023 р., в Україні різко впала довіра до центральних органів влади. В Україні довіра до президента впала з 91% до 76%, до уряду – з 74% до 39%, до Верховної Ради – з 58% до 21%. Серед інституцій зберігається довіра до Збройних сил України та волонтерів. Наразі Збройним силам довіряють 94% українців (у травні 2022 р. було 98%), а волонтерам – 87% (у травні 2022 р. також було 87%). Довіра до місцевої влади не змінилася: так само як і в травні 2022 р. наразі їй довіряють 50%, а не довіряють – 46% [16].

Найбільш яскравим показником довіри громадян до представників публічної влади є рівень корупції в тій чи іншій країні. Відомо, що за цим показником у 2022 р. наша країна посідала 116 місце у світі, серед 180 країн, відповідно до Індексу сприйняття корупції і це великий прогрес, рисунок 1.2 [17]. Аналіз структури цього рейтингу дозволяє зробити важливий висновок в обґрунтуванні механізмів вирішення проблеми етики державної служби: чим вищий рівень економічного розвитку країни, тим нижчий у ній рівень корупції. Відомо, що розвиток економіки визначає систему цінностей людей і діяльність соціальних інститутів. У постіндустріальних країнах соціально активні громадяни з сучасними цінностями (свобода, самореалізація, незалежність) складають майже 40%. Такі громадяни вимагають від влади «етичної» поведінки, тому масштаби корупції обмежені [1].

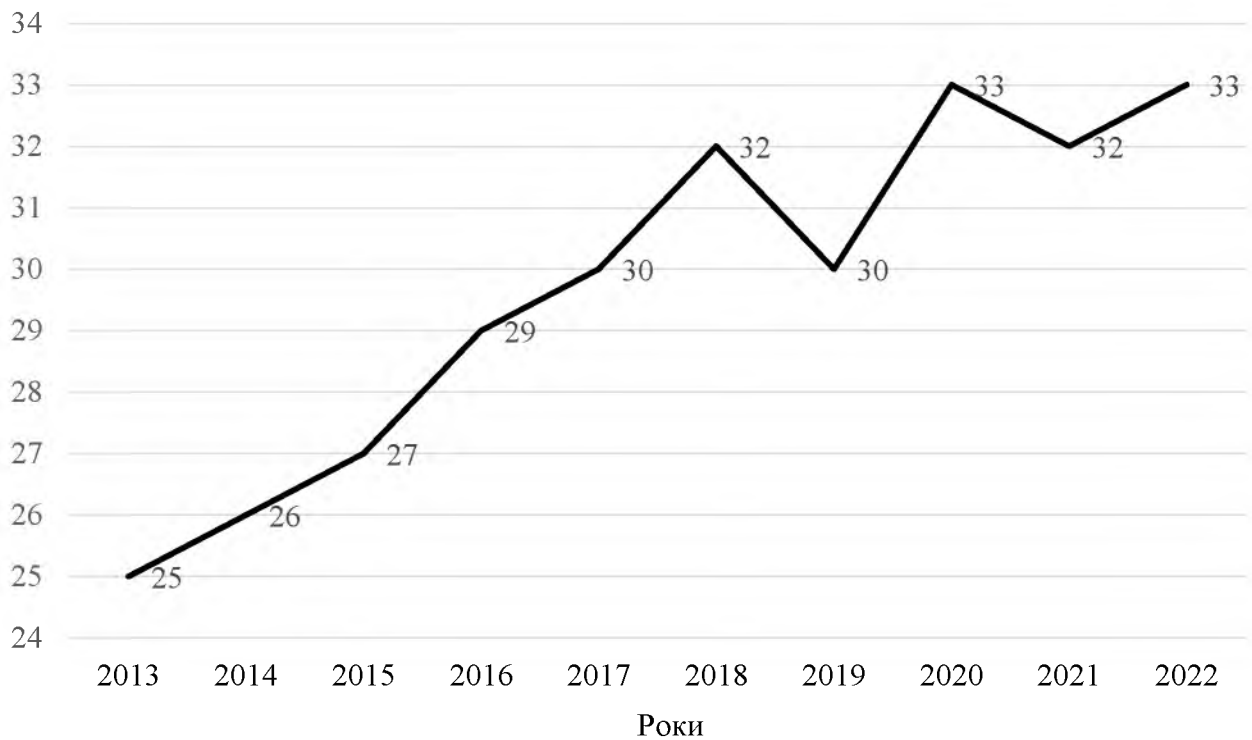


Рис. 1.2. Індекс сприйняття корупції в Україні (Corruption Perceptions Index – CPI) [17]

Беззаперечним є визначення довіри як морально-психологічного ставлення, яке не підпадає під сферу права, однак, передумовою побудови довірчих відносин є ефективне функціонування закону. Але навіть у правовій державі довіра не виникає автоматично, її розвиток потребує часу та протидії з боку соціальних груп та інститутів.

54,5 відсотків громадян України та 53,6 відсотків підприємців в рамках аналітично-соціологічного дослідження, зазначили, що залишилися переважно не задоволеними та зовсім не задоволеними за результатами звернення до органів публічної влади за певними послугами [18]:

Таблиця 1.3

#### Аналітично-соціологічне дослідження

Результати звернення до органів влади	Населення України	Підприємці
Переважно не задоволений	32,7 %	38,0 %
Зовсім не задоволений	21,8 %	15,6 %

Джерело: [19, с. 9]

В опитуванні було запитання, призначене для з'ясування того, чим саме не задоволені люди при отриманні адміністративних послуг. Наведена нижче таблиця красномовно свідчить, що серед основних незручностей не останнє місце займають незручності, пов'язані з порушенням етичних норм.

*Таблиця 1.4*

#### **Опитування щодо рівня задоволення при отриманні адмінпослуг**

Порушення етичних норм	% до населення, яке залишилося не задоволеним	% до тих підприємців, які залишилися не задоволеними
Посадові особи поводитися грубо	17,3	33,7
З мене вимагали хабара	7,6	11,9

*Джерело: [19, с. 9]*

Легітимність влади та її авторитет – це певним чином схожі явища, які відображають ставлення суспільства до влади: коли вона визнається більшістю народу законною і справедливою, коли народ погоджується з владою, коли він добровільно погоджується робити це та визнає її право приймати рішення, які необхідно виконувати. Тому легітимність влади та авторитет лідера є показниками демократизму та ефективності державного управління.

Процес легітимізації органів влади та керівників різних рівнів державного управління є постійним і потребує нових форм теоретичного осмислення та практичної реалізації, що відкриває перспективи для подальших досліджень цієї проблеми. За демократичних умов легітимності підлягають усі суттєві елементи механізму формування влади: інституції, через які вона здійснюється, керівні ролі носія влади, спосіб проголошення та структура самих авторитарних вимог і наказів. Легітимність уряду існує тоді, коли легітимність цього уряду визнається суспільством і міжнародним співтовариством; це форма підтримки, обґрунтування законності здійснення влади та здійснення державного управління.

Легітимність влади є її сутнісною характеристикою. Легітимність не є синонімом законності, оскільки політична влада не завжди ґрунтується на законах і постановах, але завжди користується певною підтримкою принаймні

частини населення. Основними джерелами легітимності є три основні суб'єкти: населення, влада та зовнішньополітичні структури [20].

Легітимізація – складний процес (історичний чи демократичний), під час якого населення країни визнає владу правомірною з таких причин:

- 1) успадкування влади главою держави від своїх предків;
- 2) перемога у війні над іншою державою та анексія її територій;
- 3) вибір владних структур народом на виборах і змінах, що відбулися на демократичних засадах за волею громадян країни.

Таким чином, концепція довіри базується на концепції легітимності влади. Термін «довіра» – це оцінний психологічний стан суб'єкта, який співвідноситься з категоріями «впевненість» і «віра». Влада, якої потребує сучасне українське суспільство, має ґрунтуватися на постійній і щирій згоді громадян. Основою легітимної влади є те, що це явище забезпечує особливу довіру у відносинах між владою та громадою.

## **Висновок до розділу 1**

1. Доцільність етичних засад публічної служби викликана розвитком українського суспільства. Необхідність етичної регламентації професійної поведінки і діяльності виникає тоді, коли залежно від специфіки діяльності від представників професії вимагається підвищена моральна відповідальність, що регламентується додатковими, жорсткішими нормами поведінки, і коли не діють взагалі або слабкі внутрішні імперативи, що визначаються не лише суттю і змістом професії, але і високими моральними принципами її представників та ціннісним орієнтуванням.

2. У поняттях «легітимність влади» та її «авторитет» відображається ставлення громадськості до влади: коли вона визнається більшістю народу законною і справедливою, коли народ погоджується з владою, коли він добровільно визнає її право ухвалювати рішення, що повинні виконуватися. Чим

нижчим буде рівень легітимності, тим частіше влада спиратиметься на силовий примус, тому легітимність влади та авторитет керівника – є показниками ефективності державної влади та демократичності.

3. Сьогодні дослідники сповіщають про нову добу легітимності, що пов'язана з новими очікуваннями громадян, із прагненням встановлення такого режиму, який би слугував загальному інтересу та спирався на принципи безсторонності, співчуття, плюралізму, наближеності. Визначається новий спосіб управління, в якому зростає увага до іміджу та комунікацій.

4. Нова форма легітимності створюється якостями, і тому нова легітимність ніколи не може вважатися набутою. Вона завжди залишається нестійкою, постійно ставиться під сумнів, залежить від сприйняття суспільством дій і поведінки інституцій. Нові різновиди легітимності походять від характеристик інституцій, від їх здатності втілювати цінності й принципи, але водночас вони залежать від того, що повинні сприйматися суспільством як такі.

## РОЗДІЛ 2

### ОСОБЛИВОСТІ ЕТИКИ ВЗАЄМОДІЇ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

#### 2.1. Досвід формування етики публічної служби як системи в розвинених країнах та Україні

Аналіз застосування етики публічної служби як системи в розвинутих країнах показує, що вони мають спільні риси: врахування етики публічної служби як частини корпоративної культури установи; професійна діяльність службовців спрямована на захист інтересів громадян і суспільства та попередження можливих зловживань владою, порушень закону та корупції; участь громадськості у вирішенні етичних проблем; постійний розвиток етичної системи; розвинений характер етичного законодавства; велика увага до етичних кодексів (модельних, спеціалізованих, загальних); розвинений характер етичного навчання публічних службовців; створення спеціальних органів для координації діяльності, пов'язаної з вирішенням етичних проблем; розгляд етики як елемента цілісної системи публічного управління; визнання провідної ролі керівників і лідерів у формуванні етики публічної служби як системи; застосування етики публічної служби як системи, окрім спільних характеристик, і певних національних відмінностей. Іншою особливістю формування етики публічної служби як системи є посилення співпраці між країнами в цьому процесі. Найбільш чітко це відбувається в ЄС, країнах АСЕАН (у Таїланді створено Ресурсний центр розвитку лідерства для країн організації) і в Карибському басейні, де США відіграють провідну роль у налагодженій співпраці.

Найбільший вплив на формування етики публічної служби як системи у світі зробили США та Велика Британія, які мали давні традиції вирішення етичних проблем. Управління публічної етики Сполучених Штатів контролює загальне керівництво програмами етики у виконавчій владі, а також займається питаннями, пов'язаними з етичним навчанням публічних службовців. Воно

організовує освітні та тренінгові програми для тих, хто безпосередньо займається питаннями етики в публічних установах, і має спеціальний центр, який зберігає навчальні матеріали з питань етики в системі виконавчої влади. Для консультантів з питань етики видається спеціальна газета та методичні рекомендації, проводяться щорічні конференції з цього питання [20; 21; 1].

Дослідники британської публічної служби відзначають, що для службовців характерна висока корпоративна етика, орієнтація їх діяльності на кодекс адміністративної моралі, висока самодисципліна, чесність, моральність, турбота про «державний сектор», професійна честь і прагнення до завжди знаходити найкраще рішення.

Кодекс етики британського публічного службовця, з одного боку, регулює етику професійної діяльності публічних службовців, від надання послуг населенню до політичних консультацій з міністрами, з іншого боку, він визнає взаємні обов'язки державні службовці та міністри. Кодекс складається з двох частин: вимог до службової діяльності міністрів і вимог до інших службовців.

Урядова програма «Громадянська хартія» стала важливою частиною британської етичної системи. Метою програми є досягнення найвищих можливих стандартів ефективності на користь тих, хто користується державними послугами у Великобританії. Хартія встановлює стандарти надання публічних послуг у 40 секторах. Реалізація «Громадянської хартії» сприяла кращому розумінню громадянами своїх прав при користуванні державними послугами, а також створила умови для зміни психології та етичної культури самих службовців [22; 1].

На формування етичної системи публічної служби у світі значною мірою вплинув «ефект обертових дверей», тобто. тобто переведення колишніх керівних працівників публічного апарату після виходу на пенсію на підприємства тієї ж сфери, яку вони останнє очолювали, що призвело до загострення корупції.

Аналіз етичного законодавства в країнах різних регіонів світу (США, Велика Британія, Канада, Франція, Польща, Україна, Китай, Філіппіни, Маврикій та ін.) показує, що: у різних регіонах світу та окремих країнах спільне

переважають підходи до законодавчого врегулювання етичних проблем публічної служби; найбільший вплив на формування етичного законодавства мають відповідні закони розвинених країн (переважно США та країн ЄС); у більшості країн були прийняті спеціальні закони для регулювання етичних проблем на публічній службі, а в деяких регулювання етичних проблем є частиною більш складних законів; етичне законодавство постійно розвивається; зміст законів різних країн має спільну спрямованість на запобігання корупції, демократичні цінності та забезпечення якості публічного управління.

З початку 90-х років ХХ-го століття у світі діє система професійно-етичного регулювання діяльності публічної служби, що забезпечується зв'язками органів публічної влади з громадянами та громадськістю. Для всіх розвинених країн характерна неформальна участь громадськості у вирішенні проблем з етикою у публічній службі. У цій системі особлива увага приділяється проблемам, пов'язаним з правом на інформацію, дотриманням прав і незалежності ЗМІ, а також неприпустимістю будь-яких спроб обману громадської думки чи її представників.

Наприклад, у Німеччині, основним механізмом громадського контролю за публічними службовцями є система спеціальних адміністративних судів, де громадяни можуть оскаржувати порушення владою своїх прав і законних інтересів. Однією з форм громадського етичного контролю, що практикується в різних країнах, є інститути громадянського суспільства, такі як громадські етичні комісії, які займаються питаннями, пов'язаними з порушенням етичних принципів публічними службовцями.

У країнах світу існують певні відмінності в тому, хто організовує вирішення проблем з етикою у публічній службі. В Естонії, наприклад, тренінги з етики для публічних службовців координуються та фінансуються Міністерством фінансів [20; 1]. У Туреччині провідною інституцією у вирішенні етичних проблем є Рада з етики публічних службовців, також у публічних установах функціонують комітети з етики [23; 24; 1]. На Філіппінах питаннями етики публічних службовців займається Комітет у справах громадськості [25; 1].

У Латвії діють спеціальні етичні курси навчання для службовців на спеціальних посадах (прокурорів і суддів, відповідальних за державні закупівлі тощо) [20; 1].

Організатором вирішення етичних проблем також може бути власний антикорупційний інститут, державна установа чи установа, яка надає кошти на етичне навчання. Ідея про необхідність створення органу для вирішення етичних питань на публічній службі широко визнана. Існуючі посади публічних службовців у державах відповідають за кадрову політику, але вони також мають багато інших завдань, і етичні питання для них не є пріоритетними. Органи по боротьбі з корупцією прагнуть запобігати корупції та проводити навчання з питань етики як пріоритет, але, як правило, не мають ресурсів і кваліфікації персоналу, щоб самостійно проводити таке навчання.

Навчання з етики організовується безпосередньо різними установами: антикорупційними установами, органами публічної служби або навчальними закладами, такими як Академія публічної служби чи інші навчальні заклади. До проведення курсів зазвичай залучаються приватні та іноземні консультанти, науковці та викладачі університетів. Крім того, окремі державні установи та місцеві адміністрації можуть мати власні програми етики. У країнах, де немає спеціалізованих навчальних закладів для публічних службовців, важливу роль відіграють відділи кадрів публічних установ, які мають великий потенціал, але не завжди його використовують.

У всьому світі загально визнано, що етика повинна бути інтегрована в повсякденне управління публічною установою і що її лідери повинні просувати етику у своїх організаціях. Для керівників особливо важливо практично регулювати поведінку співробітників у ситуаціях, коли офіційні правила суперечать традиціям, що панують у суспільстві, що особливо важливо для країн із високим рівнем корупції.

Важливою частиною публічної служби є етична підготовка. Система етичної підготовки публічних службовців у США та Сінгапурі є найрозвиненішою у світі. Навчання етики для публічних службовців у США є обов'язковим. Управління урядової етики США (OGE) розробило портфоліо

освітніх програм, які співробітники агентства з етики можуть використовувати під час проведення обов'язкового початкового та щорічного навчання з етики [21; 1].

Базовий курс «Етика для публічних службовців» спрямований на ознайомлення, вдосконалення та узагальнення знань публічних службовців щодо чесності та боротьби з корупцією. У цьому сенсі він має сприяти нормам поведінки та заборонам, а також інформувати учасників про наслідки корупції та надавати їм необхідні навички для запобігання, виявлення та повідомлення про корупцію.

США беруть участь у запровадженні етичної освіти в країнах Карибського басейну та Центральної Америки. Досвід організації віртуального навчання публічних службовців може бути цікавим для нашої країни. Зміст такого віртуального навчання базується на міжнародних стандартах, встановлених Конвенцією ООН проти корупції. Всі ці параметри переведені на зрозумілу мову, а практичні аспекти представлені у вигляді відео. Курс розрахований на всіх публічних службовців, незалежно від рангу чи рівня. Основні особливості курсу: 100% онлайн-курс; має 4 модулі; містить 39 практичних відеокейсів; включає інтерактивні дії; на основі багатофункціональної платформи; доступний 24/7; пропонує автоматичне формування сертифікатів; забезпечує онлайн-реєстрацію користувачів і керування статистикою. Це навчання вже було проведено в Панамі [26; 1].

У більшості випадків закони штату не вимагають обов'язкового навчання етики для офіцерів. Лише в кількох країнах (США, Сінгапур, Туреччина) навчання етики є обов'язковим за законом. У Туреччині з 2009 р. проводиться навчання з питань етики для всіх публічних службовців, які працюють як на центральному, так і на місцевому рівнях [23; 1].

Навчання публічних службовців на публічній службі Індонезії включає два основні підходи: підготовка до роботи та навчання на робочому місці [25; 1]. В Естонії навчання етики для публічних службовців є добровільним, і багато публічних установ мають власні «відділи підвищення кваліфікації», відповідальні за навчання етики [20; 1].

Існують також непрямі правові вимоги щодо навчання етики. Наприклад, закон про публічних службовців у Сербії передбачає, що «Служба управління людськими ресурсами» повинна організовувати професійне навчання публічних службовців, особливо у сфері боротьби з корупцією; у Хорватії фахівці з питань етики призначаються відповідно до Закону про державну службу і зобов'язані брати участь у комплексних програмах доброчесності. У Боснії та Герцеговині існує юридичне зобов'язання інформувати всіх працівників і громадськість про основні принципи етики. Навчання Кодексу поведінки є правом кожного публічного службовця в Іспанії. У Латвії принципи боротьби з корупцією та антикорупційна програма повинні включати навчання етичним вимогам [20; 1].

Елементами етичної системи публічної служби вважаються етичні кодекси та статuti окремих публічних установ, які регулюють організацію навчання етики та вирішення інших етичних проблем. Ще у травні 2000 року Комітет міністрів Ради Європи прийняв Страсбурзьку рекомендацію, яка регулює поведінку посадових осіб держав-членів Ради Європи. Відповідно до цих рекомендацій ЄС розробив типовий кодекс поведінки публічних службовців, який став основою для прийняття відповідних кодексів держав-учасниць Союзу [27; 1].

Щоб визначити потребу в етичному вдосконаленні працівників, багато країн використовували опитування або дослідження, які дозволяють аналізувати чесність публічних службовців, довіру громадян до публічного управління, поширеність корупції та інші пов'язані показники. У США широко використовуються тести на чесність. Існують різні підходи до проведення таких опитувань: у Литві, Іспанії та Чорногорії спеціалізовані антикорупційні органи проводять спільні антикорупційні дослідження, які можуть бути використані для планування етичних тренінгів; у Румунії, Австрії та Хорватії уряди використовують різні опитування від імені центрального уряду або окремих міністерств і науково-дослідних інститутів; у Молдові та США проводяться лише неурядові опитування; у Вірменії дослідження проводяться різними донорськими програмами [20; 1].

Країною з одним із найнижчих рівнів корупції та високим рівнем економічного розвитку є Сінгапур [17]. У цій країні сформована цілісна етична система чиновників, яка суттєво відрізняється від інших країн. Етика публічної служби як система в Сінгапурі є не окремою, а невід'ємною складовою, яка пронизує все публічне управління [28; 29].

Сінгапур є однією з небагатьох країн, яка використовує ринкові методи розрахунку зарплат міністрів і публічних службовців. Тому зарплата досить висока. Встановлено стандарти роботи міністрів і вищих урядовців. Вони, по суті, зводяться до: залучення талановитих людей до роботи на публічній службі та на всіх рівнях управління та, за необхідності, їх перепідготовка; зменшення кількості факторів, що сприяють неохайності та корупції; реалізація політики прозорості, коли немає прихованих переваг і привілеїв, таких як надання житла, автомобіля, отримання комісійних чи хабарів.

Кримінальне та антикорупційне законодавство Сінгапуру досить суворе. Закони в Сінгапурі не призначені для порушення, тому навіть найменші відхилення від них караються дуже великими штрафами і навіть побиттям палицею. Ключовою рушійною силою у формуванні етичної інфраструктури Сінгапуру є Президент Республіки Сінгапур. На підставі прав, наданих йому конституцією, він видає розпорядження, що встановлюють правила поведінки і є обов'язковими для публічних службовців. Антикорупційне агентство підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністру і має майже необмежені повноваження. Підвищення етичного рівня працівників впливає на ефективність публічної служби та сприйняття її суспільством як необхідного, важливого та надзвичайно корисного елементу держави.

Для забезпечення професійної соціалізації публічних службовців створено ефективну систему їх адаптації до потреб суспільства. Підготовкою та підвищенням кваліфікації публічних службовців займаються два навчальних заклади: Інститут публічного управління та менеджменту та Інститут розвитку політики. Особливістю Сінгапуру щодо організації публічної служби є те, що головним рушієм її розвитку була не громадська думка, а воля політичної еліти.

Тому в цій державі, на відміну від європейських країн, відсутній значний вплив громадських організацій на формування етичної системи публічної служби. Однак це не означає, що публічній службі байдужа думка пересічного громадянина. Публічна служба чуйно реагує на скарги населення та сприймає їх хвилювання, які надходять у вигляді листів до газет і журналів. Громадський контроль також здійснюється за допомогою механізму декларування доходів та встановленого порядку реагування на заперечення та скарги громадян.

У цій країні поширені два підходи до управління організацією публічного сектора: орієнтований на етичні норми, правила, обмеження та орієнтований на етичні принципи особистості. Забезпечення дотримання норм і правил вимагає застосування зовнішнього контролю за поведінкою посадових осіб (неетичні дії). Типові інструменти цього підходу включають законодавство, етичні кодекси та дослідження, широкі механізми контролю та існування централізованих інституцій із широкими контрольними повноваженнями. Підхід, заснований на етичних принципах, фокусується на внутрішньому самоконтролі та саморозвитку публічних службовців і ґрунтується на двох складових: моральному усвідомленні та моральній дії. Він припускає, що моральна свідомість окремого публічного службовця може бути розвинена через культивування необхідних цінностей і норм, а також через розвиток соціального життя, необхідного для застосування цих цінностей у робочих ситуаціях. Етичну поведінку службовців можна заохочувати та вдосконалювати за допомогою інтерактивного навчання, семінарів та індивідуального навчання.

На нашу думку, система етичної підготовки службовців у цій країні є найдосконалішою у світі. Процес навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців у Сінгапурі поділяється на п'ять основних етапів, які також включають етичні питання:

- первинний: організовується для посадових осіб, які збираються приступити до роботи (протягом одного-трьох місяців), а також тих, хто нещодавно переведений на нову посаду.
- основний: застосовується до працівників першого року служби;

- підвищення кваліфікації: на цьому етапі проводиться додаткова підготовка офіційних осіб (між першим і третім роками служби) з метою максимального розвитку індивідуальних умінь і навичок;

- розширення: під час цього етапу офіційні особи мають можливість вийти за рамки своїх конкретних ролей і за потреби виконувати інші відповідні обов'язки;

- розвиток потенціалу: навчання спрямоване на розвиток здатності офіційних осіб виконувати свої поточні обов'язки та задовольняти майбутні потреби [20; 1].

Що стосується результатів функціонування етики публічної служби як системи в розвинених країнах, то основним їх показником є рівень корупції, який є найнижчим у світі. Аналіз інформаційних ресурсів в Інтернеті свідчить про суттєві відмінності матеріалів про етику чиновників в Україні та інших країнах. Якщо ви шукаєте «Етика публічної служби» в українському сегменті Інтернету, ви знайдете невелику кількість статей і деякі підручники з цього питання, тоді як в інших країнах це питання представлено переважно через матеріали про діяльність підрозділів публічної служби, які спеціально займаються проблемами етики працівників публічної служби («Рада етики» (Японія), «Бюро етики» (Канада), «Комітет зі стандартів суспільного життя» (Великобританія), «Офіс урядової етики» (США) тощо). Це свідчить про те, що проектування етики публічної служби як системи в розвинутих країнах спрямоване насамперед на створення ефективних структур, які забезпечують якісне етичне навчання публічних службовців, контроль їх діяльності, а також науково-методичне забезпечення вирішення етичних проблем. В Україні вирішення питань етики на публічній службі є компетенцією кадрових служб, антикорупціонерів та Національного агентства України з питань державної служби, але етика на публічній службі є лише одним із багатьох питань, якими займаються ці структури.

Для України характерна невідповідність офіційної етики, закріпленої в нормативно-правових документах, і традиційної та корпоративної етики. У цій

тріаді запровадити закони, які б відповідали світовим стандартам, – дуже легке завдання. Але етичне законодавство в Україні не завжди обґрунтовано змінюється, хоча зараз воно змістовно відповідає характеристикам, поширеним у країнах світу [30]. Другим за складністю завданням є формування корпоративної культури, орієнтованої на забезпечення необхідного рівня етики посадовців. Провідну роль у реалізації цього завдання відіграє підготовка лідерів і керівників публічної служби, які мають бути прикладом етичної поведінки з метою формування такої системи управління, яка відповідає етичним вимогам. Виконання цього завдання різниться залежно від держави та місцевого самоврядування. Кожен державний адміністративний орган є частиною багаторівневої ієрархічної системи і може бути принципово змінений за умов модернізації всієї системи. У місцевому самоврядуванні кількість ієрархічних рівнів менша, і за умов діяльності представників громадськості на певні посади можуть бути призначені менеджери, здатні побудувати сучасну етичну систему публічної служби. І самоосвіта, і етичне виховання можуть відігравати важливу роль у формуванні та розвитку ефективних менеджерів. Аналіз навчально-тематичних планів підвищення кваліфікації публічних службовців в Україні показує, що навчання з етичних питань зводиться лише до антикорупційних питань і суттєво відрізняється від відповідної роботи в інших країнах. Аналіз освітньо-професійних програм підготовки магістрів публічного управління в Україні показує, що проблемам етики публічних службовців приділяється недостатня увага. Розгляд проблем етики публічних службовців включає лише тему протидії корупції, таку навчальну дисципліну як «Публічна служба» і лише окремі магістерські програми в країні мають у своїх навчальних планах власну дисципліну «Етика публічної служби» [31; 32; 1].

У публічній службі України не сформовано традицій організації самоосвіти службовців. Він відбувається спонтанно і в основному спрямований на вивчення змін у законодавстві країни. Проблема організації самоосвіти публічних службовців потребує як теоретичної розробки, так і практичної підготовки керівників публічних службовців до її реалізації.

Незважаючи на новації Закону «Про державну службу», в Україні, залишається значною залежність публічного службовця від керівника, рівня його оплати праці та соціальних традицій. Крім того, слід додати, що, за експертними оцінками, успішні та прогресивні керівники органів публічного управління становлять близько 5% від загальної кількості керівників, зарплати публічних службовців залишаються низькими [33], а фальшива мораль залишається поширеною в суспільства. У такій ситуації вплив освіти на розвиток публічних службовців є обмеженим. Найбільш складним і тривалим є процес формування сучасних традицій побудови суспільного життя на засадах етики. Це стає можливим за умов активного економічного розвитку країни, ліквідації корупції в усіх соціальних інститутах, організації етичного навчання в усіх сферах системи освіти та розвитку інститутів громадянського суспільства.

Сучасна система оцінювання службової діяльності публічних службовців одним із критеріїв включає дотримання етичних правил поведінки, але за результатами багаторічного опитування публічних службовців на курсах підвищення кваліфікації вона носить переважно формальний характер.

## **2.2. Професійно-етична характеристика роботи в публічній службі**

Важливим інструментом зміцнення доброчесності в будь-якій публічній організації є кодекс етики або кодекс поведінки. Ці кодекси сформульовані, щоб відобразити характер діяльності державної служби та професій у цій сфері та керувати поведінкою тих, хто працює в цій сфері. І міжнародні організації, і національні уряди формують кодекси етики для державної служби. Наприклад, UNCAC закликає держави застосовувати «кодекси поведінки або стандарти поведінки для правильного, справедливого та впорядкованого виконання публічних функцій». Оскільки значення добросовісності та обов'язку дбайливого ставлення іноді залежить від контексту, формулювання положень про державну службу відрізняється від штату до штату. Крім того, різні кодекси,

прийняті для різних сфер державної служби або типів відносин із зацікавленими сторонами (такі як Кодекс належного врядування чи Кодекс публічних службовців), можуть відображати конкретні контекстуальні значення.

Як і професійні кодекси поведінки, кодекси поведінки публічних службовців іноді короткі, іноді більш детальні та містять довгий перелік цінностей і принципів. Очікується, що чиновники засвоять Кодекс, щоб він став внутрішнім етичним компасом для їхніх рішень. Приклади того, як такі цінності, як підзвітність, прозорість і чуйність, реалізуються в кодексах державного сектору, можна знайти в колекції кодексів етики на веб-сайті ОЕСР і в Бібліотеці антикорупційного права Ради Безпеки ООН (кодекси засекречені). як закони). Імплементация пункту 3 статті 8 Конвенції ООН проти корупції). Наприклад, Організація Об'єднаних Націй розробила Міжнародний кодекс поведінки публічних посадових осіб, який включено до додатку до Резолюції 51/59 Генеральної Асамблеї від 12 грудня 1996 року. UNCAC посилається на цей типовий кодекс поведінки як на посібник для держав, які бажають розробити кодекси етики для своїх публічних секторів.

Етичний кодекс можна відрізнити від кодексу поведінки тим, що перший зазвичай встановлює цілі або прагнення, яких мають досягнути професіонали (іноді називають «кодексом прагнень»), а другий передбачає санкції за недотримання кодексу (іноді називають «кодексом дотримання норм» або «дисциплінарним кодексом»). Прагнення можуть бути стандартами, яких слід дотримуватися, або речами, яких слід уникати. Такі прагнення можуть бути сформульовані з різним ступенем точності. Вони не обов'язково стосуються реальної поведінки та можуть рекомендувати працівникам прагнути до певних установок і рис характеру та враховувати певні аспекти в процесі прийняття рішень [34, с. 10].

Етичні кодекси державної служби впроваджуються для зміцнення цінностей і внутрішньої мотивації публічних службовців. Через їх складну природу важливий не лише текст, але й процес створення та засвоєння коду. Коли співробітники беруть участь у процесі розробки кодексу (або подібних

стандартів), вони стають більш обізнаними про це та більш емоційно відданими його дотриманню. Комунікація, досягнення консенсусу, спільне творчість, обговорення заяв, введення в посаду та прийняття присяги нових співробітників є іншими інструментами, які можуть створити та зміцнити моральний дух у громадських місцях. «Тон на вищому рівні» має вирішальне значення, як і організаційні ритуали та постійні розмови про етику на робочому місці, які підвищують обізнаність офіцерів щодо етичних проблем і роблять більш вірогідним те, що етичні проблеми та дилеми будуть визнані, а не замовчуються проігнорованими через моральне відчуження або автоматичний і технократичний спосіб реагування. Як наслідок, етичний клімат створює позитивний тиск з боку однолітків і громади, що підвищує соціальну винагороду за етичну поведінку.

Окрім вимогливих етичних кодексів, заснованих на цінностях, громадські організації також використовують дисциплінарні кодекси поведінки, які базуються на дотриманні норм. Такі кодекси містять правила, яких повинні дотримуватися посадові особи, і офіційні санкції за порушення цих правил. Дисциплінарні кодекси розроблені як інструменти зовнішньої мотивації. Ключова відмінність між інструментом, заснованим на правилах, таким як кодекс поведінки, і етичним кодексом, заснованим на цінностях, полягає в тому, що перший містить положення примусового характеру. Необхідність таких кодексів підкреслюється в статті 8 Конвенції ООН проти корупції, яка закликає держави «вживати дисциплінарних або інших заходів проти публічних службовців, які порушують кодекси або стандарти, встановлені цією статтею». Проте слід уточнити, що в багатьох випадках відмінність між амбіційними (етичними) кодексами та дисциплінарними кодексами (поведінки) не є настільки чіткою. Наприклад, кодекси іноді можуть бути амбітними і водночас передбачати санкції у разі серйозних порушень. У цих кодексах лише серйозні порушення караються санкціями [там само, с. 11].

І в рамках кодексу поведінки, і у випадку іншого типу нормативного документа більшість громадських організацій ухвалюють правила щодо

конфлікту інтересів та обмежень після закінчення трудової діяльності. Проблема конфлікту інтересів є фундаментальною в контексті етичної поведінки в державному секторі. Конфлікт інтересів виникає, коли державні службовці мають можливість отримати особисту вигоду від дій або рішень, які вони ухвалюють під час виконання своїх службових обов'язків. Наприклад, конфлікт інтересів виникає, коли чоловік чи жінка працюють у державному секторі та повинні вирішити, чи наймати свого чоловіка чи дружину, або коли суддя має фінансові зв'язки з однією зі сторін. У таких ситуаціях державні службовці повинні розкривати свій конфлікт інтересів і не приймати рішення з цього питання. Більше прикладів конфлікту інтересів див. у цій короткій статті. Обмеження після публічної служби призначені для запобігання конфлікту інтересів. Наприклад, колишнім держслужбовцям, які працювали у сфері публічних закупівель, після виходу з держсектору забороняється певний час працювати в компанії, з якою державна установа має договір. В іншому випадку державний службовець ризикує вплинути на рішення про надання державного контракту на користь компанії, у якій він хоче працювати в майбутньому, і компанія може спокуситися підкупити державного службовця, запропонувавши йому вигідний державний контракт натомість. Подальші пояснення щодо кодексів публічних послуг можна знайти в OECD (2009). Було зазначено, що на публічних службовців, окрім кодексів поведінки, також поширюються відповідні закони та нормативні акти, що стосуються їхньої роботи, включаючи фінансові аспекти, аспекти здоров'я та безпеки.

Тон керівництва є одним із найважливіших факторів, що визначають добросовісність у будь-якій організації. Чиновники в міністерстві, лікарні чи іншій публічній організації навряд чи поведуться етично, якщо керівництво не служить етичним зразком для наслідування. Таке твердження викликає питання, чи слід застосовувати етичні кодекси до політиків (які очолюють певні громадські організації протягом обмеженого часу протягом терміну повноважень), а не лише до публічних службовців (які працюють в організації на постійній основі). Від політиків часто вимагають розкривати активи та

інтереси, але етичні кодекси поведінки не завжди діють. Посібник до кодексів етики для членів парламенту можна знайти тут [34, с. 12].

Ще одним важливим питанням є питання кримінального переслідування та відповідальності за порушення доброчесності. Оскільки проблеми зазвичай виникають, коли не дотримуються етичних цінностей. Хоча внутрішня мотивація важлива для етичної поведінки, те, як організація розглядає повідомлення про порушення доброчесності, також має вирішальне значення для запобігання та вирішення таких порушень. У цьому контексті важливими є структури звітності та захисні заходи, а також механізми дисципліни та контролю, такі як внутрішні аудити та внутрішні розслідування. Просування культури доброчесності передбачає заохочення співробітників і організацій вчитися на своїх помилках, а не вдаватися до звинувачень і покарань. Однак у деяких випадках намір забезпечити виконання правил призводить до вжиття заходів проти працівників, які порушують правила. Таким чином, існує відповідний баланс між підзвітністю та «м'якшими» процесами навчання.

Громадські рішення мають відображати всі суспільні цінності. Насправді завдання управління доброчесністю полягає у створенні процесів прийняття рішень, які поєднують уявлення про різні цінності та механізми контролю для перевірки упередженості. І все ж є дилеми, в яких чиновники повинні приймати важкі рішення. Важлива роль систем управління доброчесністю полягає в підтримці таких рішень (включно з, наприклад, допомогою потенційним викривачам офіційно розкрити свою неправомірну поведінку). Безпечний організаційний клімат і етична чутливість лідерів і менеджерів є ключовими для обговорення дилем і висловлення проблем. Деякі організації наймають консультантів з етики або надають зовнішніх юридичних радників, які можуть допомогти вам у прийнятті індивідуальних рішень або в структурованому процесі обговорення дилеми. Роль цих осіб полягає в наданні конфіденційних порад, щоб допомогти людям вирішити, які дії вжити. Організації також можуть сприяти обговоренню повторюваних типів дилем, щоб підготувати працівників до відповідної реакції в таких ситуаціях [там само, с. 13].

Інші важливі інструменти розвитку етичної культури в організації включають вимогу скласти присягу, пройти вступний інструктаж, практикувати обговорення дилем, обговорення нових правил, внутрішні семінари щодо політики та постійне навчання. Наприклад, стаття 7(1)(d) UNCAC закликає держави заохочувати освітні та навчальні програми для публічних службовців, щоб «забезпечити відповідність таких осіб вимогам щодо правильного, сумлінного та упорядкованого виконання публічних функцій». Для зміцнення та підтримки етичного середовища важливо, щоб співробітники мали безпечний простір і структурований процес для обговорення етичних питань, щоб їх заохочували ділитися різними інтерпретаціями, слухати і розуміти аргументи інших щодо застосування певних цінностей і правила обговорення можливих наслідків рішень, відчуття причетності та почутості, спроби досягти консенсусу (або принаймні зрозуміти бачення та страхи інших) і відчуття, що наприкінці процесу будуть прийняті більш відповідальні рішення. У цьому контексті може виникнути питання щодо повноважень проводити навчальні програми, обговорення дилем та бесіди. Відповідальність за навчальні програми може бути покладена на внутрішні структури громадських організацій, або може існувати окрема зовнішня структура, відповідальна за навчання всіх посадових осіб. Наприклад, у Литві більшість міністерств мають власні навчальні центри, і це дозволяє державним службовцям постійно вдосконалювати свої знання та пам'ятати про основні цінності державної служби. Однак інші федеральні землі мають власні державні установи, які відповідають за навчання публічних службовців. Однак ключовим моментом є те, що постійне навчання дозволяє офіцерам не лише поглибити свої знання, а й обговорити повсякденні проблеми та перешкоди, які також призводять до девіантної та неетичної поведінки [34, с. 13-14].

Толерантність відіграє важливу роль у професійному та етичному характері державного службовця. Толерантність – це морально-психологічне ставлення людини до сприйняття іншої людини в її інакшості, визнання права цієї людини на самобутнє існування; утримання від агресії та терпимості до норм

поведінки, ідей і звичок, які не подобаються або викликають когнітивний дисонанс [2, с. 118].

Відповідно до «Декларації принципів толерантності» [35], прийнятої резолюцією 5.61 Генеральної конференції ЮНЕСКО від 16 листопада 1995 року, толерантність на державному рівні вимагає справедливого та неупередженого законодавства, дотримання законності та правопорядку, судових та адміністративних норм. Толерантність також означає надання кожній людині можливостей для економічного та соціального розвитку без дискримінації. Відчуження та маргіналізація можуть призвести до депресії, ворожості та фанатизму. Щоб зробити суспільство більш толерантним, держави повинні ратифікувати існуючі міжнародні конвенції з прав людини та, якщо необхідно, розробити нові закони, щоб забезпечити рівне ставлення в суспільстві та рівні можливості для всіх груп та осіб.

## **Висновки до розділу 2**

1. Проблема етики публічної служби є складною, комплексною, системною, яку не можна вирішити за допомогою тільки одного, або кількох механізмів. Провідною умовою її вирішення є інтенсивний економічний розвиток країни. Окрім того, етичною може бути тільки публічна служба, яка функціонує ефективно, орієнтована на стандарти управління якістю та спрямована на реалізацію потреб суспільства. Тому розвиток етики публічної служби – це важливий механізм розвитку публічної служби, а підвищення ефективності публічної служби – один із механізмів запровадження етики. Всі перераховані вище проблеми треба вирішувати комплексно та одночасно.

2. Для зміцнення цінностей і внутрішньої мотивації публічних службовців варто впроваджувати етичні кодекси державної служби. Через їх складну природу важливий не лише текст, але й процес створення та засвоєння кодексу. Коли співробітники беруть участь у процесі розробки кодексу (або подібних

стандартів), вони стають більш обізнаними про це та більш емоційно відданими його дотриманню. Комунікація, досягнення консенсусу, спільне творчість, обговорення заяв, введення в посаду та прийняття присяги нових співробітників є іншими інструментами, які можуть створити та зміцнити моральний дух у громадських місцях. «Тон на вищому рівні» має вирішальне значення, як і організаційні ритуали та постійні розмови про етику на робочому місці, які підвищують обізнаність офіцерів щодо етичних проблем і роблять більш вірогідним те, що етичні проблеми та дилеми будуть визнані, а не замовчуються проігнорованими через моральне відчуження або автоматичний і технократичний спосіб реагування. Як наслідок, етичний клімат створює позитивний тиск з боку однолітків і громади, що підвищує соціальну винагороду за етичну поведінку.

3. Толерантність відіграє важливу роль у професійному та етичному характері державного службовця. Толерантність на державному рівні вимагає справедливого та неупередженого законодавства, дотримання законності та правопорядку, судових та адміністративних норм. Толерантність також означає надання кожній людині можливостей для економічного та соціального розвитку без дискримінації. Відчуження та маргіналізація можуть призвести до депресії, ворожості та фанатизму. Щоб зробити суспільство більш толерантним, держави повинні ратифікувати існуючі міжнародні конвенції з прав людини та, якщо необхідно, розробити нові закони, щоб забезпечити рівне ставлення в суспільстві та рівні можливості для всіх груп та осіб.

## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИКИ ВЗАЄМОДІЇ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

#### **3.1. Напрями покращення морально-психологічного клімату та етично-орієнтованих взаємовідносин в публічній службі**

Від налагодженої внутрішньо-організаційної взаємодії багато в чому залежить успіх і ефективність діяльності організації чи установи. Людина повинна зробити своїм першочерговим правилом бути щасливою і задоволеною. Треба соромитися свого невдоволення, як дурного вчинку, і знати, що якщо у мене чи в мене щось не працює, я не повинен розповідати іншим і не скаржитися, а намагатися виправити те, що не працює. Внутрішньо-організаційна взаємодія між працівниками значною мірою стає успішною та ефективною, коли в організації, установі панує повага та взаєморозуміння. Конструктивна, етично коректна співпраця створює командний дух, формує вимоги до якості роботи та її результатів, сприяє задоволенню роботою, підтримує готовність до конструктивних змін, формує лояльність до організації та дотримання її стандартів [36].

Говорячи про якість діяльності та досягнення хороших результатів, ми звертаємо увагу на етично зорієнтований виховний процес особистості, який сприяє:

- кваліфікувати факти та обставини;
- професійно приймати рішення та контролювати їх виконання;
- оволодіти новітніми формами і методами обслуговування населення;
- заохочувати працівників до самостійного підвищення кваліфікації;
- володіти культурою ділового спілкування [37].

У досягненні цієї мети дуже допомагає використання різних форм і методів навчання. Це активні форми діяльності, такі як тематичні зустрічі, «круглі столи», дискусії, семінари, ознайомлення з передовим досвідом роботи

державних органів та органів місцевого самоврядування. А коли йдеться про якісну професійну підготовку державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, то виникає необхідність системного регулювання в частині визначення необхідних і достатніх теоретичних засад належної діяльності. Спеціаліст з хорошою теоретичною підготовкою, розуміючи свою доцільність у структурі організації, здатний розпізнати власні можливості та максимально використати їх для підвищення ефективності роботи організації.

Необхідність відновлення гармонійних стосунків між колегами можна обґрунтувати аргументами [38]:

– прагматичний (для організації необхідні успішне функціонування всіх служб і правильне встановлення стосунків між колегами всередині служб і між ними);

– ціннісна (співробітники організації є найважливішим активом і ресурсом організаційного розвитку та впровадження нової моделі управління).

Хороший морально-психологічний клімат і етика є частиною організаційної культури і впроваджуються для підтримки кожного співробітника, виявлення його індивідуальності, сприяння розвитку його навичок і побудови відносин в організації так, щоб колеги ставилися один до одного з турботою, довірою і повагою. .

На жаль, сьогодення яскраво свідчить про те, що в кожному структурному підрозділі та кожній державі загалом некоректне ставлення колег, міжособистісні стосунки стають предметом публічних скандалів та медійних баталій, що у свою чергу призводить до несприятливої атмосфери та втрати довіри до влади в Україні. Яскравим негативним прикладом є скандал між Президентом України та Головним Військово командувачем, який у свою чергу призвів до правової кризи, і мало хто замислюється про вплив цієї ситуації на інститути державної влади загалом.

Культура спілкування створює дружню атмосферу. Морально-психологічний клімат організації – це її стійкий емоційно-моральний стан, який представляє характерне для організації ставлення до справи, цілі та мотиви

спільної діяльності, переважаючі настрої, стосунки, громадську думку, звичаї, моральні та інтелектуальні установки та спонукання людей відображає, ставлення один до одного, до основних матеріальних і духовних цінностей, духу організації. Легітимна організаційна культура має «фундамент» – офіційно прийняті закони та кодекси, але існує й інша справжня організаційна культура – тіньова, яка визначається не менш реальними цілями, змістом діяльності та характером стосунків між людьми. Закони та кодекси мають значний вплив на моральний клімат в державній організації. Однак формальні, законодавчо закріплені аспекти діяльності організації (цілі, цінності) можуть відрізнитися від реальних цілей, змісту діяльності та характеру міжособистісних відносин [39].

Цінності та норми організаційної культури повинні якщо не розділятися, то принаймні прийматися переважною більшістю членів організації, зокрема:

- вище керівництво організації, яке є корінням культури – його висловлювання, пряма чи опосередкована демонстрація ставлення до певних цінностей, мають значний вплив на працівників;

- вищий рівень менеджерів – їхні дії служать лакмусовим папірцем для вимог щодо підвищення якості надання послуг та етичної чутливості у вирішенні професійних проблем;

- співробітники – залежно від ступеня впливу культури на їх поведінку та ступеня спільності установок і цінностей у них культура характеризується як відносно сильна або слабка [40].

Керівник і ставлення до нього підлеглих є «лакмусовою наклею» у формуванні морально-психологічного клімату організації. Правильна побудова відносин з персоналом і контроль «горизонтальних» каналів спілкування, вміння розуміти людей, бути прикладом етичної поведінки для підлеглих, створювати доброзичливу атмосферу, завжди проявляти психологічну врівноваженість, все це є запорукою створення позитивної атмосфери в організації та визначає існування та дотримання етичних стандартів.

Існує чотири основні сфери організаційних відносин, де можуть виникнути проблеми, а саме: різне розуміння кінцевої мети; розподіл ролей; вид групової

роботи; міжособистісні стосунки [41]. Істотним чинником побудови сприятливого мікроклімату в організації є міжособистісні стосунки, завдяки яким можна підтримувати збалансованість колективу, ефективність його функціонування, досягнення спільних цілей, ціннісних пріоритетів і формування професійної сумісності.

В якості показників сприятливого морально-психологічного клімату в організації враховуються:

- цілі діяльності зрозумілі всім членам організації;
- чіткий розподіл завдань;
- приймати рішення функціонально;
- набуття менеджером статусу неформального лідера;
- працювати без невиправданих нападок;
- відсутність плинності кадрів;
- невимушена атмосфера спілкування;
- активне обговорення тем;
- вільне вираження власних думок;
- шанобливе ставлення до позиції інших;
- обговорювати спірні позиції та знаходити оптимальне групове рішення;
- без особистих нападок під час критичних коментарів [42].

Параметри, що вказують на негативні процеси в центрі організації та можливі наслідки, що призводять до руйнування колективу, організації (при критичній кількості людей):

- незадоволеність спільною діяльністю;
- відсутність ефективного менеджменту;
- відсутність справедливого і правильного ставлення до себе;
- невизначеність прав та обов'язків працівників;
- неоднозначність у розподілі завдань;
- відсутність злагодженої системи зв'язку;
- наявність проблем в адаптації до умов праці [43].

Морально-психологічна обстановка в організації також залежить від

правильного розподілу персоналу, який повинен враховувати наступне:

- характеристика організації (традиції, моральні пріоритети, вік співробітників, рівень їх кваліфікації та ін.);
- рівень професійної придатності працівника;
- особливі характеристики кандидата, його здатність швидко адаптуватися до умов бізнесу та їх змін [44].

Реалізація принципу взаємодоповнюваності сприяє створенню оптимального управління організацією. З моральної точки зору відносини в організації необхідно будувати на доброзичливості, чесності та взаємодопомозі. У колективі моральні узи згуртовують працівників на засадах солідарності та взаємної довіри, створюють їм почуття товарищескості та довіри, допомагають бути відкритими у спілкуванні. Відомий вислів «Скромність прикрашає людину» говорить про самоповагу та впевненість у собі. Дуже важливо, щоб кожен співробітник не перебільшував власну значимість і ділові можливості, дотримувався своїх обіцянок, був готовий надати допомогу в разі потреби, визнавати власні помилки – це шляхи підтримки етичних відносин між співробітниками на рівних.

Головний елемент організації – дисципліна. Дисципліна – це певний порядок поведінки людей, що забезпечує узгодженість дій всередині організації, обов'язковість прийняття і виконання людьми встановлених норм і правил, а також способів встановлення цього порядку.

Дисципліна ділиться на три види:

- з примусу (на основі примусових санкцій);
- з міркувань корисності, заснованих на зовнішніх матеріальних і моральних санкціях позитивного і негативного характеру;
- самодисципліна як глибоке усвідомлення необхідності колективних дій [45].

Функція зворотного зв'язку, так звана лідерська комунікація, дає кожному керівництву додаткові переваги. Державна дисципліна – це дотримання всіма організаціями і громадянами встановленого державою порядку, діяльність

державного механізму по здійсненню делегованих йому повноважень. Це важлива форма прояву соціальної відповідальності людини, в якій виявляється політична, правова та моральна культура громадян. Державна дисципліна ґрунтується як на правових актах загального характеру (правових нормах), так і на конкретних розпорядженнях, тобто на індивідуальних актах [46].

Розрізняють три форми комунікації управлінської служби [47]:

1. Субординація – спілкування між керівником і підлеглим, між керівниками і виконавцями, між керівниками різних рівнів; Ця форма спілкування базується на адміністративно-правових нормах.

2. Товариш по службі – спілкування товаришів по службі на основі адміністративних і моральних норм.

3. Доброзичливість – спілкування між колегами, начальством і підлеглими; Таке спілкування ґрунтується на морально-психологічних нормах взаємодії.

Етичний принцип сформульований так: «Стався до свого колеги в діловому спілкуванні так, як би хотів, щоб він ставився до тебе».

### **3.2. Шляхи вдосконалення етичної підготовки публічних службовців**

Підвищення рівня етико-морального виховання є результатом поєднання спеціальних виховних зусиль як вихователя, так і виховуваного з повним врахуванням впливу соціального середовища. Проведений теоретичний аналіз етики державних службовців та дослідження практики службової взаємодії та взаємовідносин показали, що формування професійної етики державних службовців потребує управління [48].

Зростання конфліктів, агресивності та протистоянь у суспільстві породжує мрії про толерантний світ без насильства та жорстокості, світ, у якому унікальна та недоторкана людська особистість є найважливішою цінністю. Своїм прикладом посадовці повинні розвивати справжні людські цінності, такі як здатність до самовладання, самопожертви та самовіддачі, віри в необмежену

можливість самовдосконалення. В Україні боротьба добра і зла набуває форм, які завдяки морально-етичній виховній роботі мають бути об'єктивно розбиті на складові, досліджені й оцінені. Перелічимо важливі аспекти та особливості морально-етичної культури в часи радикальних і якісних змін суспільства:

1. Сфера впливу морально-етичного регулювання розширюється і охоплює нові сфери соціальної дійсності, які раніше лише частково перебували під впливом моралі (ставлення до політики, природи, пізнавального процесу тощо);

2. У суспільстві відбувається вирівнювання надто складного й делікатного балансу прав і обов'язків, моральної свободи й відповідальності особистості, чому сприяють демократичні перетворення в країні, і зменшення ролі соціального примусу в їх відповідність поведінці, в якій зацікавлене суспільство;

3. Зменшення ролі соціального примусу супроводжується зміщенням фокусу самої моралі, від частини норм, що втілюють її природу як засобу стримування, заборони та обмеження (це за А.С. Макаренком) від норм, що забезпечують «дисципліну гальмування», до норм, що стимулюють і активізують людську діяльність.

4. Прискорення радикальних перетворень суттєво ускладнило ситуацію прийняття морально-етичних рішень і вимагало всебічного врахування мотивації дії та поведінки в цілому в практиці оцінювання. Водночас наслідки нинішньої заміни «традиційного» типу соціально-моральної регуляції поведінки на «сучасний» тип в етичній теорії ще не до кінця зрозумілі. Якщо перший характеризується жорсткою програмованістю, заснованою на ритуальних звичаях і механізмах зовнішнього контролю («Що люди скажуть?»), то другий тип регуляції – це поведінка людини, заснована на «самопоставлених» цілях. усвідомлює тісний зв'язок суспільних і особистих інтересів, сприймає суспільні потреби як свої особисті.

5. У зв'язку з розширенням сфери впливу моралі відбувається активний процес перетворення значної частини моральних норм на комплекс комплексних норм – як за способом їх засвоєння, так і індивідуальні та за типом їх творчої реалізації. Певні зміни в моральній культурі суспільства призводять також до

підвищення моральної значущості деяких адміністративно-бюджетних норм.

6. Однією з найсуттєвіших змін у сфері сучасної моральної свідомості є висунення на перший план ідеологічної функції моралі. Мораль регулює поведінку індивідів у повсякденному житті, а також є певним поглядом на світ, який дає змогу сприймати його як справедливий чи несправедливий, добрий чи злий. В умовах розриву ідеологічного типу світогляду та повернення до загальнолюдських цінностей як критерію морального розвитку закономірними є певні труднощі в організації моральної діяльності та забезпеченні певної цілісності моральної свідомості людини.

7. Науково-технічний розвиток і використання передових технологій у народному господарстві висувають дедалі більші вимоги до поведінки особистості. Вчені наполягають на необхідності морального забезпечення економічних і технологічних процесів. Слід зазначити, що глобальні проекти особливо чутливі до відсутності такого забезпечення, оскільки матеріальні втрати супроводжуються моральною деградацією суспільства.

8. Збільшення кількості видів професійної діяльності змінює функції спеціалістів і характер міжособистісних стосунків при виконанні цих функцій, що в свою чергу впливає на моральну атмосферу в трудових колективах. Дедалі очевиднішою стає суспільна потреба в спеціальному моральному вихованні людей для багатьох видів професійної діяльності (особливо у сфері обслуговування, охорони здоров'я, освіти).

9. Швидкі зміни соціально-професійних структур, управлінських відносин і стандартів споживчої діяльності супроводжуються посиленням впливу масової культури. Зміна форм спілкування та дозвілля, особливо в молодіжному середовищі, призводить до появи нових морально-етичних проблем, норм і правил поведінки, а також методів оцінювання [44].

Важливим також є процес контролю розвитку кваліфікації в процесі професійної підготовки державних службовців, який включає такі заходи:

– ідентифікація та характеристика компетенцій, необхідних відповідно до організаційної мети, тобто їх чіткі обриси;

- розробка профілів компетентності персоналу, тобто визначення бажаного (необхідного/цільового) рівня розвитку управлінських навичок;
- оцінка компетенцій персоналу або наявного рівня розвитку управлінських компетенцій;
- розробка програми розвитку компетенцій персоналу на основі інформаційно-освітніх технологій;
- впровадження програми в процес навчання та контроль результатів [49].

Тому ми маємо чіткі орієнтири щодо вдосконалення етичних стандартів державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

По-перше, однією з можливостей якісних перетворень є впровадження реклами на всіх рівнях і вертикалях влади, що висуває особливі вимоги до етики працівника. У публічному просторі виявляється легітимуюча функція етики на державній службі. Своєю професійною діяльністю державний службовець демонструє, що він служить інтересам громадянина та суспільства, залучає громадян до управління державними справами та утверджує у відносинах з ними гуманістичні та демократичні цінності. Тому, як слушно зазначав Макіавеллі, професійна поведінка державного діяча є «мистецтвом», але тримається воно на його моральному авторитеті [50].

По-друге, удосконаленню підлягають чинники формування етичного середовища професійної діяльності: розробка кодексу етики державного органу (робочого місця), організація морально-службових стосунків у колективі, система мотивації та стимулювання працівників. етичної поведінки, контролю поведінки, оцінки та санкцій, практичних форм етичної консультації, традицій навчання, етики управління тощо [51].

По-третє, треба нарешті звернути увагу на етичне виховання молоді. Розробити навчальні програми, розробити тести, запровадити чіткі критерії, завдяки яким можна далі готувати молодь до роботи в органах державної влади. Визначення та впровадження критеріїв найму на державну службу та органи місцевого самоврядування в одній організації або вищому органі влади, за винятком близьких родичів, хрещених батьків та родичів.

По-четверте, продемонструвати суспільству можливі негативні наслідки порушення етичних норм посадовими особами та службовими особами місцевого самоврядування. Зокрема, у нецільовому розподілі бюджетних коштів та непорозумінні щодо першочергових завдань сьогодення, а також порушення ними чинного законодавства, Бюджетного кодексу України та місцевого бюджету.

По-п'яте, через прагнення України увійти в європейський міжнародний простір чиновникам необхідно вивчати стандарти професійної етики інших країн. Докази ефективності надає методика порівняльного аналізу вітчизняної практики та зарубіжного досвіду моральних рішень у ситуаціях специфічних етичних дилем перед абсолютизмом.

Тому набуття зарубіжного досвіду руху за етичну державну службу, за честь і гідність державного службовця є цінною скарбницею практичних знань [52; 53].

Професор Хриков Є.М. зазначає, що формування етики державної служби як системи потребує узгодженої діяльності на трьох рівнях: державному, регіональному та рівні окремих інституцій державної служби:

На державному рівні має бути забезпечено:

- розширення обсягів підготовки магістрів державного управління;
- створення підрозділів, які займаються питаннями координації роботи з професійної етики державних службовців;
- розробка методів оцінки рівня етики на державній службі;
- організація моніторингових досліджень рівня етики на державній службі;
- розробка семінарів, навчальних курсів, проблемних та ігрових ситуацій для системи підвищення кваліфікації з питань етики державної служби;
- підвищення заробітної плати державних службовців, розвиток зв'язку оцінки державних службовців з рівнем заробітної плати, а також їх матеріального та морального забезпечення;
- запровадження етичного виховання в усіх сферах системи освіти країни;

- сприяння розвитку лідерства на державній службі;
- розробка модельного кодексу честі посадової особи місцевого самоврядування. Формування етичної системи місцевого самоврядування;
- забезпечення виконання антикорупційними органами своїх завдань;
- розробка механізмів взаємодії громадянського суспільства з державними інституціями, які дають змогу ефективно впливати на стан етики на державній службі;
- посилення інституту адміністративної та дисциплінарної відповідальності посадових осіб за порушення етичних норм;
- підвищення якості підготовки керівних кадрів державної служби;
- створення механізму захисту прав державних службовців з урахуванням досвіду розвинених країн.

На регіональному рівні необхідно забезпечити:

- організацію підвищення кваліфікації з етики публічної служби;
- залучення громадських організацій до вирішення проблем етики публічної служби, створення громадських комісій з питань етики;
- організацію узагальнення та пропагування досвіду побудови етичної системи окремих органів публічної служби;
- доведення до відома громадян через засоби масової інформації фактів злісного порушення етичних норм і прийнятих за ними заходів відповідальності;
- формування позитивного іміджу публічної служби;
- розвиток прозорості публічної служби;
- створення чіткого механізму розгляду звернень громадян з питань порушення правил поведінки посадовими особами.

На рівні окремих органів публічної служби необхідно забезпечити:

- організацію самоосвіти публічних службовців з проблем етики;
- організацію неформальної оцінки публічних службовців з урахуванням етичних критеріїв;
- організацію наставництва та сприяння адаптації публічних службовців;

- конкретизацію посадових обов'язків з урахуванням етичних аспектів поведінки публічних службовців;
- розвиток корпоративної культури, запровадження корпоративних кодексів, ритуалів, розвиток традицій органів публічної влади;
- розвиток зв'язку оцінки публічних службовців з рівнем оплати праці та їх матеріального та морального заохочення;
- прозорість процедур прийому та звільнення публічних службовців [1].

Доречи, аналіз показав, що етичні стандарти не мають особливого національного забарвлення, вони універсальні. Проблема полягає в повазі власної національної гідності, а також у вмінні враховувати особливості національного характеру при реалізації універсальних етичних норм.

### **Висновки до розділу 3**

1. Говорячи про якість діяльності та досягнення хороших результатів, ми звертаємо увагу на етично зорієнтований виховний процес особистості. У досягненні цієї мети дуже допомагає використання різних форм і методів навчання. Це активні форми діяльності, такі як тематичні зустрічі, «круглі столи», дискусії, семінари, ознайомлення з передовим досвідом роботи державних органів та органів місцевого самоврядування. А коли йдеться про якісну професійну підготовку державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, то виникає необхідність системного регулювання в частині визначення необхідних і достатніх теоретичних засад належної діяльності. Спеціаліст з хорошою теоретичною підготовкою, розуміючи свою доцільність у структурі організації, здатний розпізнати власні можливості та максимально використати їх для підвищення ефективності роботи організації.

2. Керівник і ставлення до нього підлеглих є «лакмусовою наклеюкою» у формуванні морально-психологічного клімату організації. Правильна побудова відносин з персоналом і контроль «горизонтальних» каналів спілкування, вміння

розуміти людей, бути прикладом етичної поведінки для підлеглих, створювати доброзичливу атмосферу, завжди проявляти психологічну врівноваженість, все це є запорукою створення позитивної атмосфери в організації та визначає існування та дотримання етичних стандартів.

3. Реалізація принципу взаємодоповнюваності сприяє створенню оптимального управління організацією. З моральної точки зору відносини в організації необхідно будувати на доброзичливості, чесності та взаємодопомозі. У колективі моральні узи згуртовують працівників на засадах солідарності та взаємної довіри, створюють їм почуття товаришкості та довіри, допомагають бути відкритими у спілкуванні. Відомий вислів «Скромність прикрашає людину» говорить про самоповагу та впевненість у собі. Дуже важливо, щоб кожен співробітник не перебільшував власну значимість і ділові можливості, дотримувався своїх обіцянок, був готовий надати допомогу в разі потреби, визнавати власні помилки – це шляхи підтримки етичних відносин між співробітниками на рівних.

4. Формування етики державної служби як системи потребує узгодженої діяльності на трьох рівнях: державному, регіональному та рівні окремих інституцій державної служби.

## ВИСНОВКИ

1. Доцільність етичних засад публічної служби викликана розвитком українського суспільства. Необхідність етичної регламентації професійної поведінки і діяльності виникає тоді, коли залежно від специфіки діяльності від представників професії вимагається підвищена моральна відповідальність, що регламентується додатковими, жорсткішими нормами поведінки, і коли не діють взагалі або слабкі внутрішні імперативи, що визначаються не лише суттю і змістом професії, але і високими моральними принципами її представників та ціннісним орієнтуванням.

2. У поняттях «легітимність влади» та її «авторитет» відображається ставлення громадськості до влади: коли вона визнається більшістю народу законною і справедливою, коли народ погоджується з владою, коли він добровільно визнає її право ухвалювати рішення, що повинні виконуватися. Чим нижчим буде рівень легітимності, тим частіше влада спиратиметься на силовий примус, тому легітимність влади та авторитет керівника – є показниками ефективності державної влади та демократичності.

3. Сьогодні дослідники сповіщають про нову добу легітимності, що пов'язана з новими очікуваннями громадян, із прагненням встановлення такого режиму, який би слугував загальному інтересу та спирався на принципи безсторонності, співчуття, плюралізму, наближеності. Визначається новий спосіб управління, в якому зростає увага до іміджу та комунікацій.

4. Нова форма легітимності створюється якостями, і тому нова легітимність ніколи не може вважатися набутою. Вона завжди залишається нестійкою, постійно ставиться під сумнів, залежить від сприйняття суспільством дій і поведінки інституцій. Нові різновиди легітимності походять від характеристик інституцій, від їх здатності втілювати цінності й принципи, але водночас вони залежать від того, що повинні сприйматися суспільством як такі.

5. Проблема етики публічної служби є складною, комплексною, системною, яку не можна вирішити за допомогою тільки одного, або кількох

механізмів. Провідною умовою її вирішення є інтенсивний економічний розвиток країни. Окрім того, етичною може бути тільки публічна служба, яка функціонує ефективно, орієнтована на стандарти управління якістю та спрямована на реалізацію потреб суспільства. Тому розвиток етики публічної служби – це важливий механізм розвитку публічної служби, а підвищення ефективності публічної служби – один із механізмів запровадження етики. Всі перераховані вище проблеми треба вирішувати комплексно та одночасно.

6. Для зміцнення цінностей і внутрішньої мотивації публічних службовців варто впроваджувати етичні кодекси державної служби. Через їх складну природу важливий не лише текст, але й процес створення та засвоєння кодексу. Коли співробітники беруть участь у процесі розробки кодексу (або подібних стандартів), вони стають більш обізнаними про це та більш емоційно відданими його дотриманню. Комунікація, досягнення консенсусу, спільне творчість, обговорення заяв, введення в посаду та прийняття присяги нових співробітників є іншими інструментами, які можуть створити та зміцнити моральний дух у громадських місцях. «Тон на вищому рівні» має вирішальне значення, як і організаційні ритуали та постійні розмови про етику на робочому місці, які підвищують обізнаність офіцерів щодо етичних проблем і роблять більш вірогідним те, що етичні проблеми та дилеми будуть визнані, а не замовчуються проігнорованими через моральне відчуження або автоматичний і технократичний спосіб реагування. Як наслідок, етичний клімат створює позитивний тиск з боку однолітків і громади, що підвищує соціальну винагороду за етичну поведінку.

7. Толерантність відіграє важливу роль у професійному та етичному характері державного службовця. Толерантність на державному рівні вимагає справедливого та неупередженого законодавства, дотримання законності та правопорядку, судових та адміністративних норм. Толерантність також означає надання кожній людині можливостей для економічного та соціального розвитку без дискримінації. Відчуження та маргіналізація можуть призвести до депресії, ворожості та фанатизму. Щоб зробити суспільство більш толерантним, держави

повинні ратифікувати існуючі міжнародні конвенції з прав людини та, якщо необхідно, розробити нові закони, щоб забезпечити рівне ставлення в суспільстві та рівні можливості для всіх груп та осіб.

8. Говорячи про якість діяльності та досягнення хороших результатів, ми звертаємо увагу на етично зорієнтований виховний процес особистості. У досягненні цієї мети дуже допомагає використання різних форм і методів навчання. Це активні форми діяльності, такі як тематичні зустрічі, «круглі столи», дискусії, семінари, ознайомлення з передовим досвідом роботи державних органів та органів місцевого самоврядування. А коли йдеться про якісну професійну підготовку державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, то виникає необхідність системного регулювання в частині визначення необхідних і достатніх теоретичних засад належної діяльності. Спеціаліст з хорошою теоретичною підготовкою, розуміючи свою доцільність у структурі організації, здатний розпізнати власні можливості та максимально використати їх для підвищення ефективності роботи організації.

9. Керівник і ставлення до нього підлеглих є «лакмусовою наклеюкою» у формуванні морально-психологічного клімату організації. Правильна побудова відносин з персоналом і контроль «горизонтальних» каналів спілкування, вміння розуміти людей, бути прикладом етичної поведінки для підлеглих, створювати доброзичливу атмосферу, завжди проявляти психологічну врівноваженість, все це є запорукою створення позитивної атмосфери в організації та визначає існування та дотримання етичних стандартів.

10. Реалізація принципу взаємодоповнюваності сприяє створенню оптимального управління організацією. З моральної точки зору відносини в організації необхідно будувати на доброзичливості, чесності та взаємодопомозі. У колективі моральні узи згуртовують працівників на засадах солідарності та взаємної довіри, створюють їм почуття товаришкості та довіри, допомагають бути відкритими у спілкуванні. Відомий вислів «Скромність прикрашає людину» говорить про самоповагу та впевненість у собі. Дуже важливо, щоб кожен співробітник не перебільшував власну значимість і ділові можливості,

дотримувався своїх обіцянок, був готовий надати допомогу в разі потреби, визнавати власні помилки – це шляхи підтримки етичних відносин між співробітниками на рівних.

11. Формування етики державної служби як системи потребує узгодженої діяльності на трьох рівнях: державному, регіональному та рівні окремих інституцій державної служби.