МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління та національної безпеки

Кафедра економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

ЛИСЕНКО Анатолій Іванович
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 174:35.08
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВИМІРУ

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»
(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня «Магістр»

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

А. І. Лисенко
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи

Тищенко Світлана Володимирівна
(прізвище, ім'я, по батькові)
к.е.н., доцент
(науковий ступінь, вчене звання

Житомир – 2021

Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління за результатами попереднього захисту:
Лисенко Анатолія Івановича

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № ___від «____» грудня 2021 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор	_____	Якобчук В. П.
(науковий ступінь, вчене звання)	(підпис)	(прізвище ,ім'я, по батькові)

«___» грудня 2021 р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувач вищої освіти **Лисенко Анатолій Іванович** захистив кваліфікаційну роботу з оцінкою:
сума балів за 100-бальною шкалою _____
за шкалою ECTS _____
за національною шкалою _____

Секретар ЕК

_____-_____	_____	Пугачова Н. С.
(науковий ступінь, вчене звання)	(підпис)	(прізвище ,ім'я, по батькові)

АНОТАЦІЯ

Лисенко А. І. Професійна етика державного службовця: сутність та особливості виміру. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Поліський національний університет, м. Житомир, 2021 р.

Обумовлені теоретичні основи професійної етики державного службовця в системі публічного управління. Розкрита сутність та особливості професійної етики державного службовця, її моральна складова. Ідентифіковані основні принципи та норми етики державного службовця.

Проведений аналіз ефективності функціонування кодексів професійної етики державного службовця з урахуванням правового регулювання правил етичної поведінки державного службовця.

Запропоновано шляхи підвищення ефективності системи управління етичним розвитком державного службовця

Ключові слова: етика, професійна етика, державний службовець, публічне управління, професійна гідність, професійна відповідальність, професійна справедливість, професійний обов’язок, імідж.

SUMMARY

Lysenko A. Professional ethics of civil servants: essence and features of measurement. − Manuscript qualification work.

Qualification work for the degree of "Master" in specialty 281 "Public Administration". − Polissya National University, Zhytomyr, 2021.

Summarized the theoretical foundations of the professional ethics of the sovereign service in the system of public administration. Creation of the day and night of the special features of the professional ethics of the sovereign service, and the moral warehouse. Identifying the basic principles of the norms of the sovereign service.

Carrying out an analysis of the efficiency of the functions of the codes of professional ethics of the sovereign service with regard to the legal regulation of the rules of ethical behavior of the sovereign service.

Advances in the promotion of the efficiency of the system and management of the ethical development of the sovereign service are promulgated

Key words: ethics, professional ethics, state service, public administration, professional guidance, professional justice, professional justice, professional communication, image.

ЗМІСТ

ВСТУП 5

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ 8

1.1. Професійна етика: сутність та особливості. 8

1.2. Компетентності державних службовців у системі публічного управління: морально-етичний аспект. 11

РОЗДІЛ ІІ. АНАЛІЗ ФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ КОДЕКСІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ 15

2.1. Правове регулювання правил етичної поведінки державного службовця. 15

2.2. Імідж та моральність у системі професійних якостей державного службовця. 18

РОЗДІЛ ІІІ. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЕТИЧНИМ РОЗВИТКОМ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ 21

3.1. Політична відповідальність державного службовця як чинник його етичного розвитку 21

3.2. Етичний вибір та конфлікти інтересів в публічному управлінні. 24

ВИСНОВКИ 28

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 30

ДОДАТКИ 34

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Етична складова державної служби визначає рівень демократичності держави, її професіоналізм, цілісність та авторитет на світовій арені. Саме інститут державної служби відіграє помітну роль в житті суспільства, і від того, наскільки організована його робота, залежить ефективність державного управління. Відзначимо, що саме державна служба, виступаючи як інститут служіння державі та суспільству, має вирішувати проблеми соціальної стабілізації, економічного розвитку, духовного оздоровлення суспільства та має бути гарантом побудови правової держави. У зв'язку з необхідністю подолання кризових явищ у сучасному українському суспільстві, формування передової конкурентоспроможної держави з ефективним вирішенням проблем соціально-економічного та суспільного розвитку, особливого значення набуває розробка механізмів формування етичних принципів і цінностей у системі державної служби.

Фундамент вивчення проблеми етизації державної служби заклали О. Антонова, Ю. Битяк, Т. Безверха, Н. Виноградова, Т. Гаман, Б. Глотов, Н. Липовська, М. Логунова, В. Лола, О. Луцький, І. Макарова, Н. Нижник, Ю. Падафет, О. Панасюк, І. Пантелейчук, О. Петренко, І. Письменний, Г. Почепцов, М. Рудакевич, Є. Ромат, О. Сушинський, С. Серьогін, Т. Тарасенко, Л. Усаченко, Т. Федорів, І. Хожило та ін. дослідники.

Мета і завдання дослідження. *Метою кваліфікаційної роботи* є обґрунтування теоретичних засад професійної етики державного службовця в системі публічного управління і розробка практичних положень щодо інституціональних та моральних чинників підтримки його професійної етики.

Досягнення мети зумовило необхідність вирішення таких *завдання*:

– з’ясувати роль професійної етики державного службовця в системі публічного управління;

– розкрити категоріальний апарат предмета дослідження;

– узагальнити принципи і норми особливості розвитку професійної етики державного службовця;

– дати оцінку правовому регулюванню правил етичної поведінки державного службовця;

– дослідити взаємозв’язок інституціональних та моральних чинників підтримки етики державного службовця.

Об’єктом дослідження є процес етизації професійної діяльності державного службовця в системі публічного управління. *Предметом дослідження* є теоретичні засади і практичні аспекти управління професійною морально-етикою поведінкою державного службовця.

Методи дослідження. Проведене кваліфікаційне дослідження базується на діалектичному методі пізнання з використанням системного підходу до вивчення національних особливостей проведення державної політики етизації поведінки державних службовців. Для досягнення поставленої в кваліфікаційній роботі мети було застосовано метод пошуку та збору інформації; статистичний і математичний методи; монографічний метод; табличний та графічний, для відображення отриманих розрахунків; метод економічного аналізу; метод узагальнення для написання висновків кваліфікаційної роботи.

Інформаційну базу кваліфікаційної роботи складають нормативні й законодавчі акти України, періодичні видання, наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених.

Практичне значення одержаних результатів. Практичне значення дослідження полягає в розробці рекомендацій і пропозицій щодо діагностики й аналізу професійної етики державного службовця в системі публічного управління. Підкреслена важливість професійного навчання державних службовців з питань етики поведінки.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та результати кваліфікаційної роботи доповідались на міжнародній науково-практичній конференції «Механізми управління розвитком територій», на міжнародній науково-практичній конференції «Інструменти та практики публічного управління в контексті децентралізації», а також на науково-практичній конференції науково-педагогічних працівників, докторантів, аспірантів та молодих вчених «Студентські наукові читання-21».

Публікації. Ключові положення отриманих результатів дослідження опубліковано в 3 наукових працях, з них одна – одноосібна.

Обсяг і структура роботи. Робота викладена на 33 сторінках комп'ютерного тексту. Структурно робота включає вступ, три розділи, висновки, список літературних джерел (33 найменування) та додатки.

.

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

1.1. Професійна етика: сутність та особливості

Передусім, етика – це наука про мораль. Термін «етика» в значенні вчення про моральність вперше ввів Аристотель в працях «Велика етика», «Нікомахова етика», «Евдемова етика». За його визначенням, етика характеризується як мудрість життя. Так, спочатку воно означало місцезнаходження, спільне житло, а потім – звичай, темперамент, характер, стиль мислення. В свою чергу науку про етичні чесноти Аристотель назвав «ethice» − етика.

Етичність − система норм поведінки, яка прийнята в суспільстві і є обов'язковою для громадян. Саме етика є особливим, абсолютно необхідним духовно-моральний фактором, що впливає на баланс інтересів і процесів в соціумі, а також на повноцінне функціонування управлінських структур. Завдяки дотриманню норм моральності, переважаючих етико-ціннісних установок можливо забезпечення єдності різноманіття різних сфер людської життєдіяльності [6].

Внаслідок розвитку культурологічних, соціально-психологічних, соціологічних досліджень останніми роками стало загальновизнаним положення, що етика, заповнюючи всю нішу соціального світу в цілому і кожної людини окремо, являє собою їх глибинний зміст. Виходить, що без культури і держави людина як повноцінна особистість взагалі неможлива. Тому в широкому розумінні етика − це сукупність способів і результатів діяльності людини, її матеріальних і духовних цінностей. Враховуючи сьогодення можна виділити наступні елементи етичної культури: етичну свідомість, етичну практику та етичні відносини.

На шляху інтеграції України в європейський простір постала проблема відставання професійної етики державних службовців в системі

публічного управління України від міжнародних стандартів. Дотримання морально-етичних норм при виконанні службової діяльності є основою вчинення ґрунтовних та неприскіпливих дій для прийняття об'єктивних рішень [28].

До сфери вивчення професійної етики можна віднести: відносини між представниками професійного середовища і суспільством; відносини всередині трудових колективів; традиції і звичаї, що існують в тій чи іншій професійному середовищі; специфічні моральні норми, що існують в трудовій сфері; особистісні якості фахівців, що впливають на хід професійної діяльності. Існують наступні завдання професійної етики: регуляція трудової діяльності; регламентація поведінки фахівців; гармонізація відносин членів вузької професійного середовища і суспільства; сприяння особистісному розвитку спеціаліста і професійного поля в цілому.

Сьогодні ми говоримо про професійну етику лікаря, педагога, судді, журналіста, депутата, державного службовця, про етичні правила і норми поведінки в торгівлі, бізнесі. Є професії, етичний аспект в яких відіграє головну роль. І професія державного службовця не виняток. «Об'єктом праці» тут виступають живі люди, тому суспільство до держслужбовців висуває не лише вимоги загальної етики, що стосуються будь-якої людини не залежно від професії, але і специфічні морально-етичні вимоги [11].

Інструментом регламентації поведінки фахівців конкретної області виступає кодекс професійної етики. Професійна етика найбільшою мірою пов'язана з областями, представники яких знаходяться у взаємодії і контакті з людьми. Однією з таких областей є державна служба [34].

Для того щоб зрозуміти, як етична культура знаходить своє відображення в діяльності державних службовців, необхідно розглянути специфіку етичної культури в системі державних службовців. Поняття «професійна етична культура» для конкретної особи, яка знаходиться на державній службі, повинно відображати одну з важливих складових

загальної культури − етичну сутність. Рівень етичної культури визначає сутність професії державної служби, а також її ціннісну орієнтацію і сенс професійної діяльності службовця.

Професійну культуру державних службовців слід розглядати як окрему субкультуру, яка залежить від культури суспільства і не суперечить їй. Професійна культура визначається як сукупність професійних цінностей і норм поведінки, властивих тільки системі державної служби, які формуються в ході спільної діяльності всіх службовців для досягнення загальних цілей.

Державна служба як професія представляє собою складний соціальний феномен. Дана професія відносяться як до сфери, що реалізує обслуговуючі функції, так і до сфери управління. Державна служба, є найважливішою частиною сфери управління, що представляють управлінський апарат, який реалізує по відношенню до суспільства обслуговуючі функції [11].

Значення полягає в тому, щоб виконувати професійну діяльність з реалізації повноважень держави і органів влади. Складність і комплексність − найважливіша специфічна риса державної служби. Інша, не менш важлива особливість, полягає в тому, що професія державного службовця є динамічною. В умовах децентралізації це вимагає від службовців, по-перше, вміння і готовність сприймати нову модель управління, а по-друге, безперервно навчатися. Рівень відповідальності перед суспільством за результати діяльності є важливою складовою професії державної служби. Благополуччя керованої галузі або адміністративної території, значного числа громадян, залежить від якості роботи державних і муніципальних службовців.

З усього вищесказаного можна зробити висновок, що етика може визначатися і як частина прикладної етики, і як особливий вид професійної етики. Основною метою професійної етики є регламентація діяльності державних службовців. Але варто відзначити, що навіть в наведеному

контексті поле професійної етики не обмежується одним лише етикетним аспектом. Професійна етика здатна допомогти підвищенню якості роботи державних службовців, а разом з тим і розвитку держави і формування довірчих відносин між суспільством і владою [9].

Отже, в умовах модернізації системи публічного управління в Україні високий професіоналізм, моральні якості посадових осіб є одним з найважливіших чинників створення ефективної системи публічної влади, що відповідає стандартам правової держави.

1.2. Компетентності державних службовців у системі публічного управління: морально-етичний аспект

В сучасних умовах на органи місцевого самоврядування покладається досить широке коло завдань. Ефективність їх реалізації залежить від багатьох факторів, в тому числі і від фінансових можливостей органів державного управління. Однак варто зазначити, що все більшого значення у вирішенні питань місцевого значення набуває наявність у державного службовця здібностей до створення умов для сприятливого морально-культурного, фінансового, економічного і соціального клімату, та забезпечення високої якості життя населення, що проживає на території певного регіону. Компетенції поділяються на дві великі групи: базові та інструментальні. Під базовими компетенціями державного службовця розуміються універсальні якості, що дозволяють йому нести державну службу на рівні виконавця і виконувати функції відповідно до займаних посад, а до «інструментальних компетенцій» відносять якості, необхідні для виконання окремих посадових компетенцій в першу чергу з позиції відповідального керівника [16].

Далі розглянемо компетенції, необхідні для діяльності державних службовців. В першу чергу державному службовцю необхідно володіти

базовими компетенціями, що дозволяють йому здійснювати держану діяльність на рівні виконавця. До них можуть бути віднесені [5]:

− професійно-правова компетенція (знання законодавства, а також внутрішньої регламентної документації, методичних матеріалів по професійному консультуванню та ін.);

− соціально-політична компетенція (муніципальний службовець повинен враховувати в своїй діяльності культурні та національні особливості муніципального освіти, не повинен нехтувати думками інших і повинен намагатися виконувати роботу в рамках сфер, які диктуються державою і суспільством);

− морально-етична компетенція (виходячи з норм морально-етичного кодексу муніципального службовця).

До інструментальних компетенцій належать [17]:

1) інформаційно-публічна компетенція (здатність правильно і коректно представляти свої знання в публічних виступах, нарадах, зборах тощо);

2) інноваційно-креативна компетенція (здатність діяти і приймати адекватні неординарні рішення, що призводять до позитивних результатами);

3) комунікативна компетенція (процес здійснення муніципальним службовцям своєї діяльності пов'язаний з безпосереднім спілкуванням з іншими людьми і йому потрібні знання різних форм міжособистісного спілкування з клієнтами, методів психологічних впливів на них, особливостей їх застосування);

4) організаційна компетенція (вміння розставити пріоритети, організувати колективну роботу виконавців

Таким чином, наведений перелік компетенцій повинен розглядатися в системі координат «знаю, вмію, хочу», тільки в даній системі координат базовий перелік компетенцій дасть позитивний результат.

Ґрунтуючись на векторі «знаю, вмію, хочу», державний службовець повинен направити свою енергію на [24]:

1. Особисту результативність.
2. Удосконалення професійних знань.
3. Інновацію (оптимізацію) робочого процесу.
4. Роботу в команді.
5. Чуйність і активну роботу з громадкістю.

Синергетичний ефект перерахованих знань, умінь, навичок буде свідчити про високу професійну компетентність державного службовця. Необхідність вироблення та наявності певного набору вимог до особистості державного службовця, що пред'являються з боку їх професійної компетентності, обумовлюється особливостями діяльності державної служби, специфіки прийняття важливих професійно-управлінських рішень.

Сьогодні одним з головних елементів моральної культури державного службовця вважається ділове спілкування. Робота над собою кожного державного службовця має бути націлена на удосконаленням професійних навичок ділового спілкування, знання механізмів власної психології сприятиме розвитку управлінської культури, забезпечить ефективність державної служби в цілому.

Необхідно відзначити, що державний службовець, є первинною з’єднуючою ланкою між населенням та владою, і чим тісніше співпраця, тим ефективніше будуються відносини інших представників державної влади. Крім зазначених раніше методів оцінки професійної компетентності державних службовців, також можна виділити деякі індикатори, які виступають показником рівня компетентності державних службовців. До числа таких, може бути, наприклад, віднесено якість життя населення.

Відповідно, від рівня професійної компетентності державного службовця залежить, в цілому імідж інституту місцевого самоврядування та рівень якості життя населення, зокрема. Саме потреби місцевого

населення визначають головну мету кожної соціально-економічної системи та системи місцевого самоврядування, в тому числі. У число цілей таких систем повинна входити робота над підвищенням рівня і якості життя населення.

Державні службовці покликані служити державі та суспільству, а також керуватися вимогами, які висуває до них суспільство. Морально-етичний розвиток є індивідуальним особистісним розвитком будь-якої людини, примусити до якого кого б там не було неможливо. У зв’язку з цим під мораллю розуміється не тільки форма суспільної свідомості, що виявляється в людських взаєминах і є способом регуляції поведінки людини в суспільстві, а й внутрішня природа індивідуума, його духовна основа, що розкривається в системі тих принципів, норм, правил, оцінок, якими людина особисто керується у своїй поведінці [14].

Призначення морально-етичного аспекту полягає в регулюванні взаємовідносин у людському соціумі, що у свою чергу спрямовано на збереження життєздатності соціального суспільства. Таким чином, з одного боку, мораль державних службовців необхідно розглядати як систему загальновизнаних принципів та стандартів поведінки, що відповідають цілям розвитку держави та досягненням суспільного благополуччя, що задають їм поведінкові орієнтири, а з іншого, як максимально узгоджену з цією зовнішньою системою систему внутрішніх цінностей та морально-етичних засад, особисто прийнятих самими державними службовцями, в основі яких тільки й можливі вільне моральне судження та моральний саморозвиток.

Отже, під професійною компетентністю держаних службовців ми розуміємо сукупність базових і інструментальних компетенцій, що дозволяють державному службовцю успішно виконувати свої посадові обов'язки за допомогою реалізації управлінських, економічних, політологічних, етичних, морально-культурних знань і умінь, що ґрунтуються на накопиченому досвіді при наявності мотивації.

РОЗДІЛ ІІ. АНАЛІЗ ФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ КОДЕКСІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

2.1. Правове регулювання правил етичної поведінки державного службовця

На державних службовців покладається значна відповідальність за якість життя громадян, підтримання соціального порядку та стабільності, зміцнення демократичних та соціальних засад держави та соціуму. Наголошуючи на необхідності розвитку державної служби у напряму підвищення її соціального характеру, посилення взаємодії з громадянами та інститутами, ще раз акцентуємо увагу на підвищенні професійних та моральних якостей державних службовців [4].

Етична надійність і відповідальність є основою соціально-аксіологічного потенціалу кадрів управління. Це два взаємодоповнюючих поняття, так як відповідальність одна зі складових характеристик моральності особистості. Етична культура − це один з основних способів нормативної регуляції дій людини в суспільстві [19]. У ній укладено загальнолюдське ядро, що володіє кумулятивними властивостями від етапу до етапу, вона вбирає в себе і успадковує загальнозначущі високі моральні ідеали і благородні моральні принципи.

В даний час в нормативних документах України формульовані етичні норми та механізми їх реалізації. Закріплено принципи службової поведінки державних службовців, прийнято модельні кодекси етики державних службовців, активно проводяться заходи щодо протидії корупції. Розкриваючи сутність моральних підстав службової поведінки державних службовців, зазначимо, що діяльність державних службовців є особливим видом професійної службової діяльності, що регулюється насамперед правовими нормами [22].

При підготовці, прийнятті та виконанні будь-якого рішення загальні принципи етичної культури мають безпосереднє відношення до трудової діяльності державних службовців, так як постійно виникають трудові ситуації, не регламентовані законами, нормативними документами. У цих ситуаціях на поведінку людей, їх морально-етичні міркування впливають їх ціннісні орієнтації. Етична культура тільки тоді виступає реальним регулятором поведінки державного службовця і визначає спрямованість всіх його вчинків, рішень, коли ті чи інші моральні норми сприймаються їм і стають його власними особистими цінностями. У формі ціннісних орієнтацій фіксується істотне, найбільш важливе для людини [31].

Етика державної служби, або адміністративна етика, − це процес, в ході якого державний службовець визначає етичні стандарти щодо виникаючих в організації проблем, самостійно аналізує ці стандарти і несе особисту і професійну відповідальність за прийняті рішення [31]. Як вид професійної етики і як кодекс поведінки державних службовців адміністративна етика пропагує певний тип морально-культурних відносин, які представляються оптимальними з точки зору службовців державного апарату своєї професійної роботи [28].

Оцінку етичної культури державних службовців, основними критеріями якої, виступають етична надійність і відповідальність, можна проводити на основі їх власного підходу до вибору етичних орієнтирів і спираючись на громадську думку про моральності службовців органів державного управління. Етичні оцінки державних службовців у суспільній свідомості не пов'язані з оцінками їх професіоналізму, організаторських здібностей, ефективності прийнятих рішень. Це явище специфічне для суспільства, особливо в період соціально-політичної та економічної кризи. Підвищення професійної компетенції розвитку ділових якостей не означає і автоматично не забезпечує зростання моральності і духовно-культурних якостей службовців [29]. Аморальність окремих осіб зводить нанівець результати величезної і дорогої роботи по підвищенню їх професіоналізму.

Для розвитку етичної культури державних службовців доцільно запровадити ряд організаційних та правових заходів [25]. По-перше − це заходи, спрямовані на посилення організаційної культури. Культура, що розуміється в етичному ключі як сукупність цінностей, принципів, підкріплених відповідними ритуалами, впливає на виховання в державних службовців усвідомленого відчуття причетності до діяльності всієї системи державного управління та створює ключові орієнтири поведінки і цим ставить індивідуумів у певне відношення з цілим, забезпечує стабільність в діяльності органів державного управління і, отже, виступає одним з важливих чинників зняття професійного відчуження службовців.

По-друге, посилення ролі державної служби як соціального інституту в формуванні етичної культури урядовців, означає введення в практику механізмів вивчення їх моральних орієнтацій при конкурсному відборі та просуванні по службі, жорсткого контролю за діяльністю і поведінкою урядовців, покарання за порушення норм суспільної моралі. Одночасно слід надати державній службі велику демократичність, відкритість, гласність, в тому числі і через засоби масової інформації [25].

По-третє, з'єднання етики суспільства і етики державної служби, що на практиці може означати створення громадянських інститутів і організацій, в рамках яких громадяни брали б участь в процесі управління та взаємодії з громадянами в ході розробки соціально важливих рішень, які надавали б вплив на етичність поведінки посадових осіб при виконанні службових обов'язків.

В системі названих заходів особливе значення має посилення морально-культурної складової в навчальних програмах професійної підготовки держаних службовців. Програми повинні збагачувати цінності, знання, навички державних службовців, щоб вони діяли етично і ефективно при вирішенні етичних дилем та керуватися знаннями про те, що в даному випадку говорить закон; які моральні та культурні чинники, пов'язані з даними етичними питаннями.

2.2. Імідж та моральність у системі професійних якостей державного службовця

Відмітимо, що в умовах проведення адміністративної реформи гостро постають питання забезпечення відкритості, прозорості державної служби, підвищення рівня довіри населення до даного інституту, вживаються заходи щодо етичного виховання держслужбовців, особливо молодих, використовуючи кращі приклади служіння народу і державі, патріотичного, високопрофесійного та сумлінного несення.

Ми погоджуємося з думкою П. Друкера, який наголошує, що професійна етика державного службовця – це етика відповідальності. Важливою складовою професійної етики державного службовця є повага до людини. Нам імпонує трактування дефініції «повага», яке наводить Т. Е. Василевська. Так, за її визначенням, *повага – таке відношення до людини, в якому наділі визнається цінність та гідність особи* [24].

Стрімкий розвиток і поширення нових інформаційних і телекомунікаційних технологій має великий вплив на конструювання етичного іміджу державних службовців, що безпосередньо відбивається на рівні управлінської культури та професійної відповідальності. Безумовно, імідж може бути сформований на основі особистого досвіду або через будь-які інші інструменти комунікацій. Але тональність задають мас-медіа. Саме через технології ЗМІ можливо сформувати позитивний образ чиновника або, навпаки, обрушити його імідж.

Наголосимо, що формування позитивного іміджу − складний і багатоетапний процес, заснований на думці громадян з приводу їх уявлень про те, якими репутаційні характеристиками повинен володіти державний службовець в ідеалі. При цьому ефективність процесу залежить від активності його учасників: по-перше, від готовності населення давати об'єктивні оцінки іміджу держслужбовців; по-друге, від зацікавленості самих державних службовців у становленні позитивного

образу в масовій свідомості; по-третє, від здатності ЗМІ стати мостами, а не бар'єрами, комунікаторами, провідниками діалогу між владою і суспільством [18].

Тому етичний образ державного службовця в свідомості громадян повинен бути асоційований з порядністю, сумлінністю, чуйністю. Через комунікативні можливості засобів масової інформації етичний «образ» державного службовця повинен відображати вимоги суспільства і включати в себе такі якості, як лояльність, професіоналізм та моральність. Отже, відкритість, гнучкість, мобільність такої стратегії, при активному участі населення в її формуванні, дозволять в короткі терміни подолати «бар'єри недовіри» до органів влади, підвищуючи ефективність державного управління.

Важливим фактором при виробленні етичної поведінки державних службовців є заходи з протидії корупції, аналізу і оцінці корупційних ризиків, тобто ситуацій, коли злочин може бути скоєно, а може бути не скоєно. Для створення найбільш ефективної антикорупційної політики необхідно розглянути і вивчити всі можливі корупційні ризики в системі державного управління [10].

В основі корупційних ризиків лежить ряд організаційних, соціальних, економічних і політичних чинників, до яких можна віднести, наприклад, бюрократію, відсутність гласності в прийнятті рішень, розрив в оплаті праці, відсутність ефективної кадрової політики.

Корупційні ризики також мають суб'єктивні і об'єктивні показники. Об'єктивними показниками виступають зовнішні обставини, пов'язані з професійною діяльності службовця, що створюють можливість прояву корупційної поведінки. Інакше кажучи, наявність ситуації, що дозволяє отримати незаконну вигоду і відсутність інструментів контролю та виявлення корупційних злочинів. Суб'єктивними показниками є особисті і професійні якості службовця, життєва ситуація і громадська позиція [20].

На даний момент існує механізм виявлення корупційних ризиків в конкретному органі державного управління. Він включає в себе виявлення потенційно корупційних напрямків діяльності та визначення посад державної служби, які працюють безпосередньо з даними напрямками, закріплення повноважень даних областей в органі державної влади, і, як результат визначення корупційних ризиків, при зустрічі з якими державний службовець може порушити закон.

РОЗДІЛ ІІІ. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЕТИЧНИМ РОЗВИТКОМ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

3.1. Політична відповідальність державного службовця як чинник його етичного розвитку

Політична відповідальність − це відповідальність суб'єктів політики за здійснення публічної влади [27]. Суб'єктами політичної відповідальності є індивіди, соціальні й організаційні спільноти, але в разі їх причетності до здійснення публічної влади. У системі вищих органів державної влади головним суб’єктом політичної відповідальності виступає уряд. Це випливає із самої сутності виконавчої влади, яка є сукупністю функцій і повноважень з управління державними справами. Таке управління здійснюється на основі та на виконання прийнятих парламентом законів та актів глави держави [12].

Органи державної влади які «передбачена Конституцією України система установ, що здійснюють публічну владу на засадах поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову», за своїм призначенням покликані нести політичну відповідальність. Діяльність органів державної влади спрямована на реалізацію найважливіших державних функцій, закріплених конституційним законодавством.

Тому відповідальність у державному управлінні цілком об'єктивно розглядати у конституційно-правовій площині − забезпечення належного функціонування публічної влади з точки зору неухильного виконання органами влади своїх функцій відповідно до їх статусу та компетенції та доцільності й ефективності їхніх рішень. А оскільки будь-яка державна влада є політичною, то і відповідальність у державному управлінні не може не мати політичного змісту, який полягає в її відповідності інтересам суспільства в цілому.

Проблеми політичної відповідальності в державному управлінні [12]:

1. Пізнавальний в його основі розуміння сенсу та наслідків державно-управлінської діяльності, здатність до мобілізації політичної волі й визначення цілей управлінської діяльності). Політична відповідальність має своїм підґрунтям високий рівень професійної компетентності, упевненість у правильності обраного курсу, почутті обов'язку і патріотизмі, відчутті причетності до суспільно значимих доленосних рішень. Рівень такого стану оцінюється в процесі політико-управлінської діяльності.

2. Аксіологічний (свідоме дотримання суб'єктом державно управлінської діяльності норм і правил політичного життя, зовнішніх (підзвітність, стандарти, рекомендації та ін.) і внутрішніх (обов'язок, моральні чинники тощо) форм контролю управлінської діяльності). Політична відповідальність як риса особистості формується в результаті поєднання моральних принципів, цінностей і норм поведінки, особистої відповідальності за успіх чи невдачу спільної діяльності і залежить також від рівня розвитку організації, її згуртованості.

3. Інструментально-коригуючий (як відповідальність за правильний вибір засобів і методів державно-управлінської діяльності).

4. Практичний рівень − відповідальність за результати практичних дій, виконання прийнятих рішень. Проявляється у настанні негативних наслідків для суб'єкта державно управлінської діяльності за недотримання чи неналежне дотримання політичних і правових норм.

Забезпечення *етичного аспекту політичної відповідальності* в державному управлінні можливе за умов [27]:

− гуманізації політики й державного управління;

− зміцнення засад публічності влади;

− розгортання громадського дискурсу як основи морально-етичної легітимації влади;

– забезпечення правового та громадського контролю над діями суб'єктів політики й державного управління тощо.

Усе це можна реалізувати на шляху демократизації політичного процесу в Україні і розвитку громадянського суспільства. Політична відповідальність у демократичній державі об’єктивно має правовий характер. Це зумовлено наступними чинниками. По-перше, сама політика тісно переплетена з правом та нормами її здійснення. По-друге, сфера державно-управлінських відносин у демократичному суспільстві регулюється нормами конституційного права, які закріплені в конституції як основному законі держави та в ін. джерелах конституційного права – законах, актах глави держави та уряду, органу судового конституційного контролю, органів місцевого самоврядування.

Суб'єктивність політичної відповідальності в державному управлінні проявляється у тому, що на неї справляють вплив такі чинники, як рівень політичної і правової культури населення (у тому числі й належний рівень знань про зміст політики уряду, органів місцевої влади й самоврядування), розвиненість політичних інститутів і структур громадянського суспільства, здатність громадян свідомо, раціонально оцінювати діяльність владних структур, довіра до державних інститутів та очікування справедливого й уважного розгляду представниками влади тих питань, з якими до них звертаються громадяни [27].

Таким чином, в державному управлінні влада і відповідальність неподільні, а між суб'єктом і об'єктом державного управління існує взаємна відповідальна залежність, оскільки в політичній сфері відповідальність розглядається як одна з характеристик зворотного зв'язку. Результативність значною мірою залежить від реагування громадянського суспільства на діяльність органів державної влади і посадових осіб. Політична відповідальність повинна реалізуватися через: ефективне використання чинних законів і розробку інших, більш досконалих; посилення демократичного контролю за діяльністю органів державної

влади, особливо на регіональному рівні; поєднання адміністративних і демократичних методів управління; відповідальний вибір методів ухвалення державно управлінських рішень

3.2. Етичний вибір та конфлікти інтересів в публічному управлінні

Етичного вибору та конфлікту інтересів між громадськими структурами і особистими інтересами під час виконання посадових обов'язків не завжди можна уникнути, так як державний службовець завжди матиме свої особисті інтереси, як і будь-яка людина. Існує ряд механізмів з врегулювання конфлікту інтересів та підтримання балансу між особистими і суспільними інтересами. У свою чергу, досягнення такого балансу означає наявність можливості ідентифікувати ризики виникнення конфлікту інтересів і вибрати відповідну стратегію для його врегулювання.

Наголосимо про важливість створення в державі стратегії управління конфліктами інтересів. Вважаємо, що в кожному відомстві державного управління має бути створена незалежна комісія з управлінням конфліктами інтересів. Комісія має розглядати ситуації врегулювання, що містять потенційні конфлікти та шляхи вирішення або мінімізації їхньої потенційної дії [11].

Перший принцип −захист публічного інтересу.

Служіння суспільному інтересу − основний обов’язок посадової особи. Він повинен приймати посадові рішення, спираючись тільки на закон і заданий політичний курс, а не на особисті переваги. Такі рішення повинні завжди залишатися неупередженими, прийматися без будь-яких релігійних упереджень, професійних, етнічних, політичних або сімейних переваг. Крім ухвалення рішень в рамках закону, державна посадова особа повинна виконувати свій громадянський обов'язок на основі принципів неупередженості, чесності та, звичайно ж, служіння суспільному інтересу.

Другий принцип можна позначити як принцип забезпечення прозорості і звітності.

Даний принцип говорить про те, що система прийняття рішень повинна бути відкритою, публічною, що також підвищує і рівень підзвітності посадових осіб. В даному випадку доречним було б застосування таких методів, як декларування інтересів і усунення з посади службовців, які були залучені в конфлікт інтересів. Відкрите декларування чиновником своїх особистих інтересів є першим кроком до попередження і врегулювання конфлікту інтересів, на державній службі. Другим важливим кроком є виконання обов'язків, заснованих на чітко прописаних процедурах і законі.

Все вищесказане − публічне декларування доходів і робота в рамках запропонованих процедур є основою забезпечення відкритості та звітності роботи суб'єктів влади, що надалі допоможе запобігти або врегулювати конфлікт інтересів.

Третій принцип − принцип особистої відповідальності.

В даному випадку ми говоримо про те, що за дотримання балансу між особистим інтересом і публічним має бути відповідальний кожен державний службовець. І, в свою чергу, кожна посадова особа повинна бути відповідальна за те, щоб задекларувати і ідентифікувати свої інтереси під час несення служби. Отже, кожен державний службовець повинен розуміти, що не тільки процедури або закон попереджає і регулює ситуацію конфліктів інтересів, а й він сам відповідальний за попередження конфліктних випадків.

Четвертий принцип − принцип культурної організації при виконанні посадових обов'язків.

Важливою складовою в несінні служби є її культурний аспект. Тут ми повинні говорити про впровадження принципів чесності і неупередженості в систему прийняття рішення. Існує цілий ряд механізмів, спрямованих на підвищення культурного рівня державних посадових осіб і

державної влади в цілому. Проведення тренінгів для розуміння того, що таке конфлікт інтересів і як його уникнути, підвищення рівня прозорості системи прийняття рішень, введення системи заохочень і санкцій за виконувану роботу.

Модель врегулювання конфлікту інтересів.

В основі практично будь-якої антикорупційної стратегії або законодавства, що стосується врегулювання державної служби, існують певні механізми врегулювання конфлікту інтересів [11].

Перший крок ідентифікація конфлікту інтересів. Тут ми повинні визначити, який саме конфлікт інтересів може виникнути, який характер може носити особистий інтерес посадової особи, що впливає на систему ухвалення рішень. До особистих інтересів, які мають матеріальний або нематеріальний характер, відносяться: фінансові або економічні інтереси, інтереси сім'ї або бізнесу, приналежність до некомерційних або комерційних організацій, політичні інтереси (приналежність до будь-якої політичної партії), етнічні або релігійні уподобання, конкуренція з іншими державними службовцями.

Другий крок − розвиток подальшої стратегії врегулювання конфлікту інтересів. На даному етапі необхідно вирішити ряд завдань, в тому числі проаналізувати наскільки ефективна буде стратегія, і позначити ряд документів, законодавчих актів, або указів, на які дана стратегія буде спиратися.

Третій крок − навчання. Основною метою даного етапу є освіта посадових осіб, щоб вони самі розуміли, що таке конфлікт інтересів, де він може виникнути. До головних завдань цього кроку відноситься проведення навчальних тренінгів для державних службовців та інших представників влади.

Четвертий крок − управління через конкретний приклад. Дана умова говорить нам про те, що державні службовці, які займають вищі посадові позиції, повинні давати приклад службовцям на більш низьких посадах на

предмет декларування своїх особистих інтересів, що в свою чергу, може запобігти появі конфлікту.

Декларування особистих доходів посадовими особами і доходів своєї сім'ї; декларування джерел доходів; забезпечення публічності декларування доходів посадовими особами та його сім'ї; введення обмежень і здійснення контролю над отриманням посадовими особами подарунків та інших переваг; здійснення контролю над порядком призначення на посаду; забезпечення відсторонення посадових осіб від процесу прийняття рішень, якщо існує можливість впливу особистих інтересів і виникнення конфлікту інтересів; введення деяких обмежень для посадових осіб на приватне або сімейне володіння якою-небудь власністю.

ВИСНОВКИ

Комплексне дослідження теоретичних та практичних аспектів професійної етики державного службовця в системі публічного управління дозволило сформувати обґрунтовані рекомендації і пропозиції щодо практичних засад формування професійної етики в державному управлінні і дійти наступних висновків:

1. З’ясовано, що державні службовці покликані служити державі та суспільству, керуючись вимогами, які висуває до них суспільство. Тому вважаємо, що етичний розвиток є індивідуальним особистісним розвитком будь-якого урядовця, примусити до якого неможливо. У зв'язку з цим під етикою розуміємо не тільки форму суспільної свідомості, що виявляється в людських взаєминах у суспільстві і заснована на прийнятих у суспільстві уявленнях про добро і зло, а й внутрішню природу особистості, її духовну основу, що розкривається в системі принципів, норм, правил, оцінок, якими державний службовець особисто керується у професійній поведінці.

2. Встановлено, що призначення етики в професійній діяльності державного службовця полягає в регулюванні взаємин у людському середовищі, що, у свою чергу, спрямоване на збереження життєздатності соціальної спільності. Таким чином, з одного боку, мораль державних службовців необхідно розглядати як систему загальновизнаних принципів та стандартів поведінки, що відповідають цілям розвитку держави та досягнення суспільного блага, що задають їм поведінкові орієнтири, а з іншого, як максимально узгоджену з цією зовнішньою системою систему внутрішніх цінностей та етичних установок, особисто прийнятих самими державними службовцями, на основі яких можливі моральне судження та моральний саморозвиток.

3. Під керуванням етичним розвитком державних службовців розуміємо систематичний зовнішній вплив особи, яка приймає рішення, або суб'єкта управління державною службою на етичний стан державних

службовців, що відповідають етичним принципам і комплексу заходів з актуалізації у працівників держапарату прагнення саморозвитку та самовдосконалення відповідно до цих принципів.

4. Визначено основні механізми, необхідні для ефективного управління етичним розвитком державних службовців. До них відносяться:

а) організаційні механізми, що становлять систему органів влади і діють у межах функцій управління етичним розвитком державних службовців;

б) фінансово-економічні механізми, що становлять комплекс заходів фінансово-економічного характеру, до яких належать як заохочення, так і покарання державних службовців за скоєні ними вчинки і спрямовані, передусім, на створення базового рівня матеріальних умов, профілактики виникнення випадків недобросовісного виконання державними службовцями службових обов'язків;

в) інформаційні механізми, призначені для збору інформації про етичний стан державних службовців, її опрацювання, зберігання, обмін, доведення до користувачів; що вимагають проведення регулярного контролю та моніторингу за станом об'єкта управління, його оцінки через дослідження громадської думки та впровадження ефективної системи державно-громадського контролю;

г) технологічні механізми або кадрові технології, що застосовуються в практиці управління персоналом для досягнення цілей морального розвитку державних службовців, до яких насамперед належать технології наставництва, професійної соціалізації службовців, освітні технології (тренінги, етичне навчання, консультування чиновників), що передбачають формування свідомості та мотивації служити відповідально та сумлінно;

д) регулятивні механізми – адміністративно-правові розпорядження та рекомендаційні норми поведінки держслужбовців, систематизовані в нормативно-правових актах та рекомендаційних документах, кодексах етики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. №889-VIII. Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page.

2. Закон України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р. № 2728. Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2728-14.

3. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700. Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/paran738#n738.

4. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р. № 2493. Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14.

5. Абрамова Д. С. Механізм формування професійної етики в системі державного управління: специфіка та проблематика. ВІСНИК ЖДТУ. 2019. № 1 (87). С. 169-173.

6. Битяк Ю. П. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2004. № 8. С. 26-37.

7. Бібліотека Економіста онлайн. Державна служба. Режим доступу: http://library.if.ua/books/112.html.

8. Богатырев Е. Д. Этика государственной и муниципальной службы: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. С. Е. Прокофьева. М. : Издательство Юрайт, 2018. 307 с.

9. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навч.-метод. матеріали / под ред. Т. Е. Василевська. К. : НАДУ, 2013. 76 с.

10. Василевська Т. Е. Етика державного управління : підручник / за заг. ред. Т. Е. Василевської. К. : НАДУ, 2015. 204 с.

11. Величко О. О. Методичні рекомендації. Етика поведінки державного службовця. Біляївка : Біляївське міськрайонне управління юстиції в Одеській області, 2013.

12. Вимоги до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 30.03.2015 р. № 65 [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0422-15.

13. Волянська М. Р. Визначення основних негативних факторів іміджу державного службовця та заходи щодо його покращення. Режим доступу : http://ipp.lp.edu.ua/WebRC/issues/Issue%204/Volyanska.pdf.

14. Етика державного службовця / Упор. Л. А. Чабак. Чернігів : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг., 2011. С. 15.

15. Кікіньова К. О. Професіоналізація як процес підвищення ефективності державної служби у контексті європейських стандартів. Державне будівництво. 2008. № 2 [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_52.

16. Кодекс професійної етики судді. Режим доступу : http://court.gov.ua/969076/67885465345/.

17. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Режим доступу : http://www.kadrovik.ua/content/pro-zatverdzhennya-kodeksu-profes-ino-etikita-poved-nki-prats-vnik-v-prokuraturi.

18. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні, схвалена Указом Президента від 20.02.2006 року № 140. Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/140/2006

19. Куракова Т. В. Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів. 2013. Режим доступу : http://kds.org.ua/article/kurakova-tv-publichnij-vistup-profesijnaetika-publichnogo-sluzhbovtsya-ta-zapobigannya-konf.

20. Лазаренко С. Ж., Бабенко К. А. Упорядкування правових та моральних норм в суспільстві як умова запобігання та протидії корупції.

Режим доступу : http://kaas.gov.ua/lawlibrary/articles/b/563-uporyadkuvannya-pravovikh-ta-moralnikh-norm-vsuspilstvi-yak-umova-zapobigannya-ta-protidijikoruptsiji.html.

21. Ларіонова В. К. Історія етичних учень: посібник. Івано-Франківськ : Видавництво «Гостинець», 2004. Режим доступу:http://194.44.152.155/elib/local/sk754744.pdf.

22. Методичні рекомендації щодо підготовки модельного кодексу етики і професійної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування. К. : Київ ЦНТЕІ, 2011. 100 с.

23. Мотренко Т. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/printable_article;jsessionid=324314521352DEFB4D1BB8BB9DA07B6C?art_id=282021.

24. Основні поняття професійної етики. Режим доступу : https://stud.com.ua/27331/psihologiya/osnovni_ponyattya _profesiynoyi_etiki.

25. Попович М. В. Влада і мораль. Режим доступу: http://www.visnyk-nanu.org.ua/uk/archive/2015_5/4.

26. Правила етичної поведінки державних службовців. Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF.

27. Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС. Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0778-16.

28. Правила убеждения: Сократа, Гомера, Паскаля. Режим доступу : http://bigideas.ru/posts/1/713.

29. Предмет і об’єкт етики. Етика (семінари) Режим доступу : http://studies.in.ua/etic_seminar/2231-predmet-obyekt-etiki.html.

30. Програма кадрового забезпечення державної служби, затверджена Указом Президента України від 10.11.1995 р. № 1035. Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1035/95.

31. Професійна етика. Норми професійних ділових відносин [Електронний ресурс]. Навчальні матеріали онлайн. Режим доступу : http://pidruchniki.com/10280405/menedzhment/profesiyna_etika_normi_profesiynih_dilovih_vidnosin.

32. Серьогін С. М. Поняття «честь», «гідність» у контексті професіоналізації публічної служби. Аспекти публічного управління. 2016. № 8. С. 57-64.

33. Яремин І. І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців: навчально-методичний посібник. Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. 68с.