

М.І.Рудакевич

**ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ:
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ В УМОВАХ
ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Монографія

Тернопіль
Астон
2007

УДК 17:057.34
ББК 87.715
Р 83

Схвалено Вченою радою Тернопільського національного
економічного університету
Протокол № 11 від 27 червня 2007 р.

Рецензенти:

А.В.Мерзляк, доктор наук із державного управління, декан факультету управління Гуманітарного університету «Запорізький інститут державного та муніципального управління»;

С.Є.Саханенко, доктор наук із державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

В.В.Тертичка, доктор наук із державного управління, професор кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України.

Рудакевич М.І.

Р 83 Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Моногр. – Тернопіль: Астон, 2007. – 398 с.

ISBN 978-966-308-211-0

Монографія розвиває ідеї професійної етики державних службовців, розкриті в попередній роботі (Етика державних службовців, 2003). У ній здійснено системний концептуально-цілісний аналіз процесу формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління. Обґрунтована модель етичної інфраструктури, яка забезпечує його реалізацію із урахуванням актуальних потреб розвитку української держави.

Для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, викладачів, студентів, усіх, кого цікавлять морально-етичні проблеми державного управління і державної служби.

ISBN 978-966-308-211-0

© М.І.Рудакевич, 2007

© ТзОВ «Видавництво Астон», 2007

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ЕТИКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ОБ'ЄКТ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ВІТЧИЗНЯНИХ І ЗАРУБІЖНИХ УЧЕНИХ	10
1.1. Проблема етики державного службовця у працях радянських суспільствознавців	10
1.2. Етика державного службовця як об'єкт дослідження українських науковців сучасної доби	20
1.3. Аналіз зарубіжної літератури з досліджуваної теми	47
1.4. Категоріальні основи аналізу професійної етики державних службовців	65
Висновки	89
РОЗДІЛ 2. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЕТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	92
2.1. Теоретичні засади і практика розбудови етичної системи державної служби США	92
2.2. Суть, стандарти і механізми функціонування етики державних службовців країн Західної Європи (Великобританії, Франції)	103
2.3. Досвід формування етики державних службовців у Російській Федерації	126
Висновки	140
РОЗДІЛ 3. ІДЕЙНІ ТА НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ І ЇХ РЕАЛІЗАЦІЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ	142
3.1. Політико-правова база етики державних службовців України	142

3.2. Аналіз і оцінка стану етики державних службовців України	168
Висновки	190
РОЗДІЛ 4. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	192
4.1. Соціально-психологічні засади формування етичної поведінки державного службовця	193
4.2. Аксиологічна основа етики державних службовців	219
4.3. Співвідношення етичних, політичних і правових регуляторів поведінки державних службовців.....	236
Висновки	256
РОЗДІЛ 5. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ РОЗБУДОВИ ЕТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ.....	259
5.1. Роль етичної інфраструктури у забезпеченні комплексного підходу до формування етичної поведінки державних службовців.....	263
5.2. Формування етичних знань і навичок етичної поведінки державних службовців у процесі підготовки і підвищення кваліфікації.....	274
5.3. Етична соціалізація державних службовців у трудовому колективі	300
Висновки	314
ВИСНОВКИ	317
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	324
ДОДАТКИ	356

ВСТУП

Сучасна парадигма державного управління ґрунтується на ідеї цивілізаційної місії держави в забезпеченні демократичного розвитку суспільства. Її реалізація зумовила потребу розвитку духовної сутності життя людини й суспільства на засадах етики як теоретичного і практичного способу облаштування суспільного життя. Саме тому вже з перших років незалежності професійна етика державних службовців як основного суб'єкта держави стала об'єктом уваги вітчизняних науковців і практиків, які в зростанні ролі гуманітарного, морально-етичного чинника вбачають основну закономірність демократичного розвитку суспільства (В.Б.Авер'янов, В.Д.Бакуменко, Б.А.Гаєвський, В.Д.Горбатенко, С.Д.Дубенко, В.Л.Коваленко, В.М.Князєв, В.І.Луговий, В.К.Майборода, В.А.Малахов, І.Ф.Надольний, Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболенський, Є.В.Ромат, В.П.Тронь, В.В.Цветков та ін.) [62; 85; 89; 92; 93; 100; 105; 139; 140; 187; 196; 220; 244; 404].

Подібний підхід набув поширення в країнах розвиненої демократії в останню чверть ХХ ст. Він показав, що етика як спосіб нормативного обґрунтування моральності суспільних, інституційних і групових відносин виявилась здатною витіснити ідеологію як істину в останній інстанції [160, с.17]. Такому висновку сприяли теоретичні дослідження західними науковцями демократичних засад гуманізації соціального життя і критичне переосмислення неконтрольованих людиною вільних ринкових відносин капіталізму та антигуманної суті комуністичного суспільно-державного устрою [9; 372].

Принципово нове розуміння сутнісних характеристик етики та її засадничої функції в системі соціального знання як першооснови всіх форм соціальної свідомості стало причиною «етичної революції». Її суть полягає у перевороті в соціальному самоусвідомленні себе людством [9, с.11]. Найбільшу увагу вчених привернула проблема відповідності політики й економіки природі людини, вирішення якої вони вбачають у постановці в основу державного управління вищих моральних цінностей – свободи, справедливості, солідарності, чесності, відповідальності, прозорості й відкритості. Це актуалізувало дослідження практичних проблем етики – етики трудової діяльності (ділова етика), політики, бізнесу, адміністративної, професійної етики, у тому числі й етики державних службовців [68; 84; 372].

Ідея гуманістичної спрямованості демократичної держави, яка плідно використала надбання етичної науки як практичної філософії, постала

на підготовленому ринковою економікою досвіді морально-етичного регулювання економічних відносин. Причому, досягнення науковців і практиків у вивченні «етики бізнесу», «ділової етики» як теорії і практики ділових відносин та поведінки в різних сферах суспільного виробництва набули в останню чверть ХХ сторіччя визнання як на рівні окремої організації, держави, так і в міжнародній практиці [9; 68; 372].

Більше того, розвиток ринкової економіки, потребуючи чітко встановлених морально-правових регуляторів, зумовив необхідність аналогічного підходу до державного регулювання цими процесами. Гуманізація суспільних відносин стала розглядатися як двосторонній процес взаємодії держави й суспільства. У цьому процесі провідна роль належить державі й службовцям, які зобов'язані демонструвати суспільству власною працею і поведінкою взірць відданості вищим моральним та іншим суспільним цінностям. Роль суспільного лідера – моральна місія держави в суспільстві, практична реалізація якої зумовлює особливі вимоги до професійної етики державного службовця.

Демократія і ринок як ключові вектори суспільної реформи – надзвичайно складні концепції особистісно-суспільного порядку. Їх розвиток потребує взаємодії цілої низки інститутів та моральних засад, політичної волі – готовності й здатності політичних, адміністративних та економічних еліт діяти відповідно до свого соціального призначення, а також довіри суспільства до політичних лідерів та владних формувань.

Концептуальному осмисленню автором процесів формування етики державних службовців в Україні в умовах демократизації і професіоналізації державної служби сприяв аналіз наукових праць з державного управління, загальної теорії етики, адміністративної етики, етики політики і бізнесу таких авторитетних зарубіжних авторів, як В.Айхлер, Т.Адорно, К.-О.Апель, Ф.Бломе-Дрез, Д.Галліган, Т.Герет, В.Гьосле, Дж.Дьюї, Р.Т.Де Джордж, Р.Еррера, С.Кові, Р.Клоноскі, С.Салон, Б.Сутор, С.Троза, Е.Фромм, Ю.Хабермас, К.Хоман, Е.Хондегем та ін. [8; 9; 17; 64; 67; 83; 103; 141; 372; 385; 397; 400; 432; 451].

Оцінюючи сучасний стан і тенденції розвитку українського суспільства, а також державні заходи щодо внесення етичного критерію оцінки в різні сфери суспільного життя й професійної діяльності державних службовців, зауважимо, що вони здебільшого носять вербальний характер. З цього приводу дискутують політики, професійні асоціації, приймаються етичні кодекси (адвокатів, журналістів), прийнятий Закон України «Про захист суспільної моралі» тощо.

Законодавчого закріплення і нормативно-правового оформлення набув статус і функції державної служби як професійної діяльності, її моральні цінності, основні правила етики поведінки. Проте, їх практичне впровадження потребує наукового осмислення морального чинника суспільного розвитку і його функціонування в усіх сферах державного управління. Складність етики-моралі як духовно-практичного феномена, а не лише як форми свідомості, зумовлює потребу не лише формалізації етичних норм діяльності державних службовців, а й створення цілісної етичної системи державної служби, яка забезпечить комплексний підхід до її вирішення.

Не применшуючи значення зробленого в державі, як і результатів проведених досліджень, ми розділяємо стурбованість дослідників про недостатню увагу до практичних проблем моралі й морального регулювання поведінки й діяльності державних службовців усіх рівнів управлінської структури, про неефективність стихійно-інтуїтивного освоєння етики управління, про потребу цілеспрямованого розвитку позитивних моральних тенденцій у цій сфері та активного протистояння негативним явищам (В.Горбатенко, В.Князєв, В.Майборода, В.Малахов, І.Надольний, Н.Нижник, М.Пірен, В.Ребкало, В.Цветков та ін.) [105; 139; 195; 220; 230; 269; 405].

Демократизація суспільного життя і державного управління – це не лише нова політика і економічна практика, це, насамперед, нове світосприйняття людини, нова моральна свідомість – індивідуальна й суспільна. Їх визначальною рисою є активність думки, єдність слова й діла, самодіяльність. Демократизація містить як позитивний потенціал, так і труднощі й протиріччя, нехтування якими, як свідчить практика, обертається негативним результатом. Ці та інші обставини морального життя суспільства і професійної діяльності державних службовців потребують етичного осмислення.

Гуманістичне управління, основний принцип якого полягає в тому, що кожен державний службовець стає його відповідальним учасником, – створює нову ситуацію морального вибору. Вона характеризується ростом моральної свободи, розширенням діапазону норм і цінностей та можливих варіантів поведінки. Це, в свою чергу, потребує високої соціальної відповідальності за власний вибір рішення, дії та їх наслідки на всіх рівнях управлінської ієрархії. Тому адекватна поведінка у безлічі напружених і унікальних ситуацій вимагає готовності до прийняття оперативного, компетентного і мудрого самостійного рішення. Природно постає проблема моральної зрілості державного службовця, якому властиві держав-

ницька мудрість, почуття справедливості, моральна стійкість і мужність у відстоюванні власної позиції, які б уможлилювали відповідальність за здійснений вибір.

Аналіз основних рис сучасної ситуації професійної діяльності державних службовців, реальної ефективності цієї діяльності та ролі в ній морально-етичного фактора, приводить до висновку про необхідність цілеспрямованого управлінського забезпечення її морально-етичного сенсу, вимагає постановки завдання вироблення науково обґрунтованої програми вдосконалення етики професійної діяльності і формування високої моральності її носіїв. Таким чином, потреба підвищення ролі та потреба вдосконалення управлінського потенціалу етичного знання в умовах трансформації державного управління, а також прикладне забезпечення цього потенціалу в діяльності державних службовців набуває характеру соціального замовлення науці з боку професійної управлінської практики.

Етику державних службовців можна представити як сучасну модифікацію традиційної ролі етичного знання бути «практичною філософією». Нагадаємо, що саме таке визначення етики належить Арістотелю. Закріплене у процесі конституювання етики в самостійну галузь філософського знання, воно означало функцію навчання людини праведному і гідному – моральному – життю. Це значення етики як науки поєднує в собі теоретичну і практичну філософію.

Аналіз наявних у літературі підходів і позицій щодо проблеми зв'язку етики й практики дозволяє виявити механізми й шляхи інтеграції науки й практики управління моральними процесами в службовій діяльності та морального забезпечення процесу формування особистості державного службовця, «перетворити» етичну теорію в методи вирішення практичних завдань управлінської – організаційно-розпорядчої та консультативно-дорадчої діяльності.

Усвідомлюючи дискусійні питання про наукове управління процесом формування професійної етики державних службовців зауважимо, що такі дискусії мають право на існування, однак, за умови дотримання ряду вимог вони можуть бути зняті. Адже аксіомами сьогодні вважаються ідеї про соціальну детермінацію та універсальний характер моралі, що зумовлює її дієвість не як автономної сили і не поруч з іншими позаморальними важелями (економічними, правовими, адміністративними, організаційними тощо), психологічними (та іншими) мотивами, а як їх органічний елемент. Це підтверджують міждисциплінарні етико-прикладні дослідження, а також зарубіжна практика державної служби. Досвід забезпечення гуманістичної спрямованості державної служби, соціальної техно-

логії демократизації її форм і методів, опори управлінських рішень на моральну творчість, на самоуправління і самовиховання державних службовців і їх трудових колективів як на атрибути морального життя, який впроваджується у практику окремих вітчизняних колективів державних органів і установ, також підтверджує цю думку.

Разом з тим, незначний вітчизняний досвід впровадження засад професійної етики державних службовців загострив проблему асиміляції практикою державної служби наукових етичних знань, використання їх результатів в управлінській поведінці й управлінських рішеннях. Практика засвідчила, що державними службовцями формально визнається роль етики й моральності. Проте нерозуміння специфіки цього феномена, відсутність умінь і досвіду використання його соціально-творчого потенціалу приводить до її підміни в реальній діяльності моралізаторством і декларативністю.

Програмою розвитку державної служби на 2005-2010 роки одним із її базових принципів визнано формування і дотримання державними службовцями етичних норм і правил поведінки [284].

У монографії розкрито підхід автора до визначення сутності й змісту етики державного службовця, розглядається системний концептуально-цілісний аналіз процесу її формування в умовах демократизації і професіоналізації державного управління. Обґрунтована модель етичної інфраструктури, яка забезпечує його реалізацію із урахуванням актуальних потреб розвитку української держави.

РОЗДІЛ 1

ЕТИКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ОБ'ЄКТ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ВІТЧИЗНЯНИХ І ЗАРУБІЖНИХ УЧЕНИХ

Історія розвитку людства та етична наука підтвердили думку, що найбільш суттєві зміни в суспільному розвитку зумовлюються моральним станом влади та вкоріненням етичних засад в її професійну діяльність. Тому не випадково із середини минулого сторіччя в країнах розвиненої демократії активно стала розвиватися етика державних службовців, яка відіграє важливу роль у підвищенні ефективності управлінської діяльності, рівня довіри народу до влади і розвитку моральності суспільства. Ці процеси докладно проаналізовані нами у монографії «Етика державної служби (зарубіжний досвід)» (2002) [323].

Системний аналіз змісту вітчизняної наукової літератури з проблем етики державного службовця, а також праць зарубіжних авторів дасть змогу виявити проблемні загальнотеоретичні та практичні питання, що потребують дослідження і розробки; виділити і охарактеризувати предмет дослідження, розкрити основні засади концепції етики державних службовців і процесу її формування. Цим завданням присвячений даний розділ.

1.1. Проблема етики державного службовця у працях радянських суспільствознавців

Проблеми етики державної служби в радянський період нашої історії досліджували переважно фахівці теорії держави і права, що зумовило визнання ними домінуючої ролі правових засобів у регулюванні службової поведінки й діяльності посадових осіб (Д.Гавриленко, Б.Жерліцин, В.Попков, Ф.Селюков, Ю.Тихомиров, Т.Торб'як, В.Цветков та ін.) [61; 118; 276; 357; 380; 383; 405]. Основні проблеми, які розроблялися у цей період, стосувалися співвідношення дисципліни, моралі та права у поведінці працівників державного апарату; адміністративної відповідальності посадових осіб; удосконалення методів зовнішнього впливу на свідомість, волю і почуття громадян – переважно методів примусу і переконання в діяльності радянської соціалістичної держави; дисципліни і відповідальності в апараті державного управління, дисциплінарної відповідальності державних службовців за радянським законодавством тощо.

Найбільш повне уявлення про сприйняття і вирішення проблем етики державного службовця в радянську добу дає монографія В.Д.Попкова «Этика советской государственной службы», яка є єдиною фундаментальною працею з досліджуваної теми в радянському суспільствознавстві [276]. У ній піднімаються такі основні проблеми: службовий обов'язок і особиста відповідальність працівника державного апарату, моральні й правові основи службової дисципліни державних службовців, етико-психологічні питання державної служби, культура діловодства, виховання кадрів державної служби тощо.

Етику державних службовців В.Попков розглядає як критерій службової діяльності (оскільки всі службові дії державного чиновника «мають моральне значення») і як моральний стимул особистісного розвитку [276, с.42]. Практична реалізація етичних норм поведінки посадових осіб у радянській системі управління здійснювалася адміністративно-правовими методами. Такий підхід властивий традиційно-юридичному погляду на регулювання державно-службових відносин.

Професійна етика, з одного боку, характеризує «високу культуру в роботі всіх ланок державного апарату», з другого, – є «показником того, що цей апарат служить радянському народу не тільки вірно, віддано, але й високоякісно» [276, с.34]. Як бачимо, автор розглядає етику державних службовців з погляду кінцевого результату діяльності. В етиці державного службовця автор головне місце відводить службовому обов'язку і особистій відповідальності працівника перед державою і суспільством як основним категоріям, що виражають його зв'язки в суспільному поділі праці. При цьому зазначається, що «зміст найважливіших обов'язків посадової особи визначається нормами права» [276, с.38].

В.Попков чітко не розділяє поняття «моральний обов'язок» і «професійний обов'язок». «На нашу думку, – пише він, – немає підстав протиставляти службовий обов'язок моральному, оскільки соціалістичне право органічно пов'язане з мораллю, багато правових норм закріплюють моральні вимоги». Службовий обов'язок працівника державного апарату визначається як сукупність обов'язків, які покладаються на нього згідно з посадою і які він усвідомлює як моральну необхідність. Зміст обов'язку становить «увесь комплекс правових, моральних вимог, які ставляться до нього згідно з посадою» [276, с.37]. Аргументується така позиція тим, що всі службові дії державного чиновника «мають моральне значення» і на цій підставі входять безпосередньо до службового обов'язку [276, с.42]. Дане твердження є суперечливим. Тому якщо з першою частиною можна погодитися, то друга з етичного погляду є сумнівною, принаймні, без до-

даткової аргументації. Професійний обов'язок не можна розглядати як синонім морального обов'язку, оскільки останній характеризує поведінку службовця як морального суб'єкта управління, на відміну від професійного обов'язку, який визначає його роль і функції в ієрархічній структурі державного управління. Таке змішування властиве «гіперсоціальному підходу», який «розчиняє» мораль у соціумі, відсікаючи від неї суб'єктивні компоненти, позбавляючи особу права на «свободу» [211].

Безумовно, мораль не існує поза реальною професійною діяльністю державного службовця, однак у подібному трактуванні етика державного службовця розглядається в контексті категорії «необхідність» і зводиться лише до засвоєння ним і наступного «вибору» суспільно заданого способу дії. Поза межами розгляду залишається сама гуманна сутність етики державного службовця, зокрема, свобода вибору, творча роль свідомості в ситуації вибору, активність службовця як морального суб'єкта у «самотворенні» і «творенні» морального середовища тощо. Тобто авторський підхід характеризує етику державних службовців як засіб зовнішнього впливу, «обробки свідомості». На таку односторонність підходу звертали увагу вже у 80-х рр. ХХ ст. провідні радянські етики В.Бакштановський, В.Ганжин, М.Зотов, Ю.Согомонов та ін. [27; 65, с.22-24; 122].

Визначаючи роль етики в регулюванні службової діяльності і відносин, автор підкреслює, що все більшого значення набувають такі моральні стимули, як переконання, усвідомлення обов'язку, відповідальність, добросовісність, професійна честь, почуття колективізму, прагнення підтримати авторитет співробітників, престиж державної установи. У такому трактуванні службова етика, по-перше, зводиться до форми моральної свідомості, а, по-друге, використання моральної свідомості і моральних якостей державного службовця як моральних стимулів службової поведінки, її мотиваторів вказує на підпорядковану роль етики державних службовців цілям нормативно-правового регулювання службової діяльності.

Заслуговує на увагу низка теоретичних ідей, які автор монографії сформулював щодо службового обов'язку. Вони становлять предмет дискусії, що розгорнулася в сучасній вітчизняній літературі. По-перше, це стосується основної моральної якості службового обов'язку – справедливості. Службовий обов'язок, зазначає В.Попков, має відповідати інтересам суспільства, держави, громадянина і відображати принципи демократії [276, с.40]. У разі виникнення протиріччя між юридичними і моральними аспектами змісту службового обов'язку державний службовець «не може поділяти формальний (суто юридичний – наше, М.Р.) погляд на виконання службового обов'язку, його позиція має бути обґрунтованою і

справедливою» [276, с.41]. По-друге, автор усуває суперечність між службовим обов'язком і особистим інтересом державного працівника, визнаючи, що службова діяльність має бути для нього особистісно значимою. Останнє і є необхідною умовою морального ставлення до праці, при якій державний службовець «проявляє творчий підхід до справи, приймає самостійні, доцільні, справедливі рішення і в тому разі, коли вони не передбачені встановленими нормами» [276, с.46]. Повністю погоджуючись із такою тезою, зауважимо, що вона автором, на жаль, лише задекларована.

Аналізуючи «принцип особистої відповідальності державного службовця», автор виокремлює дві складові відповідальності. Перша складова – юридична відповідальність – як «відповідальність за вже скоєний вчинок». Очевидно йдеться про моральну оцінку результату професійної діяльності (цим, як правило, і вичерпується проблема моральної відповідальності у практиці державного управління). Друга складова – моральна «відповідальність наперед» – передбачає моральну оцінку майбутніх дій і рішень. Вона (моральна відповідальність), на думку автора, приймається (визнається) службовцем самим фактом його вступу на державну службу. Оскільки автор не обґрунтовує свою позицію, важко визначити, йдеться про оцінку мотивів праці державного службовця чи про моральну оцінку кожного з елементів службової діяльності (мети рішення, завдань, засобів, дій тощо).

У монографії порушена актуальна і для сучасної практики державної служби проблема подолання бюрократизму в діяльності державних органів. У параграфі «Боротьба з бюрократизмом і виховання відповідальності» автор аналізує основні причини цього явища та засоби боротьби з ними. Наведені причини можна об'єднати в такі групи: 1) організаційно-правові недоліки управлінської діяльності – порушення принципів побудови й організації діяльності державної служби, норм права, справедливості, вимоги поєднання загальнодержавного і відомчого інтересів; формотворчість; ігнорування суті справи; 2) невиконання вимог службової етики: уникнення відповідальності, зволікання з прийняттям рішень, недоведення справи до кінця; відсутність орієнтації на результат тощо. «Мислення бюрократа, – підкреслює автор, – антигуманне, він не відчуває своєї відповідальності перед рядовим громадянином, не визнає його повноправним членом державної організації» [276, с.63]. Основними засобами боротьби із названими явищами В.Попков фактично вважає відкритість діяльності державних службовців, яка забезпечується шляхом гласності, підконтрольності і підзвітності суспільству. Вони, як відомо, можуть бути реалізовані, коли стають принципами взаєвідносин і взаємо-

дії влади й суспільства. На жаль, взаємодія з суспільством та й інші, власне етичні чинники подолання бюрократизму, у монографії не розглядаються.

В утвердженні службової етики В.Попков виняткову роль відводить керівникові, його особистісним якостям, характеру відносин із підлеглими та стилю керівництва. Проте в монографії відсутнє посилання на повагу гідності підлеглого, його право на власну точку зору, на необхідність враховувати в колективній діяльності індивідуальні інтереси й потреби службовця, на роль громадської думки в утвердженні етичних принципів і норм тощо. «Службова етика, – пише автор, – несумісна із захопленням командуванням у підтримці трудової дисципліни, у стосунках керівника з підлеглими» [276, с.88]. Основним методом утвердження службової етики виступає приклад керівника. У такому разі офіційна залежність підлеглого відходить на другий план, а вплив морального авторитету керівника змінює адміністративно-правову природу підлеглості на етико-психологічну [276, с.86-87]. Безперечно, моральний авторитет керівника, його особистий приклад службової діяльності є важливими засобами утвердження принципів і норм службової етики, проте це засоби нехай і «м'якого», але зовнішнього впливу. Інший важливий засіб етизації службової діяльності працівників – спосіб прийняття управлінського рішення, яким користується керівник, – у монографії не розкрито. Вказується лише на типи стилів: диктаторський, автократичний чи колективний, що здійснюються на основі встановлених рамок процедури (дискусія, нарада тощо) [276, с.105].

До основних моральних стимулів, які визначають характер взаємовідносин працівників і впливають на зміцнення державної дисципліни та підвищення якості всієї роботи, віднесено апеляцію до свідомості і почуттів честі й гідності державного працівника та всього колективу установи. Важливе значення мають також об'єктивні чинники. Суспільство й держава, наголошує автор, мають бути зацікавлені в тому, щоб розвивати почуття честі державного службовця, гордості за свою професію і використовувати з цією метою матеріальні й моральні стимули, аналогічні до тих, які використовуються в інших професіях [276, с.110-111]. Практично це перше звертання в монографії до потреб особистості працівника, з якого, по суті, розпочинається етика. Однак способи і механізми переведення цих морально-етичних категорій у практичну площину в роботі відсутні, що надає їм декларативного характеру. Такий наш висновок підтверджує і розгляд автором психолого-педагогічних факторів професійної етики.

Підкреслюючи важливість психолого-педагогічних факторів професійної етики, у монографії наголошується на необхідності досліджень з психології управління й організації діяльності, психологічних умов етичної поведінки державних службовців, однак сформульовані тези не розкриті [276, с.137].

У заключній частині монографії науковий аналіз проблеми виховання кадрів радянського державного апарату підміняється переліком вимог, які висувають перед державними службовцями керівні органи КПРС стосовно стилю керівництва, наукової організації праці, роботи з молодими державними службовцями, особистого прикладу керівника тощо. Піднімається проблема запровадження курсів із питань управління професійною етикою, розвитку моральної і правової культури у вищих навчальних закладах [276, с.34].

Завершуючи аналіз монографії В.Попкова, зазначимо, що автор базувався на засадах марксистсько-ленінської етики і методології дослідження. В роботі простежується основна ідейна позиція – пріоритет державних інтересів над інтересами людини, що вимагає цілковитого підпорядкування державного службовця меті держави. Такий підхід зумовив і підпорядкованість етики державних службовців цілям і завданням адміністративного і правового регулювання професійної діяльності. Їй відведена роль технологічного засобу – морального стимулу службової діяльності, а її зміст зведений до переліку суспільних вимог до державного службовця, які мають бути ним засвоєні і реалізація яких є його службовим (моральним) обов'язком.

З кінця 70-х рр. питання етики державних службовців досліджуються в контексті теорії наукового управління суспільством (В.Афанасьєв, З.Бербешкіна, В.Ганжин, С.Невмержицький, В.Шепель та ін.) [23; 37; 66; 226; 417], соціальної філософії та етики (В.Бакштановський, В.Блюмкін, М.Зотов, В.Мерлін, І.Надольний, В.Сагатовський, Ю.Согомонов, Є.Сулімов та ін.) [26; 27; 40; 111; 122; 219; 240]. Дослідження цього періоду проводяться на фоні дискусій з методологічних проблем етики і утвердження розуміння моралі як духовно-практичного феномена. Увага вчених зосереджена на проблемах морального виховання і формування моральної культури, соціальної активності й активної життєвої позиції як ядра моральної особистості. Досліджуються різні аспекти діяльності колективу, ролі керівника органу державної влади тощо.

Заслуговує на увагу комплексний підхід до морального виховання особистості, запропонований І.Надольним. Такий підхід зумовлював потребу в розробці «не лише теоретико-методологічних, але і практичних

питань, механізму виховання, процесу формування стійких переконань, соціальної поведінки особистості» [219, с.310]. Розвиток моральної активності особистості філософ розглядає крізь призму поєднання індивідуальних, колективних і суспільних інтересів. Процес соціалізації, який забезпечує узгодження трьох груп інтересів, сприяє формуванню суб'єктних властивостей особистості. Завдяки соціалізації індивід набуває соціальний досвід і через нього – залучається до цінностей соціального середовища, суспільства [219, с.310]. Учений, таким чином, сформулював завдання поєднання процесів формування моральної свідомості особистості з її практичною діяльністю і соціальною поведінкою.

Упродовж останніх десятиріч існування Радянського Союзу проблема етики державного службовця окремо не досліджувалася. У низці праць до неї звертаються в контексті культури управління як до морального аспекту процесу управління, а також як до проблеми якості керівних кадрів, їх моральної позиції, професійної підготовки і перепідготовки (В.Афанасьєв, З.Бербешкіна, І.Надольний, Ф.Селюков та ін.) [23; 37; 219; 357]. Характерною ознакою праць цього періоду є пом'якшення ідеологічного тиску, більш глибокий науковий аналіз, який ґрунтується на осмисленні духовно-практичної природи моралі, поєднанні в ній соціального та індивідуального, відмова від одностороннього суспільного підходу до етики і звернення до людини, її інтересів і потреб, а також зближення підходів із поглядами зарубіжних авторів тощо.

У колективній монографії «Социальное познание и управление» в окремому розділі професор З.Бербешкіна розкриває моральні аспекти соціального управління [37, с.251-266]. Підхід до аналізу питання є типовим для подібних праць. Головна її теза полягає в тому, що підвищення значення регулятивної функції моралі у сфері управлінської діяльності є ознакою зрілості суспільства. Науковець звертає увагу на те, що моральність управління забезпечується як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками. До зовнішніх чинників вона відносить: гуманістичний характер держави, гласність, широкий соціальний контроль за діяльністю органів управління. До внутрішніх – рівень моральної зрілості керівників, а також належну реалізацію функцій управління. «Будь-яке питання управління – планування, організація..., контроль і облік, – зазначає автор, – включає в себе моральні аспекти, оскільки воно тісно пов'язане із налагодженням внутрішньокolleктивних відносин, системи відповідальності і дисципліни, психологічним кліматом та ін.» [37, с.251]. Зв'язок організаційно-управлінських і етичних питань на рівні колективу розглядається, по суті,

в контексті суб'єкт-діяльнісного підходу до управління, який ґрунтується на синтезі свободи і моральної відповідальності особистості.

Найближче до питань етики службової діяльності стоять проблеми адміністративної етики. У брошурі Ф.Селюкова «Адміністративна етика» (1980) автор визначає її як «наукову теорію моральної поведінки керівника, який виконує нормотворчі, розпорядчі обов'язки і в необхідних випадках застосовує заходи примусу» [357, с.3]. Особливістю даної публікації є використання праць зарубіжних авторів з менеджменту, наукової організації праці, психології праці й бізнесу (Ф.Аунапу, Д.Лаїрд, Е.Лаїрд, А.Файоль та ін.). Виходячи зі специфіки адміністративної діяльності, автор розглядає етико-правові аспекти організації діяльності керованого колективу. Переваги етичних методів керування підлеглими ілюструються крізь призму співвідношення інтересів керівника і підлеглого в процесі підпорядкування і примусу. «Підпорядкування» може бути добровільним, якщо інтереси керівників і підлеглих єдині, і примусовим, якщо ці інтереси значно відрізняються або ж є протилежними» [357, с.8-9]. Сформувавши низку принципів «організаційного порядку», яка забезпечує не лише стійкі взаємовідносини у колективі, а й породжує «ефект організації» (в сучасній термінології – синергетичний ефект), автор, як і В.Попков, відводить етичним нормам у цьому процесі підпорядковану роль. «Вирішальне значення, – пише він, – мають не тільки власне етичні, але й організаційно-правові норми. Саме тому позитивні якості правових норм, їх несуперечливість, повнота, доступність, раціональність здійснюють вплив на формування етичних норм» [357, с.12].

Питання етики відносин, зумовлені нерівністю статусів керівника й підлеглого, як і службової відповідальності сторін у цих відносинах, залишилися невирішені. «Спроби представити ці відносини як відносини взаємної відповідальності поки що не дали практичних результатів, не просунули вони вперед і теорію». «Нові форми взаємовідносин, для того, щоб прийти на зміну старим традиціям, – переконаний автор, – повинні спиратися на правові засади» [357, с.58].

У другій половині 80-х рр. проблеми державного управління все частіше пов'язують із «людським фактором». Розробляється діяльнісний підхід в управлінні, особлива увага звертається на розвиток особистісних якостей державних службовців. Проте суб'єктами державного управління визнаються, як правило, керівники (органів, відомств, організацій, установ, виробничих об'єднань і окремих підприємств). Державне управління аналізується в системі суб'єкт-об'єктних відносин, які включають управлінські, виконавчі і управлінсько-виконавчі відносини. До перших нале-

жать відносини між працівниками апарату, які виникають у зв'язку із поділом управлінської праці; до других – ті, які виникають між виконавцями у процесі колективних дій, спрямованих на реалізацію управлінських рішень; до третіх – взаємопов'язані і взаємозумовлені відносини керівників з виконавцями, які справляють вплив (на виконавців), реалізуючи функції, спрямовані на досягнення певних суспільних результатів. Як бачимо, навіть вживання терміна «взаємопов'язані і взаємозумовлені відносини» між керівниками і підлеглими не змінює суті керівництва, його метою є «вплив» на «підлеглого», який є «виконавцем» волі керівника. Тому природно, що спроби представити ці однобічно спрямовані відносини як взаємовідносини, як і раніше, не дали практичних результатів і не розвинули теорію [357, с.9].

З кінця 80-х рр. працею В.М.Шепеля «Управленческая этика» (1989) фактично започатковується нова галузь гуманітарного професійного знання. Робоче визначення управлінської етики вказує на новий підхід до тлумачення феномена етики: «Управлінська етика – це адаптовані до практичних потреб керівника відомості про основні етичні поняття, закономірності формування колективістських відносин, про моральні цінності, які надихають людей, про моральні вимоги до стилю роботи і рис характеру керівника» [417, с.3]. Як базові принципи «соціалістичної управлінської етики» виділено гуманізм, колективізм, соціальну справедливість, патріотизм, єдність слова і діла [417, с.41]. Їх аналіз показує, що автор не повністю порвав із марксистською етикою. Наприклад, принцип гуманізму визначається через «спектр свідомого сприйняття особистої гідності людей із властивими їм сильними і слабкими якостями. Гуманіст визнає за кожною людиною право на власну думку, вчинок, особисті схильності; він постійний у своєму прагненні бути корисним людям, цінує спілкування з ними» [417, с.61]. Схожий зміст автор вкладає і у колективізм. «Колективізм виступає як моральний закон, як «природні пута (зв'язки)» суспільної життєдіяльності людей» [417, с.63]. Як бачимо, етика В.М.Шепеля ще не позбавлена домінування суспільної орієнтації людини над особистісною. У ній ще не розглядаються поняття «свобода вибору», «моральне самоствердження», «співучасть в управлінні» тощо. Етичну концепцію господарювання він визначає як науково обґрунтований підхід до використання різноманітних моральних факторів соціалістичного виробництва з метою забезпечення його оптимальної економічної ефективності. Проте в управлінську етику він уже вводить поняття, які розглядають етику в контексті ефективності управління: «моральне

здоров'я людини, колективу», «моральні умови ділової активності, демократизація економічних методів управління тощо».

Низка публікацій цього періоду присвячена проблемам службового етикету. Так, зокрема, в науковому збірнику «Советский этикет» вміщена стаття Б.Григор'єва і Л.Грінберга «Служебный этикет». Автори розглядають службовий етикет як етичний аспект культури управління, фактично ототожнюючи їх. До складових службового етикету віднесено «стиль керівника у його ставленні до підлеглих, ті норми, які забезпечують найбільш доцільну поведінку з погляду інтересів справи і основних принципів моралі, ...сукупність ділових і морально-політичних якостей, які відповідають його посаді (інтелігентність, висока освіченість, тактовність, доброзичливість, чуйність, увага до людей тощо), ...компетентність, постійне вдосконалення професійних знань, оволодіння наукою управління, висока загальна культура» [368, с.87-88]. У розумінні норм етикету зберігається домінування інтересів справи над інтересами людини. Окремі правила етикету характеризують зовнішній бік поведінки керівника, частина характеризує його ділові якості. Вони мають важливе значення для належної організації праці колективу: точність, акуратність, єдність слова і діла; культура спілкування по телефону та ділової бесіди; суворе дотримання регламенту роботи; моральне стимулювання праці підлеглих тощо. Що стосується шляхів і засобів формування службового етикету, то, на думку авторів, «нагромадженого досвіду щодо цього поки що недостатньо...» [368, с.106].

Схожий підхід демонструє і автор збірки методичних матеріалів «Советский служебный этикет» до спецкурсу «Советский этикет» [414]. «Етикет, під яким ми розуміємо сукупність етичних, правових і естетичних норм, – пише В.Шеломенцев, – є свого роду набір правил, установлений порядок взаємовідносин людей у службовий час» [414, с.4]. Як бачимо, термін «службовий етикет» близький за змістом до терміна «службова етика». Не випадково в словнику з етики цього історичного періоду читаємо: «У цілому, етикет в умовах соціалізму збігається із загальними вимогами *ввічливості*; в його основу покладено, зрештою, принципи соціалістичного гуманізму» [366, с.416].

Предметом досліджень радянських і вітчизняних суспільствознавців була також професійна етика інших сфер суспільної діяльності: медична, педагогічна, інженерна, юридична етика, етика вченого тощо [417, с.30]. Найбільша увага приділялася дослідженню педагогічної етики. Були опубліковані монографії, навчальні посібники, збірники статей, матеріали наукових конференцій тощо [264; 395; 409]. Їх аналіз підтверджує праг-

нення науковців і практиків виявити сутність і специфіку професійної етики з метою удосконалення професійної діяльності і відносин.

1.2. Етика державного службовця як об'єкт дослідження українських науковців сучасної доби

Аналіз стану наукових досліджень проблем етики державних службовців будемо здійснювати крізь призму сутності моралі як духовно-практичного феномена. Тому ми використаємо не класичний підхід, згідно з яким професійна етика є зовнішнім регулятором професійної діяльності і яка оцінює лише результати професійної діяльності, а інноваційний. Він передбачає оцінку не тільки результатів професійної діяльності з огляду на їх цінність для суспільства, а й сам процес діяльності, його сутність, зміст, організацію – цілі, завдання, мотиви, засоби, дії, які використовують службовці для досягнення поставленої мети. Такий підхід дасть змогу виявити специфіку етики цієї професійної діяльності, особливості індивідуальної етики державного службовця як цілісного феномена в єдності моральної свідомості, моральних відносин і моральної діяльності особистості.

Етика державної служби є об'єктом дослідження в Україні цілої низки наук: філософії, соціології, психології, правознавства, політології, менеджменту, педагогіки та ін. З появою окремої галузі наукових знань – теорії державного управління – етика державної служби все більше локалізується в цій науці, до неї посилюється увага дослідників. У теорії державного управління та в інших галузях знань етика державних службовців пов'язана з багатьма науковими і практичними проблемами: суспільною сутністю державного управління, внутрішнім державним менеджментом, державним управлінням основними сферами суспільного життя, взаємовідносинами державних органів з інститутами громадянського суспільства, організацією діяльності державного апарату, добором, підготовкою і підвищенням кваліфікації кадрів державних службовців тощо. Труднощі дослідження даної теми та її аналіз у науковій літературі зумовлені складністю і професійної етики як соціального феномена, і державного управління як суспільного процесу. Зважаючи на те, що теорія державного управління як окрема галузь знання конституювалася в Україні відносно недавно, проаналізуємо, як висвітлюється етика державних службовців і в інших науках.

Становлення України як незалежної держави та використання структур і кадрів радянського періоду державного управління актуалізували

потребу у виробленні гуманних, демократичних засад розбудови держави. У цих умовах гуманітарний, етичний чинник став усвідомлюватися науковцями і практиками як основа і закономірність суспільного розвитку. До цього підштовхували і розвинуті демократичні країни, які прагнули допомогти молодій українській державі в її становленні, а також практика міждержавних відносин, яка будується на загальнолюдських цінностях і морально-правових засадах.

Перші наукові публікації з проблем етики державної служби в суверенній Україні з'явилися у середині 90-х рр. До них належать праці В.Авер'янова, О.Воронько, В.Копейчикова, Н.Нижник, В.Плішкіна, В.Поваляєва, Г.Сагач, В.Цветкова та ін. [91; 228; 238; 406]. Науковці прагнули використати потенціал зв'язку етики й права в державному управлінні, виявити і розкрити співвідношення об'єктивних і суб'єктивних умов етичної поведінки державних службовців, роль керівника в утвердженні етики державного управління тощо.

Активізації уваги до проблеми етики державних службовців послужив українсько-американський симпозіум «Норми етики в управлінні» (24-25 травня 1994 р.), який відбувся в Інституті державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України (з 1995 р. – Академія державного управління при Президентові України). На симпозіумі розглядалися питання змісту норм управлінської етики, практика їх реалізації в діяльності органів державного управління України і Сполучених Штатів Америки [238].

Доповіді й виступи американських учасників симпозіуму, а це вищі посадові особи уряду США і керівники низки громадських організацій, які займаються проблемами етики поведінки державних службовців, представили досвід функціонування етики державного управління в Сполучених Штатах Америки як керованої системи та її інфраструктуру.

Українські вчені та практики підняли широке коло актуальних для нашої країни проблем. Серед них – зв'язок етики державного управління з політикою і правом, роль керівника у формуванні морально-етичного клімату в колективі, орієнтація системи підготовки і підвищення кваліфікації на етику державного управління, контроль і відповідальність за порушення етичних норм тощо. Так, начальник кафедри управління органами внутрішніх справ Української академії внутрішніх справ В.Плішкін, аналізуючи співвідношення моралі й права у державному управлінні, наголосив на моральній спрямованості закону. Він зазначив, що «якщо поставити питання: якої мети мають досягати у нашій державі закони, то можна дати таку відповідь: право має захищати моральні цінності та зага-

льнолюдські ідеали» [272, с.77]. Ця теза, на його думку, виражає і специфіку державної служби в органах внутрішніх справ.

Професійну етику автор розглядає у «двох контурах» відносин: внутрішньому (начальник-підлеглий) і зовнішньому (співробітник міліції-громадянин). У внутрішньому контурі формується морально-психологічний клімат, який суттєво впливає на ефективність зовнішніх функцій органів внутрішніх справ. Автор підняв проблему цілісної концепції діяльності Міністерства внутрішніх справ України, в якій були б означені професійні й моральні цілі функціонування системи органів внутрішніх справ, а також «Кодексу етики співробітника міліції» [272, с.80-81]. Схожу ідею висловили Л.Биков і С.Дубенко. Етику поведінки державних службовців вони пов'язують із «моральною місією» державної служби. Її усвідомлення має стати основним мотивом поведінки державних службовців [38, с.66]. Учасники симпозиуму висловили думку, що етика є об'єктивною потребою службовців усіх рівнів державної ієрархії незалежно від категорії і рангу (О.Воронько, С.Москвичов, В.Поваляєв, А.Северин, В.Стичинський). Тому необхідна комплексна програма дій, яка б включала вдосконалення наявної правової бази регулювання етики поведінки і розробки ряду нових актів з питань соціального захисту службовців, конкретизації вже закріплених загальних етичних норм тощо; навчання кадрів етиці: теорії і практиці поведінки, її аналізу і оцінки; здійснення контролю й забезпечення відповідальності за неетичну поведінку та ін. Необхідне також осмислення і врахування національної ментальності українства (Г.М.Сагач), акцентування уваги на формуванні високої етичної свідомості та моральної відповідальності державних службовців і за мовленнєвий вчинок на рівні «слова – думки – вчинку». Масштабність завдань і їх складність зумовлює потребу в спеціальній кафедрі етики державного управління [238, с.86].

У другій половині 90-х рр. коло авторів і літературних джерел розширилося. У фахових журналах із теорії державного управління та періодичних виданнях з інших наук з'явилися статті юристів, філософів, політологів, педагогів, психологів та інших фахівців, присвячені проблемам етики державного управління, депутатської етики, поведінки державних службовців, зокрема керівника, аналізу зарубіжного досвіду вирішення проблеми етики державних службовців, у тому числі й навчання кадрів, формування управлінської культури тощо (В.Авер'янов, Б.Гаєвський, С.Дубенко, А.Єрмоленко, А.Ліпенцев, В.Майборода, В.Малахов, Н.Нижник, М.Нинюк, Г.Опанасюк, П.Павленчик, В.Рєбало, В.Цветков та інші) [62; 63; 90; 92; 114; 177; 196; 202; 235].

У частині праць, по суті, присвячених проблемам етики й моралі державних службовців, очевидно через недостатню розробленість понятійно-категорійного апарату проблеми терміни «етика», «мораль» не вживаються. Це явище можна визначити як синкретичний рівень осмислення морально-етичних проблем державного управління, як початковий етап, коли вони не усвідомлюються як відносно самостійні і якісно відмінні феномени, а тому не ідентифікуються як етичні і не вичленовуються із соціально-психологічних, організаційних, адміністративно-правових та політичних відносин. Однією з причин такого явища є, на наш погляд, нерішучість спеціалістів однієї галузі знань творчо використовувати категорійний апарат іншої науки – етики. Інша причина може полягати в узвичаєній за радянських часів манері пояснення соціальних явищ, властивій соціальним наукам. Дослідники здебільшого уникають звернення до моральних понять і вдаються при поясненні до чинників, що вважаються надійнішими і більш обґрунтованими. На таку проблему звертають увагу і зарубіжні фахівці з етики [275, с. 20]. Прикладами можуть бути наукові статті, в яких аналізуються проблеми відповідальності, обов'язку, особистісних якостей державних службовців, мотивації праці, організації діяльності, формування управлінської команди тощо. Так, зокрема, змістовна стаття А.Чемериса «Теоретичне обґрунтування групової дієвої компетенції органів державного управління та місцевого самоврядування» присвячена проблемі «соціальної компетенції» державного службовця, керівника державного органу.

У статті використовується термінологія менеджменту, проте «ключові» терміни, якими розкривається сутність і зміст «соціальної компетенції», дають змогу зробити висновок про те, що йдеться про соціально-етичну характеристику особистості і її поведінки. Це поняття автор визначає як «здатність налагоджувати стосунки», «позитивну взаємодію», «готовність до взяття відповідальності», «здатність до розуміння і самоствердження», «організаційний та психологічний клімат», «суміщення формального і неформального управління». Однак автор обходить питання про те, чи ці характеристики культури, світогляду, відносин чимось завдячують своїй власній – моральній силі [408].

Аналогічним прикладом є і стаття «Стратегічний менеджмент людських ресурсів» (М.Д.Лесечко і А.І.Мелащук). Описуючи основні механізми менеджменту людських ресурсів, автори ведуть мову про самовдосконалення особистості як про «переміщення акцентів із зовнішнього на внутрішнє саморегулювання». Використана авторами цитата з праці інших науковців, очевидно, свідчить про моральне самовдосконалення:

«Найбільш ефективний і оптимальний процес розвитку людського потенціалу і його збагачення, розширення особистістю форм самореалізації відбувається тоді, коли діють глибинні механізми саморегулювання, що ґрунтуються на багатогранних формах співвідношення людини і, насамперед, внутрішній свободі й самостійності» [173, с.39].

А.Ліпенцев і Р.Рудніцька у статті «Профіль організаційної культури органів місцевої влади: досвід конкретного дослідження» використовують поняття «організаційна культура» у розумінні, близькому до поняття «управлінська етика». Питання про роль моральних цінностей, які є основою організаційної культури, в роботі не аналізується [176].

Предметне дослідження питань моралі й етики державних службовців представлено в низці брошур, в окремих розділах монографій і параграфах навчальних посібників [92; 100; 107; 117]. Оскільки їх кількість незначна, наведемо їх детальний аналіз.

Тема етики державних службовців розглядається доктором юридичних наук В.Цветковим у низці монографій окремим розділом. Наприклад: «Моральні якості та етика поведінки управлінських кадрів» у монографії «Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект)» (Харків, 1996); розділ «Морально-етичні засади професійної діяльності державних службовців» у монографії «Демократія – Управління – Бюрократія» (співавтор В.Горбатенко) (Київ, 2001). Вихідні положення вченого ґрунтуються на ідеях та висновках зарубіжних авторів (С.Бреннера, Г.Саймона, Д.Смітбурга, У.Томсона та ін.), а також на відомих дослідженнях етики поведінки державних службовців США [406].

Основна ідея, яку розвиває автор, полягає в тому, що для етики управлінської діяльності характерна єдність правового і морального регулювання. Причому пізнання етичних проблем державної служби, на його думку, має відштовхуватися від права, через нього, або у зв'язку з ним, а не навпаки [406, с.107-111]. Такого погляду дотримувалися В.Попков, Ф.Селюков та й В.Шепель, про що йшлося раніше.

Поняття «етика» В.Цветков розглядає як форму суспільної свідомості. Як її синоніми він називає «мораль» і «моральність». «Мораль (моральність, етика), – пише В.Цветков, – це норми людського співжиття, поведінки людей, їхніх взаємин в особистому спілкуванні, виробничій сфері, ставлення до суспільства, держави... Як форма суспільної свідомості, що містить загальні уявлення про добро і зло, мораль виражає моральні ідеали суспільства, соціальної групи і тим самим дає критерії оцінки поведінки людей» [406, с.102-103].

Етика державного службовця – це «виробнича етика». Вона визначає мету, до якої він має прагнути, які державні інтереси охороняти, ієрархію цінностей, привілеїв і благ, що дозволяє формувати доброзичливу громадську думку» [406, с.113]. Поряд із терміном «етика державного службовця» автор вживає поняття «етика державної служби» і «етика державного управління» як близькі і взаємно пов'язані за змістом. На його думку, «етика управління виступає у трьох вимірах: як етика засобів і мети, етика визначення і забезпечення суспільного інтересу і етика особистої користі за рахунок суспільного блага. Остання, – зазначає автор, – особливо процвітає у роки так званого реформування... суспільства» [406, с.114]. Як бачимо, у цьому визначенні перший вимір представляє основну ідею традиційної етики, другий – властивий радянській етиці, а третій – характеризує аморальну поведінку. Тому вважати їх вимірами управлінської етики, на нашу думку, є спрощенням і не може бути правомірним. Хоч, безперечно, автор правий у тому, що дані аспекти є предметом уваги етики державних службовців.

В.Цветков наголошує на «політичному забарвленні» етики державного управління як її особливості, однак не розкриває цієї тези. Стосовно взаємодії з правовими регуляторами він обстоює ідею правового закріплення моральних норм. «Мораль і право, – пише він, – перебувають у тісній взаємодії. Вимоги етичної поведінки посадових осіб, службовців і громадян, піднесені до рангу норм закону, набирають вигляду норм державно-владного характеру, виконання яких є обов'язковим» [406, с.106]. Ми поділяємо думку автора з приводу того, що не можна врегулювати з допомогою права всю розмаїтість відносин, які виникають усередині і поза органом управління. Проте питання, яким чином належить визначати, що необхідно, а що не потрібно законодавчо унормувати, він залишив відкритим, обмежившись зауваженням, що це мають бути «найсуттєвіші риси в управлінській діяльності» [406, с.116].

Позицію щодо проблеми зв'язку «етика-право» В.Цветков розвиває в останній монографії (Київ, 1998). Наведений перелік проблем, які можна вирішувати шляхом правового впливу (демократизм, гуманізм, моральність відносин, організованість, дисциплінованість, законність, відповідальність у службових відносинах за суворого дотримання гідності й честі тощо), свідчить про прихильність автора до правового регулювання етики службової діяльності. Закріплені у державно-правових актах, на думку автора, ці вимоги стають юридичними нормами поведінки і є основою етики державної служби. Щоправда, автор зізнається, що, як прави-

ло, такі нормативні акти не мають великої конкретності, проте вони містять значний ідейно-виховний потенціал впливу.

Моральність суспільства вимагає постійного відтворення цінностей з урахуванням нових суспільних обставин. У цьому процесі важливу роль відіграють державні службовці. Проте яким чином реалізувати державним службовцям таку роль, – запитання, відповідь на яке з допомогою правових засобів регулювання поведінки отримати не можна. Власне, тут і виявилась найбільш чітко внутрішня суперечність поглядів на «мораль – право» В.Цветкова, який вважає, що: «Треба шукати нове джерело духовних сил, яке б допомогло сформувати громадський ідеал, наповнило б життя одвічними істинами моралі, моральними цінностями, раціоналізувало наше буття» [406, с.117-118]. Оскільки В.Цветков не розглядає як таке джерело внутрішній потенціал людини, її інтереси й потреби, то й проблема «джерела духовних сил» у монографії залишилася логічно не розв'язаною.

Практику нормативно-правового закріплення етичних вимог до поведінки державного службовця В.Коваленко називає «новою тенденцією правового регулювання поведінки державних службовців» [140, с.155]. Йому належить один із розділів колективної монографії «Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку», в якому проаналізовано проект Кодексу основних правил поведінки державного службовця, розроблений Міністерством юстиції та Головодержслужбою України в 1999 р. Хоча цей проект не набув юридичної сили (в листопаді 2000 р. був прийнятий концептуально інший документ – «Загальні правила поведінки державного службовця»), але в ньому висувуються певні ідеї та морально-етичні положення, які мають теоретичне і практичне значення в сучасних умовах. Тому розглянемо його аргументи і оцінки як співавтора проекту.

Метою Кодексу є створення умов для суттєвого підвищення авторитету державної служби, зміцнення репутації держслужбовців, підтримки їх честі і гідності, посилення вимог до них. Положення Кодексу покликані унормувати основні вимоги до поведінки державного службовця і врегулювати суспільні відносини, що складаються в процесі державного управління. Одночасно, на думку автора, повинні вирішуватися питання щодо застосування засобів стимулювання ефективної праці службовців і дисциплінарної відповідальності з тим, щоб можна було на практиці користуватися не багатьма, а одним нормативним документом [140].

Основні вимоги до поведінки державних службовців, сформульовані в Кодексі, стосуються додержання законності у службовій діяльності,

дотримання етичних вимог, недопущення проявів корупції, добросовісного і професійного виконання службових обов'язків [140, с.156].

Професійну етику В.Коваленко визначає як сукупність «правил поведінки держслужбовця, за допомогою яких можна оцінити його діяльність з точки зору таких цінностей, як справедливість, чесність, совість, гідність, людяність, чуйність, тощо» [140, с.158]. Проаналізуємо, який зміст вкладається в поняття етика державних службовців у проекті Кодексу, який містить окрему главу, присвячену цій проблемі.

По-перше, як основну етичну цінність і критерій поведінки державного службовця визначено «відданість» українському народові: «Головним критерієм для службовця має бути чесне служіння народу, без проявів свавілля тощо» [140, с.158]. Позитивом проекту є визначення в окремих статтях вимог до організації праці державних службовців, що усуває одну з основних причин неетичної поведінки державних службовців, порушень законодавства та зловживань, зокрема відсутність чітких і зрозумілих повноважень: «державний службовець має право вимагати затвердження чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою» [140, с.165].

Оскільки професійна етика характеризує вимоги до службових відносин, то цілком справедливою є думка В.Коваленка про те, що Кодекс має відображати вимоги до кожного з типів відносин: «Вважаємо, що потрібно виділяти поведінку службовця: у внутрішньоорганізаційних відносинах; у відносинах із громадянами; у відносинах із об'єднаннями громадян; ... з міжнародними організаціями ...» [140, с.167]. Однак ця вимога не забезпечена в проекті конкретними нормами і процедурами реалізації.

Поряд із названими перевагами проект не усував низки суттєвих недоліків щодо правового закріплення етичних норм. На нашу думку, хибною є позиція В.Коваленка стосовно невизнання кожного державного службовця представником держави. Ми згодні з тим, що державний службовець без відповідних повноважень не має права давати обіцянки від імені та під відповідальність державних органів. Проте Закон України «Про державну службу» у ст.1 визначає державну службу як професійну діяльність ... щодо практичного виконання завдань і функцій держави. Отже, людина, яка виконує функції держави, не може не бути її представником у тій сфері, в якій вона служить не стільки державі, як громадянину та суспільству. Громадянин фактично судить про державу на основі власного досвіду взаємодії і спілкування з конкретним службовцем, який надає йому відповідні послуги, він і є для нього уособленням держави. У

цьому полягає особливий професійний статус державного службовця у суспільстві.

Не є також дискусійним питання «щодо можливого стилю поведінки службовця в разі скоєння незаконного та неетичного вчинку іншим службовцем». Пропозицію вважати «головним критерієм при цьому... принцип пріоритету загальнодержавних інтересів щодо особистих *за умови, що при цьому не завдається шкоди честі та гідності державного службовця, який припустився неетичної поведінки*» (курсив наш – М.Р.), є не лише суперечливою, а й такою, що узаконює подвійні стандарти в оцінці службової поведінки [140, с.168].

Таким чином, представлений В.Коваленко проект Кодексу поведінки державних службовців хоч і визначає норми вирішення найбільш суперечливих проблем професійної державної служби, однак питання професійної етики відображає однобоко. У ньому відсутні норми, які задіють внутрішні механізми етичної поведінки державних службовців: особистісну відповідальність, солідарність, можливість самореалізації, реальне право на самостійність і творчість державного службовця тощо. Не внормовані також відносини між керівником і підлеглим, які відіграють визначальну роль в утвердженні професійної етики.

Етика поведінки державного службовця представлена в навчальних посібниках із державної служби, державного управління (С.Дубенко, Т.Желюк, В.Малиновський, Ю.Оболенський) [100; 117; 245]. Цю тему в навчальній дисципліні, як і в навчально-методичній літературі, започаткувала С.Дубенко («Державна служба і державні службовці в Україні», Київ, 1999), тому проаналізуємо її бачення.

Професійний юрист С.Дубенко пов'язує практику законності державного управління і правовий порядок у суспільстві безпосередньо з поведінкою державних службовців [100]. Проте до регулювання поведінки не можна підходити лише з юридичного погляду. Оскільки загальні орієнтири поведінки державних службовців задають етичні норми, то в процесі становлення державної служби одним із першочергових завдань є розробка сучасної етики державної служби [100, с.53].

Крім норм-орієнтирів, професійна етика, на думку автора, має містити низку вимог до діяльності державного службовця, оскільки «мотиви неетичної поведінки службовців обумовлені як особистісними якостями службовців, так і самою організацією» [100, с.55]. Етичні норми необхідні також для врегулювання конфлікту інтересів і суперечностей, які виникають у професійній діяльності. Вони мають різні прояви: невідповідність особистої мети службовця і мети організації; суперечливість цілей самої

організації; намагання окремих відомств досягнути своїх корпоративних цілей за рахунок інтересів інших владних органів або держави в цілому; суперництво щодо розподілу фінансових і матеріальних ресурсів, статус, престиж, штати; боротьба за вплив на той чи інший регіон між різними відомствами; протиріччя між центром і периферією держави тощо [100, с.55].

До етичних проблем, які потребують юридичного врегулювання, автор відносить також боротьбу із зловживаннями службовим становищем, корупцією, бюрократизмом, упередженим ставленням до об'єктів державного управління. Таке широке коло проблемних сфер у професійній діяльності державних службовців, вважає вона, вимагає їх відпрацювання з точки зору етики, законодавчої стандартизації.

Як член робочої групи з розробки проекту Кодексу загальних правил поведінки, С.Дубенко висловила своє бачення щодо закріплення в цьому документі «процедур реалізації державними службовцями їх прав і обов'язків щодо інших суб'єктів суспільних відносин». Такий підхід до Кодексу як правового акта, вважає вона, підвищить правову захищеність як громадян України, так і державних службовців [100, с.59]. Підхід автора спирається на зарубіжний досвід службової етики, що дає також уявлення про вимоги до державних службовців, до організації їх праці та потенційні можливості етико-правового регулювання їх поведінки в низці зарубіжних країн.

Автор навчального посібника «Державна служба (Київ, 2003)» О.Оболеньський розглядає етику державних службовців і її формування в контексті державної служби як культурного інституту суспільства (соціальної організації). На думку автора, аксіомою залишається положення про те, що високий рівень культури державних службовців формує соціально-політичну систему, яка здатна гармонізувати відносини між різними верствами населення (враховуючи їхні інтереси й потреби), створювати атмосферу взаємодовіри, підтримуючи позитивний імідж як конкретної державної установи, так і державного апарату загалом. «Культурний інститут державної служби» О.Оболеньський визначає через сукупність таких «складових державної служби: правова, інформаційна, управлінська, організаційна, політична, професійна, етична, естетична, педагогічна культура» [245, с.266]. Культура державної служби, яка сприяє втіленню в життя основних суспільних цінностей і норм, що характеризують суспільство як нову соціальну систему, залежить від рівня професіоналізму, компетентності, моральних принципів державних службовців. Вона формується в системі організаційної культури, в якій державні службовці ус-

відомлюють основні чинники нової культури суспільства, розуміють і відчувають міру відповідальності перед майбутнім. Ці чинники становлять основу нового світосприйняття, згідно з якою «головне право кожної людини – право на свободу і вибір, право розкрити особисті можливості й забезпечити їх найкраще втілення в галузі своїх соціальних інтересів» [245, с.271]. Детермінантами ефективності процесу формування культури державного службовця виступають особистісні чинники (культурно-професійні орієнтації, рівень освіти, соціальне походження тощо), якості керівника-лідера організації (моральна позиція, особисті моральні зобов'язання, свідомі дії), моральний клімат в організації [245, с.268-272].

Характеризуючи етичні стандарти державного службовця, О.Оболєнський, як і С.Дубенко, апелює до зарубіжного досвіду. Він визначає зміст і сутність етики державного службовця. Це «система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що являють собою сукупність найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих, які належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі» [245, с.283]. Її сутність розкривається в етичному кодексі, який конкретизує вимоги загальнолюдської моралі відповідно до специфіки службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень.

Співвідношення етичних і правових регуляторів професійної діяльності і поведінки державних службовців відображає одну із методологічних засад становлення сучасного демократичного державного управління і професійної етики державних службовців. Тож не випадково, що дана проблема є предметом окремого дослідження українських учених, переважно юристів.

Доктор юридичних наук Б.Авер'янов щодо цього відстоює першість етики. Організаційно-правові інструменти регулювання управлінської діяльності, на його думку, мають відповідати вимогам етики. Етика в управлінні є всеосяжним поняттям, яке є моральним критерієм як професіоналізму управлінських кадрів, так і їх діяльності щодо дотримання ними у своїй діяльності принципів законності, справедливості, гуманності у розв'язанні питань, що стосуються забезпечення прав і законних інтересів кожної окремої особи. Тому, безумовно, саме етичні принципи і норми ще більшою мірою, ніж правові, разом з останніми становлять реальну перешкоду будь-яким зловживанням в управлінській діяльності, злочинам посадової особи [91]. Це передбачає врахування двох груп умов. Першу групу становлять об'єктивно належні умови (деонтологічний чинник): високий професіоналізм державних службовців, позитивні етичні

якості та ін. Ця група умов, на думку Авер'янова, більш-менш задовільно розглянута в теорії державного управління. Друга група умов, яка характеризує практичний аспект організації етичної діяльності суб'єкта управління, його кадрового складу, на жаль, досліджується менше. Такий висновок автора підтверджується і нашим дослідженням.

Учений визнає, що практика державного управління все ще ґрунтується на принципах пріоритету інтересів держави, а не особи, громадянина; на принципі так званого колективізму, який вигідніший тим, хто хоче зняти з себе відповідальність за наслідки своєї управлінської діяльності. Більша частина кадрового складу управлінського апарату звикла вирішувати питання «взагалі», «згідно зі своєю інтуїцією та життєвим досвідом», а не керуючись буквою закону, управлінськими вміннями та сумлінням. Авер'янов виділяє триаду етичних цінностей державного службовця, які дають змогу перебудувати державне управління на засадах гуманізму, справедливості й демократії: закон – професіоналізм – сумління.

Ще один підхід до проблеми співвідношення етики й права в управлінській діяльності запропонував професор Б.Гаєвський. Він звертається до категорії «відповідальність». Взаємно доповнюючи одне одного, етика й право мають забезпечувати соціальну відповідальність державного службовця, державного органу за наслідки рішень і дій. Разом з тим учений вважає, що джерела безвідповідальності криються в самій системі державного управління та її нормативно-правовій базі. Ідеалом відповідальності, вважає він, є те, коли управлінець не лише не хоче працювати безвідповідально, а й об'єктивно (в організаційно-правовому плані) не може працювати інакше [62]. На жаль, автор не розкриває принципів чи методів реалізації такого положення.

Теоретик етики доктор філософських наук В.Малахов, як і В.Авер'янов та Б.Гаєвський, також звертає увагу на інерційний характер радянської практики в поведінці сучасних владних осіб. Проте її причину він вбачає у взаємозв'язку етики й управлінської культури. Нашу культуру, на його думку, і дотепер найповніше характеризують три принципи соціалістичного будівництва: партійності, ідейності, народності. Вона залишається партійною (багатопартійною) в тому розумінні, що привчає співвідносити слова та вчинки людей не із загальнолюдськими критеріями справедливості, добра, істини, а з інтересами тих чи інших політичних сил.

Подібна практика зумовлена інерційним сприйняттям етики як науки, яка «обслуговує» інтереси окремих осіб чи груп. Проголошувані моральні гасла служать зручним прикриттям для владних осіб, які переслі-

дують власні інтереси. Культура, пише автор залишається «високо-ідейною» в тому сенсі, що, як і раніше, в ній не розрізняється реальний стан речей від абстрактних уявлень, пов'язаних з «ідеєю». Культура наша є і «народною». У нас доволі любителів приховувати особисту безвідповідальність за плечима «народних мас», мислити категорією «народу» там, де доречніше подбати про конкретну людину [202, с.6-7].

Моральні проблеми управління В.Малахов пов'язує із кризою моральності особистості й суспільства. Саме вони, а не економіка, політика чи право, є причиною кризового стану. «Не дивно, – пише науковець, – що коли свобода, нарешті, прийшла і коли від морального вибору й власної гідності людей стало залежати більше, ніж раніше, – одразу далася взнаки страхітлива нестача цих засад... Хоча б на цьому своєму негативному досвіді суцільного наступу брутальності й жорстокості ми маємо переконатися в тому, що ні економіка, ні політичне життя, ні право, ні елементарні ділові стосунки між людьми не можуть нормально розвиватися, поки для них відсутня мінімальна етична основа» [202, с.7].

Віктор Малахов фактично заперечує радянський принцип економічної детермінації, політичної доцільності етики: етика має бути їх основою. Він робить наголос на особистісному аспекті етики, на ролі індивідуальної етики у професійній діяльності – свобода, моральний вибір, власна гідність є справжніми детермінантами етичної поведінки людини. Саме тому стан управлінської діяльності та характер міжособистісних відносин у владних ешелонах, на його думку, також є проблемою моральності.

Активізація наукових досліджень з проблем етики державних службовців наприкінці 90-х рр. ХХ ст. – на початку ХХІ ст. пов'язана із пошуком нової моделі державного управління і державного службовця. У контексті Концепції адміністративної реформи в Україні та з урахуванням зарубіжного досвіду група наукових і практичних працівників (Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболенський та ін.) розробила функціонально-діяльнісну модель державного службовця. На підставі аналізу реальної управлінської ситуації і кадрового потенціалу зроблено низку важливих висновків з приводу морального стану і проблем професійної діяльності державного службовця. По-перше, деформації у виконанні функціональних обов'язків, стилі мислення та поведінці державних службовців зумовлені недостатнім рівнем їх професіоналізму та відсутністю громадянської позиції. По-друге, в основу моделі сучасного державного службовця варто покласти нові функціональні та індивідуально-особистісні вимоги. На державну службу мають прийти особи з чіткими ціннісними орієнта-

ціями, спрямованими на зміцнення державності, ідейними переконаннями та твердою волею. По-третє, автори вважають, що професіоналізм державних службовців має включати високу гуманітарну культуру [92].

Аналіз представленої моделі державного службовця показує, що колектив авторів зробив спробу цілісного ціннісно-функціонального підходу до її побудови [92, с.116-119]. Оскільки в системі якостей особистості державного службовця моральність визначається як важливий регулятор його професійної поведінки, можна погодитися з авторами, що ця модель висуває вимоги до державного службовця «нового» типу.

Проблеми етики державних службовців аналізуються у монографічних дослідженнях з державного управління. Так, зокрема, у монографії педагога С.В.Майбороди «Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917-1959 рр.)» розкриваються концептуальні ідеї державного управління вищою освітою в різних соціально-політичних умовах. Особливість дослідження полягає в тому, що воно побудоване на засадах об'єктивного, етико-гуманістичного підходу, на новій парадигмі державного управління, на людинознавчих цінностях [197, с.244]. З погляду досліджуваної проблеми заслуговують на увагу висновки С.Майбороди щодо гуманізації освіти і управління нею. По-перше, автор зазначає, що в системі розвитку державного управління освітньою галуззю в досліджуваний період «існував феномен фетишизації загально визнаних необхідних і основоположних принципів гуманізації, єдиноначальності, колегіальності» [197, с.245]. У наш час, слушно зауважує дослідник, гуманізація суспільних відносин і, передусім, у сфері управління є не просто привабливим з етичного погляду гаслом, а нагальною потребою.

У системі управління освітою орієнтація на розгортання індивідуальних можливостей особистості поєднується з її залученням до національної та світової культури і не просто до готових, нехай найцінніших результатів, а й до діалогічного за своїми механізмами процесу її творення. По-друге, автор вирішення проблеми гуманізації освіти пов'язує з діалоговою (суб'єкт-суб'єктною) формою її реалізації. По-третє, в демократичному процесі управління головним «повинно бути формування правового, відповідального типу взаємодії між керівництвом і підлеглими, подолання безправ'я останніх». Демократія передбачає процес налагодження суспільних відносин співробітництва, «ґрунтується на організації, найсуворішій дисципліні та підпорядкованості; означає багатоступеневу систему відповідальності всіх без винятку: від підлеглого до керівника...» [197, с.246]. У зв'язку з цим діалогова форма взаємодії в управлінні освітою

доповнюється принципами колегіальності й відповідальності як базовими засадами її демократичного характеру.

У монографії розкрито моральний зміст цих принципів і умови їх функціонування виходячи з практики «становлення основ українського демократичного правового управління освітньою галуззю, заснованого на принципах гуманізації й демократизації, колегіальності й єдиноначальності, інтеграції та диференціації управління» [197, с.246] у 1917-1919 рр. По-четверте, у вказаному періоді автор виявив так звану «систему партиципації (співучасті)» [197, с.247]. Сьогодні ця система поширена в демократичних країнах Заходу як механізм демократизації суспільства. Її суть полягає у залученні громадян (підлеглих) до співучасті в управлінні суспільними (колективними) справами. Вона є надійним способом забезпечення відкритості системи управління і її ефективності [44, с.321].

Ще один важливий висновок автора монографії пов'язаний з особистісною характеристикою і роллю керівника в системі управління. Становлення і розвиток системи демократичного державного управління потребує «творчого особистісно-орієнтованого підходу керівників-управлінців» до службових обов'язків [197, с.249].

На особливу увагу серед наукових робіт з етики державних службовців заслуговують праці філософів. У монографії «Державне управління: філософсько-світоглядні та методологічні проблеми» (Київ, 2003) колективу авторів під керівництвом доктора філософських наук, професора В.М.Князева розглядаються методологічні аспекти соціально-етичної культури державного службовця (Т.Василевська, В.Колтун, Т.Сербинська) [92, с.251-303]. Розглянемо ті з аспектів, які, по-перше, виявляють позицію авторів, а по-друге, дають певний приріст знань з теми дослідження.

Професійна мораль державних службовців визначається у монографії як «особливості свідомості, взаємовідносин і поведінки людей, обумовлені специфікою державної управлінської діяльності»; «моральнісний вимір державної служби – це моральні аспекти не лише свідомості, але й діяльності та взаємин у цій професійній сфері» [92, с. 254], тобто автори монографії поділяють підхід до моралі як до духовно-практичного феномена.

Поняття «етика державного службовця» розглядається як «професійна мораль» і галузь етичного знання. У другому випадку вона «вивчає професійну мораль державних службовців, обґрунтовує ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки та взаємовідносин між людьми у процесі здійснення державної управлінської діяльності та надає практичні

рекомендації, зорієнтовані на цю діяльність». Тобто «професійна етика», як і всяка інша наукова галузь соціальних знань, має три рівні: емпіричний, теоретичний і практично-прикладний. Серцевиною професійної етики (етики державного службовця) є обґрунтування моральних (етичних) кодексів [92, с.255].

Авторами виділені *«проблеми морального життя професійної групи»*, в яких яких відображається етика державного службовця: ставлення професійної групи і кожного службовця до суспільства, його інтересів; визначення професійно значимих моральних якостей; обґрунтування професіоналізму як моральної якості державного службовця; усвідомлення специфіки моральних відносин державних службовців і громадян; розкриття сутності внутрішніх службових відносин і специфічних моральних норм, які їх виражають; виявлення особливостей професійного виховання державних службовців, його мети, завдань та методів [92, с.256]. Названі проблеми, які є завданнями професійної етики як науки, не конкретизуються відносно державних службовців.

У монографії зроблено спробу аналізу етики державного службовця з позиції психосистемного підходу (Т.Сербинська) [92, с.259-268]. Етику визначено «як сукупність правил поведінки, що є оптимальними з погляду виконання державними службовцями їх професійної діяльності, а також як соціально-філософське трактування культурно-гуманістичного призначення цієї професії, виходячи з вимог найбільш ефективного розвитку держави та професійного зростання самого державного службовця» [92, с.265]. Схоже визначення використовується російською етичною наукою, про що йшлося вище (див. §1.1). Особливість цього визначення полягає в тому, що в ньому міститься не лише суспільний, а й особистісний аспект: професійна етика покликана забезпечити і «професійне зростання державного службовця». Оскільки поняття «професійне зростання» не розкривається, можна зробити висновок, що особистісний вплив професійної етики в ньому некоректно звужений. Воно не містить настанови на смисложиттєву самореалізацію суб'єкта. Неповно, на нашу думку, визначено і «основу формування сучасної етики державного службовця» – «професійний світогляд», який вибудовується на основі усвідомлення, суб'єктивізації мети, що ставиться перед ним як фахівцем, котрий визначає та реалізує цілі й засоби державного управління» [92, с.265]. Щоправда, ця недоречність частково усунута в аналізі етики як структурної ієрархії [92, с.267]. А в параграфі «Моральна відповідальність державних службовців» автори фактично поділяють підхід, обґрунтований нами у монографії «Етика державних службовців» [344].

Аналіз погляду авторів на співвідношення моральної і правової регуляції діяльності державних службовців показує, що вони дотримуються традиційного погляду, згідно з яким мораль і право взаємно доповнюють одне одного. Ми цілком згодні з позицією авторів щодо того, що прийняття вимоги розширити правову сферу регулювання поведінки за рахунок сфери моралі означало б кінець моральної відповідальності особистості і послугувало б руйнуванню, а не вдосконаленню професійної моралі. Вивчення нами досвіду етики державної служби зарубіжних країн, зокрема Франції, показав, що надмірна регламентація праці державних службовців не лише ускладнює її реалізацію та контроль за нею, а й призводить до втрати їх ініціативи й творчості [223, с.36-37]. Схожа практика існує, як правило, в тоталітарних державах. Проте це не означає відмови від правового регулювання професійної етики державних службовців.

Проблема довіри населення до влади як умова її ефективності авторами пов'язується з «переосмисленням духовно-моральнісних підвалин державної служби – її ціннісних орієнтирів та характеру взаємодії з громадянами». Перше завдання полягає в «переорієнтації» від установки «володарювати» на установку «служити» народові України, а друге – в удосконаленні психологічної культури особистості, знанні етикетних норм і правил поведінки. «Ввічливість, коректність, шанобливість, стриманість, висока культура спілкування повинні стати нормами у контактах посадових осіб із громадянами» [223, с.37]. Ця позиція відповідає офіційному підходу до етики державних службовців як до зовнішнього стилю професійної поведінки, у тому числі культури спілкування.

У монографії висловлена позиція з низки дискусійних питань етики державних службовців, проте вона не обґрунтована, зокрема, стосовно принципів служіння, політичної неупередженості, лояльності. Щодо першого принципу відповідь однозначна – «державний службовець служить народові, але через державну організацію» [92, с.276-277]. З приводу принципу «політичної неупередженості» позиція не обґрунтована, висловлюється думка про те, що «державним службовцям слід уникати безпосередньої участі в політиці при виконанні службових обов'язків, конкретної роботи», «лояльно служити» законному органу влади. Принцип лояльності, на думку авторів, «регулює і ставлення державного апарату до політичних партій» [92, с.279]. У монографії на рівні постановки проблеми зачіпається питання корупції. Автори погоджуються з тим, що корупцію треба розглядати і з етичної точки зору. До способів боротьби з нею віднесено загальнолюдські цінності, які закладені в Конституції України:

демократія, людське життя, людські гідність, свобода, людський розвиток.

У період незалежної України захищені дисертації з моральної культури державних службовців (М.Нинюк, 2000), соціально-етичного потенціалу державної служби (В.Колтун, 2002) [148; 234]. Етичний аспект поведінки державного службовця став частіше аналізуватися в дисертаціях з теорії і практики державного управління (наприклад дисертація П.Павленчика, 2001) [257]. За спеціальністю «державне управління» захищена також дисертація Т.Гугніною, присвячена філософсько-управлінському аспекту моральної регуляції підприємницької діяльності (1999) [77].

Дисертаційне дослідження М.Нинюк на тему «Моральна культура державних службовців: сутність, стан та особливості формування», проведене на базі Волинської області, є першою самостійною науковою працею з проблеми етики державних службовців України. Дисертація дає загальне уявлення про моральний аспект службової діяльності українських державних службовців. Моральну культуру державних службовців автор характеризує через аналіз взаємовідносин державних службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і формування відносин між владними структурами та суспільством.

У дисертаційній роботі термін «моральна культура державних службовців» розглядається «співвідносно з їх професійною етикою» [234, с.8]. Однак висновок автора про те, що «предметом професійної етики службовців є ... система суб'єкт-об'єктної взаємодії в управлінському процесі» [234, с.8], не відображає, на наш погляд, суті етики (моралі) як явища, що характеризує суб'єкт-суб'єктну, а не суб'єкт-об'єктну взаємодію. Характеристику суб'єкт-об'єктного підходу у вихованні дав А.Макаренко. Він писав: «Виховну роботу ... малюють собі так: вихователь розташовується в якійсь суб'єктній точці. На відстані трьох метрів знаходиться точка об'єкта, в якій знаходиться дитина. Вихователь діє голосовими зв'язками, дитина сприймає слуховим апаратом відповідні хвилі. Хвилі через перепонку проникають у душу дитини...

Іноді ця позиція прямого протистояння суб'єкта й об'єкта дещо урізноманітнюється, але відстань у три метри залишається сталою. Дитина ніби на ланцюжку, обертається навкруги вихователя і весь час піддається або дії голосових зв'язок, або іншим видам безпосереднього впливу. Іноді дитина зривається з ланцюжка...» [200, с.19].

Якісний рівень сформованості моральної культури сучасних українських державних службовців автор дисертації М.Нинюк [234, с.3] визна-

чає як культуру конвенційного рівня. Проте, зазначаючи, що вона часто супроводжується порушеннями професійних норм і цінностей та такими деформаціями, як корупція, бюрократизм тощо, автор суперечить собі у визначенні її рівня.

За даними дослідження, знання етичних норм і стандартів державної служби продемонструвала лише незначна частина опитаних. Державні службовці V-VII категорій дали правильні відповіді лише на 10% запитань, а керівники – на 25%. Це свідчить про «стійку недооцінку службовцями значення загального та службового етикету, нерозуміння їх важливості у підвищенні ефективності управлінської діяльності». А «неструктурована, аморфна етична культура робить службовців малостійкими до негативних моральних впливів, призводить до деформації системи управління» [234, с.10].

Два інші висновки М.Нинюк стосуються дослідження «бажаних етичних стандартів поведінки підлеглих», а також дотримання «нормативної культури в партнерських взаєминах службовців». Автор стверджує, що «неусталеність системи моральних норм і цінностей у самих державних службовців (мова, очевидно, йде про моральну самосвідомість – *М.Р.*) негативно впливає на стосунки «керівник-підлеглий» і деформує їх», а «у партнерських взаєминах» провідна роль належить особистісному фактору і «зростає індивідуалізація службових відносин» [234, с.10]. На нашу думку, йдеться про домінування у службових відносинах не ділових стосунків, а міжособистісних. У такому разі цілком природно, що у державних службовців майже відсутні серед «бажаних» етичних норм такі, як взаємна «моральна вимогливість», «відповідальність», «обов'язок», «принциповість». Причинами виявленого стану моральної культури державних службовців автор називає «невідпрацьованість концепції нового державного устрою, відсутність належного прогнозування та проектування структурних перетворень, нестабільність державно-управлінських структур та їх правового статусу, ... недостатнє використання демократичних управлінських інститутів у діяльності держави», а також «неспроможність частини службовців розв'язувати назрілі проблеми» [234, с.9]. Як бачимо, ці причини стосуються суспільного, організаційного та індивідуального рівнів проблеми.

Формування моральної культури службовців у системі державного управління М.Нинюк пов'язує, насамперед, з необхідністю «подолання відчуження апарату управління від народу, підвищення довіри й упевненості суспільства в етичності діяльності службовців» [234, с.11]. Її вирі-

шення автор вбачає у введенні в дію морального кодексу професії та низки інших практичних заходів.

Аналізу впливу соціально-етичного потенціалу державної служби на сучасні процеси державотворення присвячена дисертація В.Колтун (2002) [148]. На особливу увагу заслуговують такі основні ідеї цієї праці. По-перше, автор наводить визначення державної служби як «соціально-етичного феномена», якісна характеристика якого зумовлена не лише виконанням функцій державного управління, а й суспільно-історичними процесами, в контексті яких здійснюється професійна діяльність службовців. У визначенні наголошено на тому, що вплив державної служби на моральність суспільства зумовлений належним виконанням нею функцій національної еліти, предметним проявом якої є моральний авторитет [148, с.14].

По-друге, В.Колтун розглядає соціально-етичний потенціал державної служби через єдність трьох елементів – джерел, ресурсів і засобів. До «джерел» дослідниця відносить професійну підготовку державних службовців, надбання національної культури, включеність у процеси розвитку суспільної моралі. «Можливості» як елемент характеристики потенціалу вона описує через «спектр вірогідних впливів потенціалу на суспільство» [148, с.13]. Вони формалізовані у нормативно-правовій базі, зміст якої в практичній етичній площині виявляється «як авторитетність і соціальна значущість». Реалізація соціально-етичного потенціалу державної служби здійснюється конкретними «засобами», які виявляють міру відповідності поведінки нормам моралі.

По-третє, в актуалізації соціально-етичного потенціалу державної служби автор визначальне місце відводить моральному самовдосконаленню державних службовців. Таким чином, В.Колтун розглядає проблеми етики державних службовців у контексті об'єктивних і суб'єктивних факторів, що відображено у виділеній автором сукупності основних чинників підвищення ефективності функціонування державної служби [148, с.14].

Важливу роль в осмисленні етики державного службовця відіграють дослідження практичних працівників державного управління. В дисертаційній роботі П.Павленчика «Організаційно-правові засади просування по державній службі» підкреслена інтегративна роль службової етики в діяльності владних органів. Поведінка державних службовців «повинна сприяти зміцненню авторитету державної влади, викликати довіру громадян до владних інститутів, забезпечувати єдину морально-правову основу для узгоджених та ефективних дій усіх державних структур» [257, с.153].

Побудова державної служби на етичних засадах, вважав П.Павленчик, є магістральним напрямом реалізації людського фактора в державному управлінні, вдосконаленні його культури, гуманізації суспільних відносин, а також у запобіганні корупції. Впровадження даної ідеї автор пов'язував із розробкою Кодексу поведінки державних службовців, який був передбачений Національною програмою боротьби з корупцією (1997). Що стосується Загальних правил поведінки державного службовця (листопад 2000 р.), то, на думку автора, цей нормативно-правовий документ, який відповідає зразку Кодексу поведінки державних службовців, схваленому Комітетом Міністрів Ради Європи (травень 2000 р.), має розглядатися як частина трудової угоди із державним службовцем, а невиконання зазначених у ньому вимог «може тягнути за собою дисциплінарну відповідальність згідно з чинним законодавством» [257, с.156]. П.Павленчик висловився на користь окремого етичного кодексу державних службовців, який «повинен заповнити проміжок між юридичними положеннями щодо принципів поведінки та вказівками для вирішення конкретних ситуацій щоденної практики» [257, с.155].

Певним внеском у розробку проблеми етики державних службовців можна вважати висунуті в роботі пропозиції щодо організації праці, яка б створювала належні умови етичної професійної діяльності і поведінки, зокрема, про необхідність розробки стандартів вимог до претендентів на посади державних службовців; вимог до керівників; про встановлення стандартів якості роботи державних службовців; розробку й оприлюднення порядку надання послуг громадянам тощо. П.Павленчик був прибічником правового регулювання професійної етики державних службовців. «Враховуючи нагальну необхідність невідкладного законодавчого врегулювання окремих норм, ... доповнити окремі статті Закону «Про державну службу» новим положенням щодо дотримання вимог етики поведінки, закріплених у Загальних правилах поведінки державних службовців» [257, с.170]. Таким чином, П.Павленчик у контексті власної теми дослідження розглядав етику державного службовця як важливий чинник ефективності державної служби.

У кінці 90-х рр. минулого – на початку нового століття спостерігається активізація дослідження проблем етики державного управління та етики державного службовця. Зросла кількість публікацій у фахових виданнях з державного управління, до даної теми звертаються автори, які досліджують проблеми державного управління. Щороку збільшується і кількість повідомлень на науково-практичних конференціях у НАДУ при Президентіві України, в регіональних інститутах державного управління,

дослідження яких присвячені проблемам етики державного управління. Наприклад, контент-аналіз матеріалів збірника наукових праць за матеріалами конференції «Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід» показує, що практично в двох третинах статей першого розділу аналізуються етичні аспекти державного управління [266].

Становить інтерес низка праць, присвячених проблемам ефективності державного управління в Україні, моніторингу діяльності державних органів, державній службі як фактору державотворення, професіоналізму державних службовців, оцінці ефективності їх діяльності (Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболєнський, Л.А.Пашко, В.М.Сороко та ін.) [228; 244; 262; 371]. Названі та інші автори ставлять питання про необхідність оцінювання морально-професійних якостей державних службовців, міру їх соціальної відповідальності, а також соціально-моральний вплив на суспільство в цілому. Н.Нижник серед основних причин низької ефективності державного управління на різних рівнях влади виділяє нерозробленість державно-правових, організаційних засад, недосконалу методологію професійної підготовки державних службовців, а також недостатній морально-професійний рівень державних службовців. «Не зменшуючи значущості таких якостей державних службовців, як компетентність, самостійність..., ініціативність, організованість, діловитість,... хотілося б, – пише автор, – підкреслити роль моралі для різних працівників, зайнятих у державній службі» [228, с.51]. Професіоналізм та управлінська культура державних службовців перебувають на стадії формування. До них ставляться принципово нові вимоги, які відповідають новим принципам і функціям української держави і зумовлюють зміну характеру відносин державних службовців із громадянами на гуманістичних засадах. Автор вказує на моральні критерії «переорієнтації» державної служби: ставлення до громадянина як до суб'єкта, а не до слухняного об'єкта управління; повага до громадян і їх організацій, прагнення до контактів, співробітництва, координації зусиль, відмова від нав'язування «зверху» розпоряджень; створення й функціонування дієвих інститутів «публік рилейшнз» тощо [228, с.10]. Н.Нижник наголошує на таких засадах відносин, як контроль (внутрішній – самої державної служби і зовнішній – громадянського суспільства); постійний діалог влади з населенням. «Сьогоднішнє державне управління, – пише автор, – вимагає якісних підходів до професіоналізації, що пов'язане з ідеєю професійної культури, яка включає такі компоненти, як політична культура, управлінська культура, моральність» [228, с.11]. Це визначення професійної культури поєднує політичний, організа-

ційно-технологічний та індивідуальний етичний компоненти. Тому на закономірне запитання щодо необхідності Кодексу професійної етики для державного службовця автор зазначає: «За умов кризи – правове, політичне та інше регулювання суспільних відносин не завжди діє. Моральні ж засади стають практично єдиним регулятором», моральний фактор впливатиме на психологічний клімат у суспільстві, що безпосередньо позначиться на стабільності в державі. Кодекс допомагатиме державному службовцю орієнтуватися в моральних вимогах [228, с.11]. Частково погоджуючись із таким місцем етики, зауважимо, що політико-правова криза породжена не лише рівнем моральності державних службовців, а й відсутністю передумов для їх моральної відповідальності, зокрема відсутністю взаємодії і співпраці державних службовців на всіх рівнях владної ієрархії, а також контролю за професійною діяльністю, відсутністю організаційних структур, які б забезпечували розробку, впровадження і контроль за дотриманням норм етики тощо. На ці та інші недоліки звертають увагу О.Оболенський і В.Сороко. Результати діяльності державних службовців, вважає В.Сороко, доцільно класифікувати за трьома видами: «прямий, «непрямий», «соціальна ефективність». Другий і третій види, які характеризують «морально-ідеологічний вплив» управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, на об'єкт управління, а також критерії «соціальної ефективності» професійної діяльності державних службовців орієнтують управлінську науку й практику на проблеми соціальної відповідальності державних органів, оцінки (атестації) морально-професійного обліку державних службовців, визначення міри особистої відповідальності за виконання професійного обов'язку відповідно до цінностей і стандартів демократичної правової соціальної держави [371, с.23-25].

Досліджуючи різні аспекти проблеми управління людськими ресурсами, науковці все частіше наголошують на універсальності моральних вимог професійної етики. «Розвиток людських ресурсів, – пише Л.Пашко, – постає сьогодні як необхідність орієнтації на людину не лише у відносинах державних службовців із громадянами, а й у самому середовищі державних службовців». У сфері державного управління первинною має стати «повага до кожної людини як до особистості незалежно від її заслуг» [262, с.61]. Схожа ідея висунута О.Латенко. Керівник сектора управління адміністративної реформи Кабінету Міністрів України звертає увагу на відстороненість державних службовців від процесів адміністративної реформи. «Формування позитивної громадської думки щодо адміністративної реформи в середовищі самих державних службовців» вона розглядає одним із чинників впровадження адміністративної реформи

[171, с.131]. Формами його реалізації мають стати гуманізація внутрішніх відносин і прозорість планування, залучення рядових службовців до прийняття рішень тощо. Це забезпечить усвідомлення ними цілей реформи, формування почуття причетності до єдиної команди (до якої належить і вище керівництво держави), що реформує систему державного управління, а також відповідальності за реалізацію її положень. З цією метою автор пропонує розробити окремий проект з орієнтовною назвою «Гуманізація державної служби» [171, с.134].

Аналогічну проблему в контексті стратегічного планування висвітлюють О.Оболенський і Ю.Шаров [246; 411]. На думку О.Ю.Оболенського, впровадження методології стратегічного управління, спрямованого на реалізацію місії державного органу, задіяння потенціалу самоуправління керованих об'єктів зумовлює «м'який» характер управлінських впливів [246, с.19, 24]. Ю.Шаров розглядає державне управління як «мистецтво», якому властивий високий рівень моральності. Він вважає за необхідне доповнити системно-аналітичні підходи до управління, які сьогодні домінують у теорії і практиці державного управління, «м'якими» морально-етичними факторами. На його погляд, потрібно відмовитися від розгляду організації як механістичної системи, де переважають формалізовані підходи й процедури, замкнуті на саму організацію» [411, с.98].

У дослідженнях кадрових проблем державного управління А.Чемериса і М.Лесечка розкриваються етичні проблеми невідповідності європейським вимогам рівня професіоналізму майже половини керівного складу органів державного управління і місцевого самоврядування. Причинами такого стану автори вважають надмірну зарегламентованість і обмеженість у діях; підміну цілей засобами; змішування цілей; безальтернативність при прийнятті рішень; ігнорування інтересів керівників і виконавців; неузгодженість цілей держави (які вона декларує) і органів місцевого самоврядування (які зобов'язані їх реалізовувати), а також цілей громади. Це стосується і організації діяльності та індивідуальної етики керівних кадрів. Як і попередні автори, М.Лесечко і А.Чемерис пишуть про «безсуб'єктність» керівного складу державних органів і місцевого самоврядування. Вона, як відомо, є наслідком суб'єкт-об'єктних відносин у державному управлінні, властивих тоталітарній державі. Безсуб'єктність призводить до деградації керівника, його несприйнятливості до змін, бюрократизму, корупції, безвідповідальності і правового нігілізму державних службовців, а також соціальної апатії населення [266, с.119].

Аналізуючи підходи до організаційної перебудови, автори звертають увагу на три суттєві обставини. По-перше, на їхню думку, конкретно-теоретичне вивчення соціальних і організаційних явищ часто підміняється обмеженими аналогіями, запозиченими з теорії систем. По-друге, в діяльності державних органів недостатньо враховуються інтереси індивіда, організації і суспільства. По-третє, дослідники часто нехтують особливостями соціальної організації як системи. Побудова соціальної організації на базі системного підходу, наголошують автори, не враховує того, що даний підхід створювався для розв'язання технічних проблем. Наслідком механістичного управління стала дедалі більша розбіжність між формальною і неформальною організаціями трудових колективів, що і породжує етичні проблеми державної служби. Тому врахування людського фактора при використанні системного підходу до вдосконалення органів державного управління є обов'язковим [266, с.121].

Схожу проблему «етичної реформи» у контексті організаційної культури місцевих органів аналізують учені Одеського інституту державного управління НАДУ Ю.Наврузов і О.Марійко. Спираючись на концепцію державного управління Глена Райта, вони розглядають дві ідеї: перша – культура державного управління залежить від сукупності основних цінностей суспільства, покладених у його основу, а друга – «нове» бачення системи залежить від внутрішнього контролю, який стимулює службову етику [215]. До цієї базової ідеї соціологічної теорії щодо професійної етики державних службовців науковці звертаються вперше.

Доктор філософських наук І.Надольний досліджує духовність особистості як детермінанту суспільного демократичного розвитку, розкриває соціально-етичні вимоги до керівника і основні принципи етики його поведінки [220; 221]. До етики вищих керівних кадрів держави звертається ще ряд науковців. Доктор соціології М.Пірен вивчає суб'єктні якості елітарної особистості державного службовця як чинник адміністративної реформи. Вона вважає, що управляти людьми й суспільними процесами здатний не кожен: «Елітарна особистість управлінця – це совість нації, вірець відданості, порядності, професіоналізму та патріотизму» [269, с.41]. Як показує життєва практика, законодавство не може бути єдиним регулятором належної службової поведінки. Державним службовцям потрібні й особистісні чинники: висока духовність, віра, нова моральна свідомість. «Ідея гуманізму, духовності, визнання неповторності життя особистості, визнання кожної людини як суспільної цінності мають бути альфою і омегою в свідомості кожного управлінця» [269, с.43]. Вирішен-

ня цього завдання потребує якісної перебудови системи підготовки кадрів нової генерації управлінців, подальшої гуманізації освітянських програм.

Проблему морально-професійного самовиховання керівника і його роль у формуванні етики державних службовців аналізують доктор педагогіки, професор В.К.Майборода і доктор наук із державного управління С.В.Майборода. На їхню думку, визначальними якостями сучасного керівника є моральний авторитет, лідерство, володіння сучасною наукою управління. Модель керівника ХХІ століття, «яка б узагальнювала стратегічні цілі, завдання та основні напрями його підготовки і підвищення кваліфікації», представлено через сукупність компонентів: 1) формування системи розвинутих, гнучких професійних умінь і мислення, що забезпечать вирішення проблем управління розвитком економіки, культури, освіти в нових умовах. У реалізації цього компонента визначальна роль належить розвитку саморефлексії; 2) навчання мудрості впродовж усього життя, що означає формування здатності навчатися відповідно до щоденних потреб управлінської діяльності; 3) гуманістичний компонент, який характеризує систему методів, форм, засобів самовдосконалення моральних якостей характеру, насамперед, почуття вдячності іншим людям і формування загальнолюдських ціннісних орієнтацій; 4) психологічна готовність до виконання управлінської діяльності, яка включає мотиваційний, когнітивний, операційний і особистісний компоненти; 5) система професійних етичних знань, умінь і навичок. Керівник нового типу – це фасилітативний керівник, який для досягнення спільної мети створює «команду» і веде її до успіху [198, с.43]. Такий якісний рівень керівних кадрів потребує докорінного поліпшення етичної освіти, забезпечення аксіологічної спрямованості системи підвищення кваліфікації. Пріоритетом у навчальному процесі має бути не інформаційне насичення занять, а їх спрямованість на освоєння способів логічного аналізу інформації, розвиток конструктивного мислення, емоційної чутливості, самопізнання, самореалізацію тощо.

Вимоги до державних службовців (розуміння ними суті ефективності діяльності, компетентність, наявність рис лідера тощо) з погляду організаційної психології і психології стресу досліджує психолог В.Саламатов. Науковець поглиблює аналіз професійної компетентності і досліджує низку чинників ефективності службової діяльності, які мають соціально-психологічний характер. «Власне результат діяльності генерується, визначається тим, як учасники-виконавці розуміють і реалізують норми, еталони, стандарти, якість професійної діяльності (професійної компетентності, лідерства), а також характером мотивації і адаптації до

умов і контекстом професійної діяльності» [353, с.83-84]. Проведене ним порівняння компонентів моделі ефективності управлінської діяльності (контексту професійної діяльності, моделей стресу й лідерства) низки країн засвідчило істотні національні відмінності. Україні, вважає автор, потрібна своєрідна модель лідерства/менеджменту, яка відповідає сучасному соціально-політичному і економічному контексту, а також українській ментальності.

Дані емпіричного дослідження підтвердили сформульовані іншими дослідниками етико-психологічні висновки: 1) зниження рівня корпоративної моралі і відповідальності має психофізіологічне та «організаційне» пояснення; 2) глибинною проблемою сучасної управлінської культури є суперечність між домінуванням адміністративної управлінської традиції на вищих рівнях управління і декларованим напрямом розвитку суспільства; 3) державним службовцям властива відносно низька схильність до здійснення адміністративної реформи; їх залучення до процесу демократизації потребує сильної політичної волі вищого керівництва [353, с.366].

Проблема формування професійної етики висвітлена в науковій літературі фрагментарно. Доктори педагогічних наук В.І.Луговий, В.К.Майборода в історичному контексті досліджують і розробляють наукові засади процесу гуманізації і демократизації сучасної системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців в Україні [184; 195]. На основі комплексного дослідження проблеми управління вищою освітою в Україні В.К.Майборода обґрунтував ідею про об'єктивний взаємозв'язок між гуманізацією і демократизацією процесу управління, практична реалізація якого забезпечує формування індивідуальних моральних якостей спеціаліста, навичок гуманних відносин у процесі професійної діяльності, а також готовності до демократичного стилю керівництва [195]. В.І.Луговий розглядає проблему гуманізації освіти: в індивідуальному аспекті – як шлях соціалізації особистості [185], а в суспільному – як основу національного відродження [184].

У низці публікацій висвітлюється зарубіжний досвід функціонування етики державних службовців, оцінювання морального фактора в діяльності державних органів тощо (С.Дубенко, В.Мандибура, М.Нинюк, О.Оболєнський, Г.Опанасюк, В.Сороко, В.Цветков та ін.) [85; 100; 246; 253; 371].

1.3. Аналіз зарубіжної літератури з досліджуваної теми

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

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

Як свідчить аналіз літератури, науковців різних країн об'єднує спільність поглядів щодо використання загальнолюдських норм моралі як засад управлінської етики та етики державних службовців (Ю.Вайблер, Р. Де Джордж, Г.Ендерле, Г.Кіфер, Т.Кун, К.Лейзінгер, Д.Фрей, Г.Хьолер та ін.) [28; 84; 168]. На це вказують підходи до управлінської етики, які співвідносяться із загальними нормативно-етичними положеннями, виробленими науковою думкою впродовж історії людства (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Основні підходи до управлінської етики

Типи етики управління	Зміст підходу	Характер управлінських відносин	Відносини «керівник-підлеглий»
Етика управління як традиційна етика доброчесності: а) теологічна етика; б) етика доброчесності (Арістотель)	Звертання до індивідуальних моральних чеснот (мудрість, справедливість, мужність, помірність та ін.)	Відносини добродесних особистостей	Влада-підлеглість
Етика управління як суб'єктивна етика совісті (І.Кант)	Звертання до моральності людини: контроль совісті за намірами, цілями, діями і засобами та їх наслідками	Відносини осіб, відповідальних перед власною совістю	Влада-підлеглість
Етика управління як міжсуб'єктна етика діалогу (комунікативна етика, етика дискурсу, демократична етика (Ю.Хабермас, К.-О.Апель, К.Ульріх)	Опора на індивідуальну «волю до розуму». Звертання до комунікативного (інтерактивного) обґрунтування управлінських дій шляхом діалогу і консенсусу	Принципова взаємність і взаєморозуміння: суб'єкт-суб'єктні відносини (вільних і рівних) осіб, здатних узгоджувати і обґрунтувати свої дії	Взаємодія керівника і підлеглого на засадах відкритого, чесного діалогу, співучасть (партнерство) в управлінні

Морально-етичну основу теорії державного управління в США становлять принципи демократії, головним серед яких є принцип самоуправління «вільних людей на вільній землі». «Демократія – це більше, ніж форма врядування, це первинність співжиття, взаємний досвід спілкування. Поведінка індивіда у просторі, участь в інтересі, завдяки якому він почув-

ває себе причетним до діяльності інших, що, у свою чергу, спрямовує і його власні дії...» [102, с.73]. Соціальними критеріями демократії визнаються: 1) спільні інтереси в поєднанні з довірою та визнанням цих інтересів як чинника взаємоконтролю; 2) вільна взаємодія між соціальними групами, свобода соціальних уподобань, пристосування до нових ситуацій під час взаємодії.

Американський підхід до теорії етики державних службовців формувався паралельно з розвитком теорії державного управління, яка, в свою чергу, виникла в процесі осмислення моделі управління бізнесом. Тому в етиці державного управління США засадничі принципи і норми, а також механізми функціонування запозичені з менеджменту і етики бізнесу, що бере свій початок із кінця XIX ст. [67; 68; 323].

Як відомо, основу теорії «адміністративно-державного управління» заклала праця майбутнього президента США, професора Вудро Вільсона «Дослідження адміністрування» (1887). На основі методів організації і управління в бізнесі, які виявили свою раціональність і дієвість, Вільсон розробив модель «адміністративної ефективності». На базі цієї моделі спільно з політологом Ф.Гуднау була розроблена модель бюрократії, яка «працювала б» у рамках демократичного суспільства [438, с.8]. Як ціннісні орієнтири професійної державної служби стали розглядатися ідеали демократії, закріплені Конституцією США. Інша важлива етична ідея даної моделі стосувалася вирішення проблеми співвідношення політичної і адміністративної складових державного управління: провідне місце в теорії адміністративно-державного управління зайняли питання наукового управління або менеджменту, що не залежав від політичної ідеології.

Модель В.Вільсона визначила засади теорії раціональної бюрократії М.Вебера, в якій обґрунтовано необхідність бюрократії для раціонального функціонування організацій («Господарство і суспільство», 1921) [120]. Ідеальним Вебер вважав таке адміністративно-державне управління, яке діє з дотриманням суворих бюрократичних принципів, авторитарної влади керівника, який приймає рішення, віддає розпорядження підлеглим і контролює їх виконання. Завдання службовців як виконавців волі керівника полягало в тому, щоб застосовувати управлінські принципи до конкретних ситуацій, реалізуючи спеціально розроблені правила державного адміністрування. Технічна ефективність державного апарату унеможливила прояви корупції завдяки високій кваліфікації державних службовців, а також гідності й честі. Таким чином, теорія раціональної бюрократії лише висувала вимогу індивідуальної моральності державних службовців. Питання етики державних службовців не ставились.

На другому етапі розвитку теорії адміністративно-державного управління (1920-1950 рр.) послідовники школи наукового управління уже усвідомлюють необхідність потреби в етиці державних службовців. Вони формулюють такі основні принципи державного адміністрування: спеціалізація, єдність розпорядництва, скорочення чисельності підлеглих, делегування відповідальності, централізація, корпоративний дух (гармонія персоналу), які сприяють утвердженню почуття гідності й значимості державного службовця (А.Файоль, Л.Уайт) [46, с.40; 224, с.139-153].

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

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

2. Способом подолання розриву є моральне стимулювання особистісного зростання людини шляхом реалізації в процесі її професійної діяльності не лише спільного, а й індивідуального інтересу, надавши їй можливість для свободи індивідуальної творчості.

3. Протиставлення морального обов'язку та особистого інтересу зумовлене неправильним розумінням діяльності служіння і ролі інтересу в розвитку особистості людини. Діяти «з обов'язку» не означає діяти на основі абстрактного принципу. Якщо діяльність небажана через можливі негативні наслідки, то «діяти принципово» означає посилювати зло. Діяти морально – означає діяти на основі «принципу перебігу дії», який вимагає щоразу обґрунтовувати свої дії, керуючись метою і духом служіння громадянину й суспільству. У професійній діяльності, яка не ґрунтується на особистому інтересі, «посилання на принцип» (вірності обов'язку – *М.Р.*) є прихованою аморальністю. Особистий інтерес людини, яка любить

свою справу, працює за покликанням, полягає у зацікавленості в тому, щоб долати труднощі, виконуючи службові обов'язки.

4. Межі етики закінчуються там, де і дії, які стосуються наших відносин з іншими людьми. Це ж стосується і характеру. «Етика не сходить на рівень, нижчий від усього характеру, а увесь характер – це те саме, що й людина зі своїм характером та у всіх її виявах. Володіти чеснотами – це не просто виробити в себе кілька виняткових рис... це означає стати тим, ким людина може стати, завдяки відносинам з іншими у будь-яких життєвих ситуаціях» [103, с.286].

Школа «людських відносин», яка прийшла на зміну тейлоризму, зумовила формування гуманістичного погляду на управлінську діяльність. Ч.Барнард у праці «Функції керівника» (Chester Barnard. The Functions of the Executive, 1938) увів у державне управління поняття «соціальної людини» і спростував традиційне розуміння організації [302, с.8-9]. Він проаналізував формальну і неформальну організації, розкрив їх взаємозв'язок у впливі на поведінку працівника. Суть відносин індивіда і організації, на думку автора, полягає у співробітництві: існують певні потреби, які індивід може задовольнити лише у взаємодії з іншими людьми. Тому він повинен кооперуватися з ними.

Третій етап розвитку теорії адміністративно-державного управління, який розпочався в 50-ті рр., характеризується новим – поведінковим (біхевіоральним) підходом до науки управління. Його суть полягає у застосуванні концепцій поведінкових наук для «кращого розуміння поведінки людини» і реалізації її можливостей в управлінському процесі. Учені, зокрема Д.Істон, автор біхевіоральної методології, поставив питання про необхідність аналітичного розмежування моральної оцінки і емпіричного пояснення учинків, рішень, дій в управлінському процесі. До принципів дослідження внесено принцип «цінностей», який вимагає виокремлення морального аспекту поведінки державних службовців [433].

Аналіз основних концепцій управління (Ф.Герцберг, К.Дейч, Д.Істон, Д.Макгрегор, Д.Трумен та ін.) показав, що задіяння потенціалу поведінкових наук змістило ракурс досліджень адміністративно-державного управління на соціально-психологічні аспекти взаємовідносин учасників процесу управління і виявлення моральних чинників поведінки людини (у тому числі мотивації праці) та демократичних цінностей [188; 433]. А.Маслоу, розмежовуючи фізичні й духовні потреби людини, привертає увагу до ролі останніх у регулюванні поведінки. Потреби, пов'язані із браком чогось, зазначає автор, суттєво відрізняються від потреби в зростанні, зокрема потреби у визнанні (гідності, значимості) та самореалізації. З точки зору ети-

ки державних службовців, особливу цінність, на нашу думку, має роз'яснення автором своєї позиції щодо задоволення потреби в самореалізації людей, яка мотивована службовим зростанням. На відміну від потреб нижчого рівня, задоволення яких призводить до зниження їх ролі як мотиваторів, самореалізація людей, мотивованих службовим зростанням, навпаки, підвищує, а не знижує цю потребу. Ця ідея Маслоу має бути покладена в основу процесу формування професійної етики державних службовців, зокрема в програму етичної соціалізації.

Із середини 50-х рр. теорія державного управління в США розглядається в термінах структурно-функціонального методу (Д.Істон, Г.Алмонд, Т.Парсонс) [32; 261; 433]. Увага політологів, соціологів зосереджується на факторах, які сприяють або перешкоджають інтеграції і стабільності системи адміністративно-державного управління. Управлінська поведінка розглядається в контексті культури. Загальні цінності державного управління виводяться із культурних і бюрократичних джерел. Вплив на стабільність державного управління, вважають автори концепції, здійснюють два чинники культури: цінності, які ототожнюються з соціальними, економічними, політичними інститутами в суспільстві, і рівень інституційної довіри, а також рівень міжособистісної довіри в суспільстві [302, с.20-25].

З кінця 60-х рр. утверджується теоретичний напрям, відомий як «нове державне управління» – менеджералізм (*managerialism*), який принципи раціональної бюрократії поєднує з морально-етичними чинниками службової діяльності. Його гаслами Джонатан Бостон називає такі: «Нехай управляють управлінці» і «Управління, орієнтоване на результат». До основних особливостей «нового» управління автор відносить використання матеріальних і нематеріальних стимулів, високий професіоналізм, етику, організаційну культуру і статус (Boston Jonathon, 1991) [246]. Державних службовців розглядають як осіб, що заручилися громадською довірою для виконання найвищого в суспільстві рівня професійної діяльності – державної служби. Вплив «нового державного управління» на управлінську практику пов'язується із поширенням цінностей соціальної справедливості.

Дослідники комунікацій у державних організаціях Е.Роджерс і Р.Агарвала-Роджерс у монографії «Коммуникации в организациях» (1977) аналізують наслідки відкритого характеру соціальних систем, а також їх взаємодію із зовнішнім середовищем як умову ефективності і саморегулювання. Умовами життєздатності державної організації обґрунтовано етичні принципи «відкритості» й «прозорості», довіру (внутрішню і зовнішню) як морально-психологічну основу ефективної діяльності, а та-

кож інші атрибути інтерактивної комунікації – наявність інформації про сприйняття і реагування зовнішнього середовища на її діяльність; цінності організації, очікування зовнішнього середовища щодо їх діяльності тощо [308, с.66].

Проблеми взаємодії державних службовців і громадян у контексті реалізації принципів відкритості та прозорості уряду досліджує Т. Рентроп [303]. Він зосереджує увагу на етиці і організації ділового спілкування із громадянським суспільством на етапі його становлення. Проблема довіри в умовах становлення демократичного суспільства, на його думку, має забезпечуватись не лише етикою ділового спілкування, що само собою зрозуміло, а почуттям міри у відкритості й прозорості діяльності державних службовців. Надто різкий перехід до відкритості може породити лавиноподібний потік «прохачів», груп тиску, неурядових організацій тощо, з яким державний службовець може не справитися. Нехтування цією обставиною може спричинити небезпеку «придушення» паростків нового позитивного ставлення державних службовців, «демотивувати» службовців «більше працювати з громадськістю» [303, с.46]. Тому необхідно навчатися обом сторонам працювати відкрито й прозоро, щоб не зупинити ініціативи напочатку. Правові інструменти доступу до інформації допоможуть цілеспрямовано впорядкувати цей процес.

Підхід до державного управління, у центрі якого перебуває людина, розкриває Г.Райт [302]. На його думку, масштаби і виміри державного управління мають стосуватися таких головних питань управління:

1) особливості особистості й поведінка державних управлінців (мотиви й поведінка); 2) організація адміністративної діяльності; 3) екологічне й адміністративне середовище (зв'язок адміністративної підсистеми з політичною системою, частиною якої вона є, та суспільством загалом). Як бачимо, ці три питання охоплюють людську особистість і поведінку державного службовця та керівника, організацію їх діяльності, а також відносини службовця і організації із соціальним середовищем, їх участь у реалізації цілей суспільства. Якість відносин, на думку Райта, визначається рівнем морального розвитку особистості, організації і суспільства, а також рівнем довіри (інституційної і міжособистісної), який визначається відповідністю проголошених цінностей (чесність, справедливість, рівність перед законом тощо) практичним діям [302, с.21-22].

Сучасні процеси адміністративного реформування викликали до життя «широкий підхід» до етики державного управління (Д.Галліган) [64]. На відміну від «вузького» підходу, який визначає моральну функцію держави як забезпечення етичної поведінки державної служби, «широ-

кий» підхід, з одного боку, забезпечує взаємозв'язок внутрішніх заходів держави, спрямованих на утвердження етичної поведінки державних службовців і загальнолюдських цінностей у суспільстві. З другого боку, він відображає загальну сучасну тенденцію щодо утвердження в суспільстві етичних принципів шляхом поєднання етичного і юридичного способів регулювання індивідуальної та інституційної поведінки. Завдяки добровільній згоді державного службовця на поведінку, що відповідає визначеним правилам, а також на професійну діяльність згідно із законом, широкий підхід підвищує ефективність професійної етики. Кожен із способів, зазначає автор, має переваги. Режими традиційної (юридичної) відповідальності більш ефективні у боротьбі із зловживаннями, а кодекси етики – у підвищенні адміністративного професіоналізму. Але обидва способи відіграють важливу роль у підтримці демократичного управління. Крім того, в утвердженні етики в державному управлінні важливо ефективно застосовувати адміністративні процедури і адміністративний нагляд [64].

Американський політолог Т.Купер досліджує природу службової відповідальності адміністративного працівника та проблему моральних конфліктів. Розроблена ним модель відповідальної адміністративної поведінки поєднує правову і моральну регуляцію поведінки державного службовця. Вона визначає межі «силового поля» стримувань та можливих протидій (з боку службовця) різного роду порушенням, які можливі в процесі роботи [37]. Етичний компонент адміністративної поведінки надає державному службовцеві широке поле вибору в ситуації моральної колізії, що забезпечує йому відчуття власної значимості в процесі управління і свідомої відповідальності за вирішення суспільних проблем.

Схожий підхід до професійної етики висловлюють Р.Клірі та Н.Генрі. Моральна поведінка державного службовця – це принципова поведінка, а не автоматична дія. Вони розглядають професійну етику як складову частину професіоналізму [37, с.105-106].

Найбільше з проблемою етики поведінки асоціюється проблема мотивації службової діяльності. Дефініція «мотивація» (від лат. *moveo* – зрушую, приводжу в дію, штовхаю) містить термін «поводитися». Мотиви є рушійними силами, що спонукають людей поводитися певним чином. Це – «готовність докласти максимальних зусиль для досягнення організаційних цілей, що зумовлена здатністю цих зусиль вдовольнити певну індивідуальну потребу» [188, с.147], тобто мотивація має дві мети – індивідуальну і організаційну. Без опори на індивідуальні потреби сформулювати відданість цілям організації неможливо.

У дослідженнях Вебера, Гріфіна, Лоулеса, Мургеда, Роббінса та ряду інших учених, розвиваючи ідеї А.Маслоу, розробляються два підходи до мотивації працівників у системі державного управління: 1) теорії задоволення (ієрархія потреб А.Маслоу, теорія ЖВЗ, теорія двох чинників А.Герцберга, теорія трьох потреб Д.Макклеланда), 2) теорії процесу (теорія справедливості М.Гріффіна, теорія сподівання В.Врума). Оскільки вони проаналізовані в літературі, ми зосередимо увагу на працях, які найбільш повно відповідають проблемі дослідження. До них належать праці М.Гармона, Д.Лоулеса, Ф.Лютенса, Р.Майєра та ін. [188; 262].

Розвиток ідей, сформульованих за результатами Хотторнських експериментів, що стосуються людських взаємин, дав змогу знайти «причинну ланку» ефективного управління: «кращий моральний стан (більш задоволені працівники) сприяє вищій продуктивності» [302,с.98]. Виявленню етичного аспекту мотивації сприяли праці з гуманістичної психології, а також гуманістичної етики, яка розглядала людину в цілісності фізичного і духовного розвитку (Е.Берн, Е.Еріксон, К.Роджерс, В.Франкл, Е.Фромм та ін.) [378; 397, с.30]. Інший напрям досліджень стосується шляхів гуманізації технологічного суспільства та ролі в цьому процесі держави. Його започаткував Е.Фромм [397, с.292-480].

Концепція моралі Е.Фромма ґрунтується на природі людини та її характері. Шукаючи альтернативи дегуманізації суспільства, філософ і психолог зводить воедино дві проблемні сфери: структуру людського характеру, його особливості й приховані можливості, а також сучасні соціальні, політичні й економічні проблеми. Основна ідея філософа (Революція надії, 1968) полягає в тому, що гуманізація суспільства можлива лише тоді, коли в аналіз цілісної соціальної системи включити те, що називається «система Людина» [397, с.293]. Відчужено-бюрократичне управління – це однобічно спрямована система влади (зверху-вниз) в якій індивідуальній ініціативі місця немає. Гуманістичне управління – це вулиця із двостороннім рухом, яка реалізує демократичний процес на засадах відкритих і справедливих відносин суб'єктів управління, що традиційно розуміється як участь громадян у прийнятті рішень. У роботі розкрито найбільш важливі кроки гуманізації суспільства, зокрема метод «активізації через участь» [397, с.403].

Доктор Майкл Фуллан аналізує два «ще не використаних ресурси для поліпшення суспільства» – моральну мету і чинники змін. Він розробляє проблему формування державного службовця як морального суб'єкта, який є ефективним у ситуації змін, що є «єдиною визначеністю» в сучасний період розвитку людської цивілізації. Як і попереднім дослідникам,

підходу Майкла Фуллана властива орієнтація на взаємодію і узгодження особистісного і інституційного розвитку, що сприяє формуванню професійної етики і морально-психологічного клімату в колективі [398, с.44].

Аналіз шляхів розвитку етики характеру, а також індивідуальності особистості та її практичної реалізації в управлінській діяльності здійснив доктор С.Кові [141]. Спираючись на досягнення філософів, психологів, етиків, політиків, педагогів (Арістотеля, Р.Емерсона, Х.Манна, К.Роджерса, Б.Франкла, Б.Франкліна, З.Фрейда, Е.Фромма та ін.), учений розробив інтегрований підхід до формування етики характеру на основі концепції взаємозалежності. Сьогоднішня соціальна парадигма, стверджує автор, підносить на п'єдестал незалежність. Проте проблема залежності є не лише зовнішньою, а й питанням моральної зрілості особистості, яка в своєму розвитку проходить етапи «залежності – незалежності – взаємозалежності». Концепції взаємозалежності С.Кові побудована на понятті «проактивність» [141, с.80-81]. Проактивна поведінка є свідомим вибором людини, який ґрунтується на цінностях. Вибираючи, людина ініціює обставини або їх перебіг і несе за них відповідальність. У цьому сенсі ми і говоримо, що людина – творець власної сутності і морального середовища життєдіяльності. Виділені дослідником сім навичок проактивної поведінки мають технологічний характер, а тому придатні для практичного використання у морально-професійній підготовці державних службовців (рис.1.1). До них належать: креативність, лідерство, ефективне самоуправління, продуктивне спілкування, творча співпраця, постійне самовдосконалення.

Аналіз зарубіжної літератури дав змогу виявити сучасні підходи до етичної освіти державних службовців у демократичних країнах Заходу. Більш детальний аналіз здійснено нами в окремих публікаціях [323; 325]. Проблема навчання етиці державних службовців присвячені праці ряду науковців (Д.Дьюї, Р.Едлем, П.Саварин, Г.Райт) [102; 104; 302; 350]. У своїх дослідженнях вони розробляють два підходи. Перший – широкий, його репрезентує педагог Дж.Дьюї [102]. Він стверджує, що освіта формує характер, а отже, кожна навчальна дисципліна за правильною організації навчає етиці. Оскільки державне управління як наукова галузь охоплює політику, право, менеджмент, етику, економіку, бізнес, соціологію, психологію, математику тощо, то зміст і методи кожної з дисциплін мають розглядатися у контексті предмета цього феномена (Г.Райт) [302, с.11]. Другий підхід полягає у введенні до навчальних планів спеціального курсу з професійної етики.

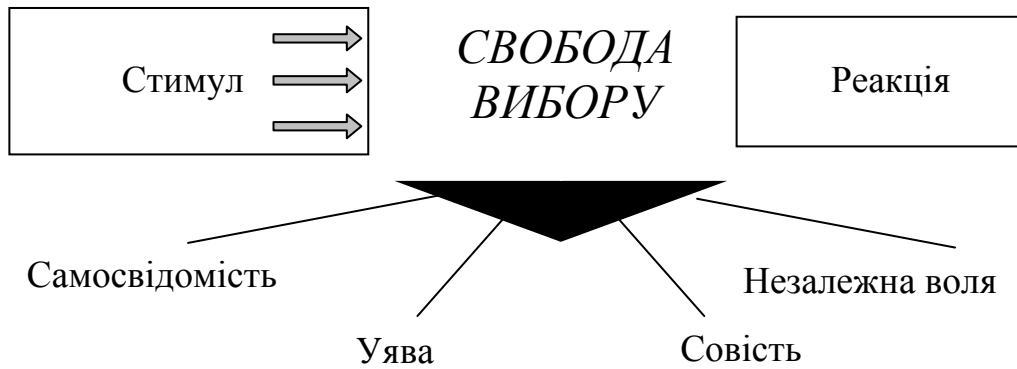


Рис.1.1. Проактивна модель поведінки

Дж.Дьюї вказував на неприпустимість освоєння етичних знань як голих абстракцій, які начебто не мають реального підґрунтя. У праці «Моральні принципи в освіті» він писав: «Ми звичайно ж віримо в моральні правила та закони, але такі, що витають у повітрі, не опускаючись на грішну землю, тобто існують самі по собі. Вони *настільки* моральні, що не стикуються з тими звичними справами буденного життя... Ми мусимо переконатися в тому, що моральні принципи – зовсім не випадкові... Термін мораль не стосується тільки окремих життєвих сфер чи періодів. Наше завдання – перетворити мораль у рушійну життєву силу і для однієї особи, і для спільноти загалом» [102, с.30]. Разом з тим, він застерігав і від спрощеного підходу до етичної освіти. Теоретично обґрунтувавши принцип гуманітаризації змісту освіти, Дж.Дьюї і на практиці довів, що моральна позиція людини формується в процесі освоєння всіх без винятку навчальних дисциплін із застосуванням різних методів їх вивчення.

Гуманітаризацію освіти зарубіжні вчені розглядають і як принцип освіти, і як її напрям. У другому розумінні йдеться про підвищення статусу гуманітарних дисциплін в освітній системі. Вчені розглядають гуманітарні дисципліни як засіб загального духовного розвитку особистості фахівця (формування його моральної самосвідомості, світогляду, розвитку мислення, мови, комунікативних якостей тощо), а також спосіб вирішення проблеми гуманітарної підготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів, особливо тих, які мають інженерну освіту [98; 104; 263; 377]. Особлива цінність гуманітарних знань для особистісного розвитку державного службовця пояснюється кількома обставинами. По-перше, ці знання з плином часу не втрачають свого соціального потенціалу. По-друге, засвоєні в процесі навчання, побудованому на значній перевазі ак-

тивних методів, ці знання стимулюють самоосвіту і самовиховання особистості. По-третє, доведено, що поглиблена гуманітарна освіта завдяки впливу на науково-пізнавальний потенціал людини сприяє прискоренню оволодіння знаннями в будь-якій галузі.

Гуманітарна освіта виконує і важливу ідеологічну функцію: формує національну самосвідомість особистості демократичного суспільства, захищаючи ідеї і концепції розвитку ринкових суспільних відносин. Дослідники американської системи освіти зазначають, що «вихованню саме цих моральних якостей приділяється особлива увага, яка іноді межує із проявами національного егоїзму» [98; 387]. У європейських країнах діють вимоги асоціації акредитації програм із державного управління (САРАА). Серед них – розвиток цінностей, знань і вмінь студента, необхідних для ефективної праці та етичної поведінки [203, с.17].

Цілеспрямована етична освіта, зумовлена потребою у підготовці людей до гармонійного співіснування в сучасному світі, має особливості. По-перше, її метою є освоєння механізмів соціальної взаємодії людей незалежно від їх соціально-демографічних або етнічних характеристик. По-друге, вона тісно пов'язується з фаховою спеціалізацією. По-третє, зміст, форми, методи навчання інтегрують найновіші досягнення сучасної науки з проблем морального розвитку особистості, загальної та професійної освіти й виховання [104; 118; 387].

Етика, що «включає в себе моральні проблеми і проблеми вибору, а також правильної і неправильної поведінки», є органічною складовою концепції організаційної поведінки Ф.Лютенса, яка реалізує комплексний підхід до проблеми моральної поведінки людини і групи, організації в цілому у контексті організаційного середовища [188, с.74]. Моральний вплив організації визначається її політикою і організаційною культурою, кодексом корпоративної етики, рольовими моделями поведінки, а також системами покарання і заохочення. Науковець звертає увагу на реальні суперечності, які впливають на етику поведінки працівника і організації в цілому [188, с.75].

В останні десятиріччя в американській школі державного управління помітним стає вплив концепції організаційного розвитку, яка ґрунтується на окремих ідеях А.Маслоу, М.Макгрегора, Р.Лайкерта. Її вихідна ідея – потреба в реагуванні на зростання швидкості змін соціального середовища й ускладнення їх характеру. Ідеальна структура адміністративно-державного управління має будуватися на моделі соціальної організації як цілісного організму, яка відповідає етичним вимогам: здатності до адаптації, співробітництва, участі державних службовців у плануванні і

управлінні змінами, можливості для їх самореалізації тощо [374, с.183-184]. Як інструмент швидкої адаптації науковці розглядають зміни в поведінці державних службовців, що досягаються цілеспрямованим впливом на їх ціннісні орієнтації, міжособистісні і міжгрупові взаємодії. У цьому процесі визначальну роль відіграє можливість самореалізації, відкриті комунікації і взаємна довіра [188].

Значну увагу західні вчені звертають на проблему етично свідомого керівництва підлеглими. Це зумовлено особливостями формальних відносин управління в системі «керівник-підлеглий», насамперед їх несиметричною структурованістю. Крім того, керівник, поряд із інституційною відповідальністю за результати праці, несе також і гуманітарну відповідальність. Названі обставини є об'єктивними причинами моральних конфліктів. Їх розв'язання розглядається як у контексті традиційної етики (теологічної, добродесності), суб'єктивної етики совісті (І.Кант), так і міжсуб'єктивної етики діалогу – комунікативної діалогічної етики [168, с.125]. Практичне застосування діалогічної концепції керівництва, вважають науковці, залежить від того, якою мірою і як швидко «елітарне» розуміння управління буде схилитися до «егалітарного». Підтримку цій тенденції, на думку вчених, міг би надати розвиток управління у бік «дисперсійного» або колегіального типу, який вимагає, щоб релевантні управлінські функції дедалі більше виконувались підлеглими [168, с.127].

Пошук шляхів гуманізації технократичної моделі бюрократії активізує у 80-х рр. і інтерес науковців європейських країн до проблеми етичної поведінки державних службовців. Він став логічним наслідком теоретичних пошуків філософів і соціологів, які ставлять завдання щодо відновлення тієї єдності етики, політики, права й економіки, яку було закладено практичною філософією Арістотеля (Р.Белл, Д.Ваттімо, Е.Левінас, М.Рідель, Г.-М.Шьонгер-Манн та ін.) [114, с.36].

Сучасні підходи до гуманізації державного управління і етики державних службовців в європейських країнах, як свідчать праці В.Айхлера, Ф.Бломе-Дреза, Б.Сутора, К.Хомана, К.Шміда та інших, ґрунтуються на критично переосмисленій етиці та її функції в системі знання, відомій як «етична революція» (В.Айхлер, А.Ардт, Г.Геккхман, Т.Купер, С.Міллер, К.Шмід та ін.) [9, с.134; 28; 37]. Фундатор етичної революції В.Айхлер визначив етику як уявлення про цінності, які стосуються сенсу життя та його гідного формування. Тому етика «має значення лише у тому випадку, коли вона застосовується» [9, с.103].

Засади марксистської етики науковці подолали через звернення до людини як до особистості, яка несе в собі і неповторну персональність, і

спільність, що всіх об'єднує. За такого підходу етика формує соціальну гармонію в суспільстві на засадах «соціальної паритетності, в якій кожна із сторін є рівноправним партнером» [9, с.17]. Права мають гарантувати не лише свободу окремої людини стосовно держави, вони мають формувати державу в інтересах усього суспільства, надаючи їй самостійної цінності. Таке спрямування держави повинен забезпечити суспільний контроль за тими, хто володіє владою.

Процес утвердження основних цінностей моралі і права висвітлює дві проблеми державних службовців: здатність розуміти моральну суть проблеми (володіти належною освітою і критичним мисленням), а також наявність рішучості й мужності для прийняття рішень «без керівництва з боку будь-кого іншого» [9, с.107]. Стосовно конкретних шляхів формування організаційних умов етичної поведінки думки учених європейських країн і американських дослідників фактично збігаються – розгортання процесу співучасті [9, с.126]. Реалізація ідеї «співучасті» потребує належної моральної політики держави. За несприятливих умов виникає суперечність між моральною відповідальністю державного службовця перед суспільством і негуманною політикою держави. Тому для розробки теорії і практики етики державних службовців особливе значення має наукове осмислення двох проблем: політичної природи державної служби і етичних проблем політики.

Раніше розглянуті підходи американських політологів Т.Купера, Р.Клірі та Н.Генрі вказують на способи етико-правового регулювання даної колізії [37].

Відповідь на запитання щодо моральності політики дав німецький політолог Б.Сутор (Мала політична етика, 1992). В основу моральної політики покладені концепції особистості і вільної конституційної держави, цінностями якої є мир, свобода і справедливість. Її завданням є «створення і поліпшення зовнішніх умов людської взаємодії при одночасному захисті моралі людської» [37, с.34]. Тому політика завжди має також і моральний бік, а тому має відповідати етичним цінностям. Її завданням, на думку автора, є обґрунтування цінностей системи сучасного суспільства і шляхів їх упровадження. Безперечний пріоритет належить базовим демократичним цінностям – правам людини, цінностям-цілям – свободі, справедливості, суспільному благу, принципам морального порядку суспільства – солідарності і субсидіарності, які унеможливають тиск соціальних структур на особистість і суспільство; структурним механізмам, які служать інструментами досягнення етичних цілей політики (ієрархічність, поділ влад, прозорість і підконтрольність інститутів). Вони є орієнтирами

для політичної дії як у широкому розумінні, так і для політичної за характером дії державного службовця.

Аналіз літератури показує, що науковці аналізують широке коло питань щодо практичного функціонування професійної етики державних службовців [432; 435; 437]. Етика державного службовця розробляється у вузькому розумінні як ставлення до праці і характеризує нормативно вироблені рамки професійних відносин. Вона визначає правила для всієї державної адміністрації у внутрішніх і зовнішніх відносинах, у відносинах із політичною владою; ставлення до фінансово-матеріальних ресурсів держави; відносини із споживачами державних послуг; розв'язання конфлікту інтересів тощо [64; 432]. У широкому розумінні етику державних службовців науковці розкривають через принципи відповідальності (персональної і «командної») і відкритості, які характеризують і етику керівництва. Таким чином, етика державних службовців характеризується як спосіб регулювання індивідуальної та колективної поведінки і узгоджується із культурою та субкультурами груп і установ [432].

Протягом останніх років важливою темою досліджень зарубіжних авторів стала практика урядової етики і відповідальність службових осіб. Це зумовлено як переходом до «нового управління» – менеджералізму (managerialism), так і розвитком Європейського Союзу як спільноти демократичних держав. Ці дослідження представлені науковими працями зарубіжних авторів з проблем етики державних службовців, які здійснювалися в межах Служби державного менеджменту Організації Економічного Співробітництва і Розвитку – ОЕСР (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) [127], матеріалами дискусій на семінарах з етики у державному управлінні (ENA), щорічних міжнародних конференціях з етики [434; 435], публікаціями Транспаренсі Інтернешнл [360].

Успішний розвиток професійної етики західні науковці і практики пов'язують із наявністю механізмів стимулювання ініціативи і відповідальності державних службовців у всіх складових професійної діяльності: доступу до державної служби, професійної освіти, системи інформації, розвитку кар'єри, винагороди, характеру керівництва тощо [432]. Аналіз показав, що європейські дослідники запозичають досвід США. Це стосується відбору кадрів за морально-професійними якостями, етичної освіти, морального стимулювання, впровадження і функціонування етичних кодексів, розбудови етичної інфраструктури тощо. І, головне, – модернізація системи регулювання професійної поведінки має здійснюватися «під потужним проводом центру» [385].

Значну увагу науковці приділяють новим етичним проблемам, які зумовлені впровадженням менеджералізму в державне управління (Е.Хондегем, Бельгія). Традиційний підхід змінився на режим роботи прозорої і відкритої державної служби, інформаційно пов'язаної із громадянським суспільством. Розгортання процесів децентралізації (decentralisation) і освоєння ділового менеджералізму (managerialism) перемістили акценти в діяльності державних службовців на результати й ефективність відносно певних груп громадян. Нормою для влади стала дія зорієнтована на середовище й ринок. Породжені адміністративними реформами зміни – включення державних службовців у розвиток політики, у прийняття рішень, в оцінювання результатів праці і їх наслідків тощо – породили нові протиріччя, які вимагають особливої уваги до етики державної служби [334]. Зокрема, протиріччя із традиційним політичним нейтралітетом державного службовця; ерозію традиційних етичних цінностей – чесності, справедливості, рівності; загрозу зловживань, тиску впливу тощо, пов'язані з поглибленням зв'язку між державним і приватним сектором. Їх розв'язання науковці і практики вбачають у дослідженні трьох центральних значень «нової етики» державних службовців: відповідальності; прозорості й відкритості державного обслуговування; її цілісності. Акцент зроблено на змінах в інструкціях і законодавстві, змінах у структурах і в організаційній культурі, на розвитку нових засобів утвердження професійної етики: етичних кодексів, «гарячих» ліній, етичних комісій, етичних агентств, чиновників з етики тощо.

Окрема група досліджень зарубіжних авторів стосується проблеми етики і боротьби із корупцією. У книзі «Системы общегосударственной этики поведения» (Берлін, 1996), підготовленої міжнародною організацією Transparency International, зазначається: «Війна з корупцією – не кінцева мета, це – не сліпий хрестовий похід за відновлення справедливості в світі. Швидше, боротьба проти посадових злочинів є частина більшої мети створення ефективного, чесного і дієвого уряду» [360, с.vi]. Ця праця є першою спробою аналізу системи «державної порядності» з часу «зняття заборони» на обговорення питання про корупцію (1994 р.) вищими керівниками американських країн і прийняття Плану Дій урядів по боротьбі з корупцією.

Основну причину корупції науковці пов'язують із браком гласності і підзвітності в системі загальнодержавної етики поведінки. Тому необхідно створити державну систему етики поведінки, метою якої є «не досягнення повної чесності чи прийняття одноразових заходів, а підвищення рівня етики поведінки і порядності влади в цілому». Система етики по-

ведінки є практичним способом підтримування активного суспільного середовища, в якому підвищується якість прийняття і реалізації офіційних рішень. У її центрі перебуває обраний народом парламент, який уособлює суть демократії. «Сама ж демократизація являє собою можливість контролю системної корупції, відкриваючи дії державних чиновників для суспільного контролю і забезпечуючи їх підзвітність» [360, с.22]. Елементами етичної системи виступають механізми, що мають правовий, адміністративний, економічний, організаційний, соціально-психологічний, культурний і суто етичний характер. У праці наведено конкретні програми, використання яких потребує розуміння базових концепцій і теоретичних положень системи етики поведінки та адміністративної реформи. Їх упровадження спрямоване на те, «щоб змусити систему працювати, змінюючи схему поведінки людей» [360, с.32-38]. Науковці аналізують досвід «багатосторонньої стратегії» боротьби з корупцією, що ґрунтується на системному підході до етики (А.Бейкер [36]), міжнародну практику розробки і функціонування Кодексів етики та поведінки як засобу контролю внутрішньої і зовнішньої корупції (В. Мейвіль [206]) тощо.

Дослідження проблеми етики державних службовців російськими науковцями і практиками докладно проаналізовано нами в роботі «Етика державної служби (зарубіжний досвід)» [323]. Аналіз літератури показав, що російські науковці активно вивчають зарубіжну теорію і практику етики державних службовців і беруть на озброєння підходи, властиві західним країнам, зокрема США, Великобританії, Франції [72, с.343-351].

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

- удосконалення законодавчої, нормативної бази, спрямованої на профілактику і боротьбу з негативними явищами у сфері державної служби;
- створення (формування) механізмів суспільного впливу на чиновника;
- вирішення моральних проблем службовців;
- докорінне поліпшення освітнього (етичного) і виховного процесів підготовки службовців [369, с.183].

Дослідження проблеми формування професійної етики державних службовців здійснюється в контексті розробки «культурно-гуманістичної» основи трудової діяльності, яка забезпечує ефективну мотивацію їх професійної діяльності (В.Анісімов, Є.Охотський, А.Турчинов та ін.). До мотиваторів «продуктивної праці» науковці відносять оптимальні умови діяльності; ефективне керівництво співробітниками; морально-психологічний клімат у колективі; авторитет організації та її керівників; професійний розвиток і службове зростання працівників тощо. У літературі виокремлюються способи мотивації державних службовців [138, с.4]. Їх аналіз показує, що наголос робиться на мотивах соціального захисту. Подібні способи впливу на особистість називають «управлінською технікою», яка спрямована на досягнення вищого організаційного успіху, але не особистісного розвитку. Її метою є не турбота про етику організації праці державного службовця, а прагнення підвищити її продуктивність праці [168, с.124].

Професійну етику державного службовця крізь призму професіоналізму досліджує доктор соціології А.Турчинов. На думку вченого, етичного регулювання потребує не професійна діяльність «за нормою», оскільки вона регулюється нормативними документами, а діяльність «в умовах невизначеності». Ефективність останньої зумовлюється морально-етичними якостями співробітників, характером службових відносин, рівнем професіоналізму співробітників, зокрема їх мотиваційними (внутрішня мотивація служіння) і операційними (технологічні стандарти виконання службових обов'язків) компонентами [386, с.106]. На нашу думку, автор спрощує проблему, оскільки сам факт наявності нормативних документів, які регламентують виконання професійних обов'язків державних службовців, не гарантує належний, тобто моральний характер їх виконання. Названі ним фактори ефективності однаковою мірою стосуються обох видів діяльності.

Інший напрям етико-професійних досліджень – аналіз моральних відносин у системі управління персоналом (К.Ф.Луганський, С.В.Коновченко, Н.Н.Шувалова та ін.) [183]. Питання етичного порядку, на думку Н.Шувалової, має вирішувати кожна із підсистем управління персоналом: підсистема трудових відносин має контролювати і забезпечувати дотримання етичних норм взаємовідносин; підсистема умов праці – створювати умови для формування моральної мотивації праці, поліпшення морально-психологічного клімату в колективі; підсистема планування і прогнозування персоналу – здійснювати аналіз і оцінювання моральних характеристик персоналу, забезпечувати умови для мотивації більш ефективної

праці; підсистема розвитку кадрів – здійснювати етичну освіту і моральний розвиток працівників; підсистема аналізу й розвитку засобів стимулювання праці – забезпечувати управління трудовою мотивацією із урахуванням моральних факторів; підсистема розвитку соціальної інфраструктури – здійснювати управління соціальними конфліктами і стресами [391, с.223-224].

Значну увагу російські вчені приділяють дослідженню проблем бюрократизму (О.Криштановська, А.Оболонський, В.Смоляков та ін.) [165; 246; 367]. «Ахілесова п'ята державної служби, – пише В.Смоляков, – низька ефективність виконавчої влади, відсутність належного порядку в діяльності апарату, хаотичність і недисциплінованість, надмірні матеріальні витрати на кожне державне рішення» [367, с.48]. Бюрократизм, на думку російських учених, є ланкою ланцюга: аморальність – непрофесіоналізм – бюрократизм. Кардинальне вирішення моральних проблем російської державної служби науковці вбачають у комплексній антибюрократичній спрямованості її реформи, яка включає соціально-політичні, організаційно-правові і моральні засоби впливу. Стимулом перебудови свідомості державних службовців є гуманізація підготовки управлінців нового покоління на основі загальнолюдських моральних цінностей і етики індивідуальної відповідальності. Її наслідком стане управлінська культура в поєднанні таких основних складових: загальний розвиток, етична й духовна культура, економічна культура, правова культура й свідомість, сучасний рівень політичної культури, психолого-педагогічна культура [72, с.344].

1.4. Категоріальні основи аналізу професійної етики державних службовців

Аналіз етики державних службовців лежить у площині професійної етики, яка, в свою чергу, є конкретним проявом загальної етики у спеціалізованих сферах. Тому розглянемо спочатку основні теоретико-методологічні аспекти професійної етики, що дасть можливість відповісти на низку принципово важливих запитань: який зміст етики державних службовців і які функції у професійній діяльності вона виконує; в чому полягає специфіка моральної регуляції професійної діяльності державних службовців; яка структура етики державних службовців; які критерії її оцінювання тощо?

Нагадаємо, що етика як прикладна галузь філософії покликана на теоретичному рівні вирішувати проблеми моралі й моральності, що виникають перед людиною у процесі взаємодії з іншою людиною у спільній

діяльності. Оскільки професійна діяльність є найбільш типовим прикладом спільної діяльності, то це дало підстави вченим вести мову про феномен професійної моралі та професійної етики, яка її досліджує. У професійній діяльності взаємодія суб'єктів опосередкована суспільним інститутом. Тому професійна етика, з одного боку, виконує функцію транслятора суспільних цінностей у професійні стандарти [354, с.79], а з другого, – інтеграційну функцію для елементів професійної групи як суспільного інституту і суспільства в цілому [261, с.21].

Професійна мораль як сукупність стійких принципів і норм, якими має керуватися працівник у процесі праці, виникла як явище буденної свідомості. Значно пізніше внаслідок теоретичного осмислення і узагальнення практики діяльності професійних груп з точки зору виконання свого призначення в суспільному поділі праці вона набуває якості наукового знання (Т.Аболіна, Г.Белякова, Г.Медведєва, Е.Федоренко, Б.Чагін та ін.) [106; 205; 392]. Тобто професійна мораль є виявом суспільної необхідності в певному типі відносин, які відповідно до специфіки професійної функції в життєдіяльності суспільства може і повинна утверджувати професійна група. Тому вона включає також правила розв'язання реальних суперечностей, що виникають у процесі праці, осмислених крізь призму потреб функціонування і розвитку професійної групи. Це означає, що основною детермінантою змісту професійної моралі виступає соціальна сутність професії, її місія в суспільстві, або, іншими словами, – «соціально-філософське тлумачення культурно-гуманістичного призначення певної професії, її етосу» [366, с.278]. Відповідно критеріями моральної оцінки професії суспільством виступають: 1) реалізація об'єктивної ролі в розвитку суспільства як моральної спільноти; 2) моральна значимість професії в розвитку суб'єктних якостей працівника.

Поняття «професійна етика» в науковій літературі й практиці вживається в різних значеннях: 1) як характер і тип суспільної дії та суспільних відносин за участю певної професійної групи, що відповідає вищим нормам моралі; 2) як кодекс – набір конкретних норм і принципів поведінки окремої професійної групи; 3) як різновид соціальної теорії, що осмислює професійну мораль. Терміни «професійна етика» і «професійна мораль» часто вживаються як синоніми, хоча безперечно науковою традицією є використання поняття «етика» для позначення науки (про мораль), а терміна «мораль» – як соціального явища. «Професійна етика (або професійна мораль)», визначається в словнику з етики, – «так називають кодекси поведінки, які забезпечують моральний характер тих взаємовідносин між людьми, які впливають з їх професійної діяльності... Виникнення і

розвиток таких кодексів представляє одну з ліній морального *прогресу* людства, оскільки вони відображають зростання цінності особистості і утверджують гуманність у міжособистісних стосунках» [366, с.285-286]. У базовому визначенні поняття «професійна етика» акцентується увага на її гуманізуючій ролі в системі професійних відносин. Можна стверджувати, що термін «професійна етика» вживається, насамперед, для регламентованих («вільних» – Р. Де Джордж [84, с.573]) професій, які усвідомлюють свою колективну відповідальність перед суспільством і споживачем, щоб вказати правила її реалізації на засадах партнерства, паритету у відносинах.

Поняття «професійна етика» через категорію моральні відносини набуло поширення. Його, зокрема, визначають російські теоретики моралі А.Гусейнов та І.Кон. «Професійна етика, – пишуть вони, – це, поперше, кодекси поведінки, що диктують певний тип моральних взаємовідносин між людьми, які є оптимальними з погляду виконання ними своєї професійної діяльності, по-друге, способи обґрунтування таких кодексів» [366, с.278]. Це визначення містить три ключових фрази, які виявляють сутність, зміст професійної етики та механізм її функціонування.

1. Сутністю професійної етики є «певний тип моральних взаємовідносин», який своєю діяльністю має утверджувати професійна група.

2. «Тип» моральних взаємовідносин розкриває «кодекс» поведінки (лат. *codex* (книга) – це зведення моральних норм, приписаних до виконання професійною групою). Норми кодексу як набір моральних стандартів, що відповідають професійним ролям і визначають якісні ознаки бажаного типу моральних відносин, забезпечують інтеграцію професійних дій працівників у спільній діяльності, спрямованій на досягнення ними спільної мети.

3. «Спосіб обґрунтування кодексу». Фраза вказує на те, що документ, названий Кодексом поведінки (етики, честі), набуває моральних регулятивних якостей за умови його належного обґрунтування. Як засвідчив аналіз літератури, обґрунтування може здійснюватися на принципі чесності або на згоді членів професійної групи. Кодекс, який ґрунтується на чесності, вимагає високої моральної свідомості її членів. Ефективним способом обґрунтування кодексу є аргументативний дискурс [83, с.29-43], витоки якого містяться ще в діалогах Сократа, або ж концепція консенсуально-дискурсивної раціональності (Ю.Габермас, К.-О.Апель [114, с.72-74]). Етичний дискурс дає змогу обґрунтувати конкретні норми поведінки на основі досягнення взаєморозуміння між його учасниками щодо моральності професійної діяльності. Кодекс, який ґрунтується на принци-

пі згоди, потребує більшою мірою формальних процедур, зокрема процедур контролю. Як було показано в попередньому параграфі, демократичні суспільства, визнаючи і високо цінуючи принцип чесності, схилиються до пріоритету принципу згоди, тобто соціально-моральні настанови (загальні і конкретні) мають підкріплюватися спеціальним контролем і санкціонуванням, що здійснюється у формі певних процедур відповідно до визначених правил. Ці процедури і правила є також результатом згоди, а їх застосування – предметом спільної уваги і критичного обговорення. Співучасть працівників у визначенні моральних норм є проявом свободи вибору. Вона дає змогу індивідуальні вимоги, що забезпечують їх моральну автономію як суб'єктів професійної діяльності, із соціально-моральними вимогами професійної групи як колективного суб'єкта і суспільства, яке відповідає за благо спільноти і добробут кожного члена. Співучасть працівників у виробленні кодексу формує в учасників не лише усвідомлення особистісної значущості певних норм, а й обов'язок солідарної відповідальності за їх упровадження.

Ураховуючи, що названі елементи професійної етики характеризують лише зміст моральної свідомості, наведене визначення не є повним. Воно не відображає практичне впровадження кодексу, тобто поведінкову практику представника професії. Тому його варто доповнити ще двома елементами:

а) інструментами, які забезпечують дієвість кодексу (на рівні інституту, правил і процедур морального дискурсу, оцінювання рішень і дій та їх реалізації),

б) сукупністю морально-професійних якостей і навичок, завдяки яким цінності й норми кодексу адекватно сприймаються і реалізуються в комунікативних, професійних та інших відносинах. Інакше кажучи, щоб «приписані до виконання» моральні норми дій стали реальністю, вони мають стати, насамперед, формою моральної свідомості суб'єкта, яка реалізується з допомогою етичних чеснот (властивостей характеру і практичних навичок) у формі морального вчинку (рішення, дії). Таким чином, професійна етика поєднує активність моральної свідомості з поведінковою практикою відповідно до її припису завдяки морально-професійним якостям характеру працівника.

Отже, правомірно стверджувати, що професійна етика – не просто конкретизація загальноетичних норм у професійній сфері або, іншими словами, застосування результатів теоретичної етики до професійної діяльності. Це – своєрідна форма самоорганізації моральної свідомості і відповідної професійної поведінки суб'єкта професійної діяльності. Шляхом

теоретичного осмислення індивідуального і суспільного морального досвіду працівник або професійна група виробляють професійні цінності й норми, яких потрібно дотримуватися, встановлюють правила морального оцінювання рішення, дій, а також виховують (стимулюють) у собі риси характеру, необхідні для моральної діяльності. Таке тлумачення професійної етики дає підстави вживати терміни «професійна мораль» і «професійна етика» як синоніми. У рамках такої професійної етики зливаються воедино і стають змістом реальної, відповідним чином організованої практики теоретичний аналіз, суспільний дискурс, прийняття морально відповідального рішення і його реалізація.

Професійна етика інтегрує дві складові: етику професійної групи та індивідуальну етику окремого працівника. Перша характеризує цінності, вимоги, норми і правила, які описують етику поведінки професійної групи як соціальної страти, і в цьому сенсі вона є складовою соціальної етики, друга – вимоги до індивідуальних моральних якостей (моральності) представника певної групи як умову його належної професійної діяльності. Вони називаються «професійно-етичними» і зумовлені не інституційними умовами праці, а особливостями характеру, загальною культурою особистості, зокрема рівнем моральної зрілості [106, с.317]. Такі якості зумовлюють стійкі прояви моральної свідомості у поведінці, відносинах і вчинках працівника. Вони поєднують у собі соціально-типові ознаки, властиві професійній групі та індивідуальні особливості.

Регулювання з допомогою професійної етики підлягають усі елементи професійної діяльності та її організації: цінності й цілі, мотиви, норми, правила, суб'єкти (працівник, керівник, трудовий колектив), їх відносини і способи взаємодії, засоби й методи праці, результати, наслідки тощо. Це дає змогу сформувати відносини внутрішньої і зовнішньої довіри, сприятливий моральний клімат у трудовому колективі, а також утвердити авторитет професійної групи в суспільстві.

Професійна етика регулює: 1) прийняття рішень у типових і нетипових ситуаціях професійної діяльності; 2) вирішення етичних проблем колективної діяльності, оскільки загальна теорія етики традиційно досліджує вчинки окремої людини; 3) аналіз і визначення загальних моральних основ професійної діяльності; 4) залучення до вирішення моральних проблем знань з інших галузей науки: політичних, управлінських, поведінкових, організаційних, правових, економічних тощо; 5) пропаганду моральних ідеалів, процеси утвердження бажаних цінностей і взірців, до яких необхідно прагнути професійним групам і працівникам у своїй діяльності служіння.

Моральні вимоги суспільства до професії диференціюються залежно від її значення для суспільства та розвитку працівника. У монографії «Етика державних службовців» (Київ, 2003) нами здійснена класифікація професій, що зумовлюють потребу в додатковому етичному регулюванні [344, с.35-36]. Специфічних систем моралі потребують ті професії, зовнішні прояви і кінцеві результати яких мають суттєвий вплив на людину, на розвиток суспільства, їх безпеку, культурний і моральний стан. До таких професій належить державна служба.

Особливість професійної етики полягає в тому, що вона поєднує в собі системи ціннісно-нормативної орієнтації, морального регулювання і саморегулювання. Як об'єкт морального регулювання виступає поведінка працівника. Механізмом функціонування професійної етики є спосіб морального самоствердження працівника – це вільний і свідомий вибір та реалізація ним учинку (рішення, дії) на засадах інтерналізованих професійних моральних цінностей і норм. «Моральний учинок є реалізація культурної цінності в соціальній ситуації, яка включає взаємодію з іншими суб'єктами. А оскільки йдеться про взаємодію, – мають існувати стандарти, взаємно обов'язкові для її учасників» [261, с.29]. Їх реалізація забезпечує «творення морального» у власному – духовному світі суб'єктів взаємодії, а також у соціальному середовищі. Докладніше суть морального самоствердження у взаємодії з іншими як механізму функціонування моралі нами буде розкрито у третьому розділі.

Специфіка суспільного призначення державних службовців потребує обґрунтування нової парадигми професійної етики. Її доцільно розглядати на чотирьох рівнях: 1) суспільному, який визначає певним чином ієрархізовану систему суспільних цінностей (загальнолюдських і демократичних) і норм державної служби; 2) інституційному – специфічних цінностей і норм державної служби як суспільного інституту; 3) рівні трудового колективу – морально-професійних норм і стандартів професійної діяльності, комунікацій і відносин, які визначають практичну поведінку, що відповідає уявленням про ідеал державної служби; 4) індивідуальному рівні моральності суб'єкта відповідальної професійної діяльності і громадянина. Інтернаціоналізація службової етики потребує також аналізу і міжнародних вимог до професійної етики. Етика державної служби, таким чином, характеризує професійну мораль як духовно-практичний феномен, який забезпечує регулювання професійної діяльності і відносин та сенсожиттєвий розвиток і самореалізацію службовців на засадах загальнолюдських, суспільних, специфічно-професійних ціннос-

тей і норм, а також особистісних потреб і інтересів, наслідком яких є виникнення гуманної інтерсуб'єктної спільності.

До загальнолюдських належать цінності, які стосуються сенсу життя та його гідного формування: людина як найвища цінність, її свобода, справедливість, солідарність, толерантність тощо. Зміст суспільних цінностей визначається також орієнтацією на демократичний тип соціальної системи. Демократія як суспільне самоврядування, що здійснюють рівноправні громадяни через безпосередню участь в обговоренні й вирішенні громадських справ шляхом вільного вибору (голосування) виступає у двох формах: політичній – як спосіб організації та здійснення державної влади і управління; соціальної – як залученість громадян до вирішення суспільних справ [253, с.26]. Демократія, заснована на правах, є духовним і моральним явищем, що сприяє реалізації людської гідності й самостійності шляхом втілення в життя різноманітних прав людини. У цьому сенсі вона є природним моральним явищем. Тому, коли йдеться про неперервні цінності демократії, мається на увазі цінності, що відображають людське існування в його повноті: громадянин, його гідність, життя і здоров'я, чесноти (табл. 1.2). «Сутність і сіль демократичної влади в тому, що вона і не є владою у звичному розумінні... В умовах демократії найбільша влада належить не державі, не органам і організаціям, а людині. Але це влада не над людиною, а над самим собою. Управління самим собою» [89, с.51].

Виявлення специфічних цінностей державної служби потребує аналізу її сутності як професійної діяльності. Основною детермінантою змісту етики державних службовців виступає тлумачення її соціальної природи і культурно-гуманістичне призначення (місія). Державна служба як вид професійної діяльності в Україні узаконена відносно недавно (1993 р.). Закон України «Про державну службу» так визначає зміст державної служби: «Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження» [119].

Таблиця 1.2

Цінності демократії

Цінності демократії	Зміст цінності
1	2
Громадянство, громадянськість	Формальна належність людини до держави, політико-юридичний зв'язок з її структурами; розвиненість соціальної свідомості й особистої гідності, здатність усвідомлювати власні інтереси і вміти захищати їх, враховуючи інтереси суспільства
Людська гідність	Громадянин – носій гідності та її захисник; усвідомлення ним власної значущості, власної місії, унікальності й невичерпності здібностей – одна з основних чеснот демократичного світогляду і, водночас, один із громадянських обов'язків; гідність є породженням і умовою свободи
Моральна автономія	Визнання і гарантування державою невідчужуваних прав кожної людини, насамперед права бути собою, особисто обирати життєвий шлях і способи самореалізації
Свобода як поєднання свободи «негативної» та «позитивної»	Простір, у якому людина належить сама собі і може приймати будь-які рішення, які не шкодять іншим; свобода від втручання інших: автономність, індивідуалізм, формально-юридична рівність, яка забезпечується наданням певних прав; ідеал рівних можливостей для розвитку особистих здібностей і реалізації життєвих прагнень: свобода, рівна для всіх (соціальна рівність), спільнотність (комунітаризм)
Свобода совісті	Право на свободу совісті – основна демократична цінність людини; відображає сферу індивідуального вибору, внутрішніх переконань, а тому є недоторканим і не підлягає владному чи іншому примусу

Продовження таблиці 1.2

1	2
Компетентність, відповідальність	Знання про способи відстоювання прав і свобод; вміння захищати власні інтереси; обов'язок повною мірою відповідати за прийняті рішення і вчинені дії
Приватність, невтручання в особисте життя	Гарантія суверенітету людини: невтручання інших (окремих людей, держави) у справи, що не стосуються її публічної діяльності; у приватну сферу, єдиним господарем якої є вона сама
Конституція і конституціоналізм	«Надлюдська» інстанція, яка встановлює межі свободи й відповідальності кожного члена спільноти; визначає принципи соціального співіснування людей у демократичному суспільстві
Свобода слова, вільні ЗМІ і громадська думка	Цінності-чинники і умови самореалізації громадянина; їх наслідком є виникнення публічної сфери – сфери відкритості, в якій громадська (суспільна) думка набуває легітимації, стає важливим чинником політики демократичної держави; як і інші свободи, свобода слова і громадська думка не можуть існувати без моральної відповідальності
Громадська асоціація	Демократія як соціально орієнтована форма світогляду спрямовує людину на свідоме й активне соціальне життя; вона забезпечує її базову потребу в єднанні з іншими, налаштованість на взаємність, відповідальність, співучасть у громадському житті; асоціативні (комунітарні) цінності (солідарність, довіра, взаємна підтримка, готовність спільно й узгоджено діяти для захисту соціальних інтересів тощо) становлять етичну основу демократії
Соціальний порядок	Універсальна суспільна цінність, яка забезпечує стабільність, впорядкованість, безпеку життя на основі законів, процедур, громадської обізнаності, виваженості й досвіду соціального співжиття

Специфіка професійної діяльності державних службовців полягає в тому, що вона є різновидом управлінської діяльності, яка здійснюється в рамках держави як правового інституту суспільства. Головна риса моральної держави полягає в тому, що вона діє справедливо. Держава служить усьому суспільству, тому вона повинна поводитися зі своїми громадянами як із рівними перед законом, забезпечувати умови, в яких вони можуть безпечно взаємодіяти, не допускати завдання шкоди однією особою (групою) іншій особі чи групі осіб. Отже, справедливість є визначальною нормою державної служби і морально-професійною рисою державних службовців. Моральне призначення державного службовця як суб'єкта державної управлінської діяльності полягає у забезпеченні на основі закону рівних можливостей і умов для реалізації потреб і інтересів кожного громадянина, загальних інтересів суспільства як цілісної спільноти громадян, а також недопущення завдання їм шкоди з боку інших осіб (груп) чи з боку держави. Якщо закони завдають шкоди чи порушують норму справедливості до будь-якого громадянина, вони не можуть бути морально виправданими.

Специфіка професійної діяльності державного службовця полягає в наявності реальних суперечностей між його громадянськими правами і професійними обов'язками. Моральне самопочуття державного службовця залежить від вирішення таких проблем, як: гармонізація інтересів суспільства, держави і його власних (так званий «конфлікт інтересів»); політична неупередженість, конфіденційність, право на приватне життя та низки інших інших, пов'язаних із обмеженням громадянських прав.

Моральний вимір професійної діяльності державного службовця обумовлює назва професії – «державна служба», «державний службовець» і законодавчо закріплений базовий принцип «служіння». Він визначає обов'язок і право служити іншим та виступає своєрідною формою визнання суспільною громадою значущості цієї професії та її носіїв. Унікальний у суспільній структурі статус професійної державної служби визначає її можливості в розвитку суспільної моралі. Державні службовці, виконуючи морально професійні обов'язки, впливають на моральний стан держави в цілому; статус державної еліти забезпечує їм прогресивний вплив на суспільні цінності. Тому закономірно, що наслідком орієнтації державної служби на моральне самовдосконалення має стати удосконалення ціннісних орієнтацій суспільства.

Зміст етики державних службовців зумовлений сутністю і змістом професійної діяльності, яка визначена через організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції в системі органів виконавчої влади [119].

Така діяльність називається адміністративною, вона включає участь у підготовці, прийнятті та виконанні державних управлінських рішень.

Поняття «адміністрування», як відомо, вживається у двох значеннях: 1) управління, завідування; 2) формально-бюрократичне управління, яке здійснюється виключно через накази і розпорядження, командування, ігнорування тих, кому належить ці розпорядження виконувати [357, с. 4]. Особливістю адміністративної діяльності є те, що вона реалізується у специфічних відносинах, ознакою яких є нерівність сторін. Причому підлеглість в адміністративних відносинах має не лише організаційну, а й правову основу – тут діє пріоритет органу державної влади. Це означає, що одна сторона – суб'єкт державного управління – для вирішення певного кола проблем наділяється повноваженнями, яких інша сторона не має, або вони недостатні для самостійного вирішення завдань. У цьому значенні адміністративні відносини мають розпорядчий характер: рішення органу влади не залежить від згоди іншої сторони, оскільки цей орган, його посадові особи діють на підставі закону. Проте підпорядкування в таких відносинах може досягатися різними способами і на різній основі: воно може бути добровільним, якщо інтереси керуючої і підлеглої сторін збігаються, або примусовими, коли вони суттєво різняться. Без моральних засад, які спрямовують взаємодію обох сторін і забезпечують добровільне підпорядкування, забезпечити ефективну діяльність підлеглих неможливо.

Така ж вимога діє і стосовно організаційної роботи («організувати» – об'єднати для певної мети, впорядкувати що-небудь). Її сенс полягає в об'єднанні праці групи людей (колективів) для досягнення спільної мети і підтримуванні певного порядку в їх спільній діяльності. Організаційним ефектом належно організованої спільної праці є додатковий позитивний – синергетичний результат [357, с.7]. Його досягнення, як і в разі «добровільного підпорядкування», забезпечує побудова спільної діяльності на засадах професійної етики.

Названі особливості професійної діяльності державних службовців зумовлюють специфічну роль професійної етики в її здійсненні: вона є невід'ємною складовою цієї діяльності, починаючи з теоретичного обґрунтування гуманності мети і завдань, організаційно-правового забезпечення їх практичного виконання, наукового обґрунтування рішення щодо ефективних шляхів реалізації, належного ресурсного забезпечення, організації спільної діяльності з виконання функцій, її контролю аж до оцінювання результатів і наслідків з моральної точки зору. Це означає, що етика державних службовців органічно взаємодіє з іншими регуляторами: її норми й принципи спрямовані на ті ж цілі, що й вимоги нормативно-правової бази державної служби, організації і технології управлінської

діяльності. Її регулятивна особливість полягає в тому, що вона забезпечує управлінській діяльності гуманістичні засади, ставлячи людину в її центр як «міру всіх речей». Саме такий тип державного управління отримав сьогодні назву «м'якого», гуманістичного, інтерактивного [51, с.213-245], який своїм наслідком має суспільство як «комунікативну спільноту».

У сучасній науковій літературі етика державного службовця найчастіше визначається як сукупність моральних правил поведінки, за допомогою яких можна оцінити його діяльність з погляду таких цінностей, як справедливість, чесність, совість, гідність, людяність, чуйність тощо [84, с.158]. Низка визначень містять окремі специфічні вимоги до етики державного службовця, зумовлені їх статусом: непідкупність, вірність державі й закону [237, с.288-295]. Змістова характеристика етики державного службовця обмежується, як правило, одним-двома компонентами етичної системи професійної діяльності, найчастіше сукупністю цінностей і норм. «...Виробнича етика службовця визначає мету, до якої він має прагнути, які державні інтереси охороняти, ієрархію цінностей, привілеїв і благ, що дозволяє формувати доброзичливу громадську думку» [406, с.113]. Аналіз наявних визначень свідчить про домінування ціннісно-нормативного підходу до цього феномена, який трактує його як форму моральної свідомості. На дану обставину звертають увагу й інші дослідники, зазначаючи, що «моральнісний вимір державної служби – це моральні аспекти не лише свідомості, але й діяльності та взаємин у цій професійній сфері» [92, с.255]. Проте у названих підходах не розкривається особистісний чинник етичної поведінки, що надає службовій етиці якості зовнішнього регулятора.

У літературі не розрізняються поняття «етика державної служби» та «етика державного службовця». Тому сформулюємо їх робочі визначення. *Етика державної служби* – це різновид професійно-інституційної етики, яка досліджує стан професійної моралі і проблеми її функціонування: систему цінностей, норм, характер відносин і моральні засади діяльності, культуру та інститути даної професійної групи, які забезпечують гуманність, професіоналізм і добросовісність державних службовців у їх служінні громадянину, суспільству, державі. *Етика державного службовця* характеризує професійну моральну свідомість і самосвідомість, спосіб мислення та особливості поведінки, що відповідають критеріям загальнолюдської моралі, суспільним цінностям, спеціальним професійним моральним вимогам і сенсожиттєвим цілям службовця та забезпечують належне виконання ним морального обов'язку.

Об'єктом етики державних службовців є професійна мораль, предметом – закономірності й шляхи формування та функціонування. Мету етики державних службовців можна визначити як забезпечення і підтри-

мку суспільно схвалюваної гуманізованої професійної діяльності, спрямованої на забезпечення прав і свобод, потреб та інтересів громадянина, суспільства, держави, а також формування гуманних суспільних відносин, які забезпечують інтеграцію суспільства в єдину спільноту. Її основними завданнями є: формування професійної моральної свідомості (й самосвідомості як її компонента) державних службовців, досвіду гармоніювання службових відносин та добросовісної професійної діяльності шляхом сенсожиттєвої самореалізації; утвердження моральних засад організаційної культури, яка забезпечує моральну соціалізацію; цілісну мотивацію (інституційну, організаційно-практичну та сенсожиттєву) і моральне стимулювання праці державних службовців.

Аналіз професійної моралі службової діяльності будемо здійснювати з допомогою категорій етики. Специфіка етики державних службовців у категоріальному визначенні має такі ознаки:

- особливості категорій етики державних службовців співвідносяться із загальними етичними категоріями як одиничне та загальне;
- категорії етики державних службовців відображають професійну діяльність і суспільні явища крізь призму гуманістичного ставлення до людини, громадянина як до найвищої цінності суспільства;
- регулюючи професійні відносини, категорії професійної етики відтворюють їх координаційно-субординаційний характер;
- категорії етики державних службовців зафіксовані не лише в нормах, принципах моралі, кодексах етики, вони мають і нормативно-правове закріплення.

Як найбільш загальні наукові поняття, що відображають головне, сутнісне в становленні, функціонуванні та розвитку професійної моралі, категорії етики розкриті в науковій літературі [202, с.126; 366]. Окремі категорії етики державних службовців аналізуються в монографії «Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми» (2003), підготовленій науковцями НАДУ [92].

Важливими для визначення специфіки професійної моралі державних службовців є такі її характеристики: 1) ціннісний (аксіологічний) характер; 2) емоційно-оцінна форма; 3) опора на громадську думку; 4) подвійний – об'єктивно-суб'єктивний характер. Остання ознака відображає діалектику гуманістичної взаємодії людини і суспільства: моральний розвиток людини відбувається в суспільстві, а розвиток суспільства – через взаємодію людей і соціальних груп в інтересах особистісного розвитку. Джерело морального розвитку особистості міститься в самій людині – це

моральне самовизначення людини через почуття обов'язку, відповідальності, совісті тощо [9, с.14]. Моральне самовизначення є умовою морального самоствердження особистості. Оскільки поняття морального самовизначення в етико-філософській літературі не визначено, воно буде обґрунтоване під час аналізу процесу формування етики державних службовців.

Систему категорій етики державних службовців можна представити через структуру індивідуальної моралі (надавши їм специфічно-професійного змісту), яка включає моральну свідомість, моральну діяльність та моральні відносини і яка є елементом моральної системи суспільства (рис. 1.2). Оскільки сторони моралі взаємопов'язані, то деякі етичні поняття, які їх описують, стосуються кожної з них.

Основними категоріями етики державних службовців є професійна моральна свідомість (у тому числі самосвідомість), моральна діяльність, моральний учинок, моральні відносини, моральний обов'язок тощо. Кожна з них, у свою чергу, має власні категорії.



Рис.1. 2. Структура моральної системи суспільства

Людська якість стосунків, як відомо, набуває морального характеру лише тоді, коли вона усвідомлюється особистістю і суспільством, «стає фактом особистісної і суспільної моральної свідомості» [202, с.104]. Основою моральної свідомості є моральні цінності та ідеали. Це – сенсожиттєві орієнтири особистості: добро, істина, гуманність, свобода, справедливість, честь тощо. Принциповою особливістю етики державних служ-

бовців є опора на взаємодію індивідуального «Я» з «Іншим», що зумовлює виникнення взаємної довіри і спільності.

Моральна свідомість державного службовця формується в процесі осмислення і розв'язання моральних проблем (діяльності, відносин) з допомогою концептуального і категоріального апарату професійної етики. Вона являє собою чуттєво-раціональне усвідомлення моральних процесів, що супроводжують професійну взаємодію крізь призму не лише власних уявлень про добро і зло, належне і справедливе, сенс життя і сумління тощо, а й інституційних уявлень про добродесну поведінку. Вона є суб'єктивним відображенням професійної моралі на почуттєвому (морально-психологічному) і раціонально-теоретичному рівнях. Оперуючи ціннісно-нормативними категоріями «моральний обов'язок», «служіння», «правильне», «благо», «законність дій», «справедливо», «гідність людини» тощо, моральна свідомість забезпечує уявлення про моральний взірць службової поведінки та конкретні способи орієнтації у функціональних і ситуативних умовах, специфічних для окремих посад і колективів. Таку властивість моральній свідомості надає уявлення про належну професійну діяльність як діяльність «служіння», яке набуло якості особистісної значимості і отримало специфічне моральне обґрунтування. Воно «матеріалізується» у формі моральних почуттів (честі, обов'язку, відповідальності); професійних цінностей, принципів, норм, які сприймаються державним службовцем як орієнтири уже не з точки зору зовнішньої вимоги, а з точки зору їх моральної цінності, набуваючи якості моральної позиції, переконань, моральних мотивів тощо.

Орієнтація професійної моралі на взаємодію з іншим зумовлює якісну характеристику професійного інтересу державного службовця як турботу про права й інтереси іншого. У цьому полягає моральний обов'язок державного службовця і головний ціннісно зорієнтований моральний принцип – вбачати в іншому не засіб, а мету (І.Кант), в інтересах іншого вбачати власні інтереси. За такого підходу моральне самоствердження державного службовця як вияв його гідності буде самоствердженням професійним. Структурують професійну моральну свідомість державного службовця в систему принципів, норм, мотивів тощо, надаючи їй цілісного характеру, суспільні й професійні моральні цінності та ідеали як сенсожиттєві орієнтири моральної діяльності.

Важливою складовою моральної свідомості державного службовця є *моральна самосвідомість* («Я-концепція»), яка характеризує його духовне самовизначення як суб'єкта (честь, гідність, сумління тощо). Вона відображає усвідомлення службовцем власної інтелектуально-духовної, особистісно-професійної специфіки. Це цілісний образ власної особисто-

сті як професіонала, особистісної та професійної гідності, ціннісно-світоглядних переконань і дій тощо, згідно з яким він ставиться до самого себе і буде взаємодію з іншими. Складовими моральної самосвідомості державного службовця є: когнітивна компонента (самосвідомість) – сприйняття особистісних якостей, професійних здібностей, суспільно-професійної значущості тощо; емоційна – відображає рівень самоповаги, впевненість або зарозумілість, самозневажання тощо; оцінно-вольова – характеризує прагнення підвищити самооцінку, завоювати повагу, довіру, професійне визнання тощо [92, с.207; 300, с.419-420]. Рушійною силою реалізації морально-професійних вимог є моральні мотиви (потреби, інтереси), насамперед моральний обов'язок.

У суспільстві (як соціальній системі) *моральна норма* (від лат. *norma* – правило, взірець) виконує функцію інтеграції її елементів навколо спільних цінностей. Суспільство не зможе вижити, якщо його норми не є обов'язковими для усіх елементів. Воно визначає правила реалізації суспільних цінностей, які конкретизовані стосовно певної професійної групи, а також конкретні способи орієнтації для дій у функціональних і ситуаційних умовах, специфічних для певних колективів і посад [261, с.18]. У професійній етиці державних службовців моральна норма визначає форми допустимих моральних рішень і дій, які забезпечують виконання професійною групою та її представниками морального обов'язку. Вона є однією із найпростіших форм моральної вимоги, що є елементом морально-професійних відносин і формою моральної свідомості [366, с.219]. У ній знаходить об'єктивацію професійна потреба в тому, щоб у ситуаціях моральної колізії, які повторюються, державні службовці вчиняли однозначно. Тому етичні норми відображають практичну доцільність тих форм професійної співпраці (взаємодії та відносин), які набули моральної визначеності й стійкості. Вони поділяються на норми-заборони, норми-рамки, норми-взірці. Сутнісними рисами морально-професійної норми є її імперативність (обов'язковість), категоричність (безумовність, незалежність від обставин) та універсальність (відсутність «подвійних стандартів»). Ці риси відображають загальний і необхідний зміст морального закону – «норми норм» – «золотого правила етики». Докладно вони проаналізовані нами в монографії «Етика державних службовців» (2003). Морально-професійні норми закріплюються в Законі України «Про державну службу», присязі державного службовця, кодексі етики поведінки, професійних і колективних традиціях, правилах організації професійної діяльності тощо.

Моральні принципи виражають спеціальні моральні вимоги до службової діяльності у найбільш загальній формі. Вони розкривають сутність і

зміст, задають загальний напрям професійної діяльності і є основою конкретних норм. Цілісність професійної діяльності забезпечує сукупність моральних принципів. Тому їх практична реалізація в конкретній ситуації потребує свідомого поєднання.

Моральна діяльність (вчинки). Арістотель, визначаючи предмет етики як практичної науки, наголошував на тому, що вона досліджує не всяку діяльність, а лише пов'язану із вільним вибором, який здійснює людина [20, с.206]. Поняття «моральність діяльності» державного службовця характеризується такими категоріями, як «свобода вибору», «свобода дії», «свобода творчості», «свобода самореалізації» тощо. Моральна діяльність виявляється у моральному вчинку, що скеровується і переживається суб'єктом (як автором і учасником), який несе повну відповідальність за його наслідки. «Не зміст зобов'язання мене зобов'язує, а мій підпис під ним... цей зміст не міг ізольовано спонукати до вчинку-підписування, а лише відповідно до моїх рішень дати зобов'язання» [255, с.163]. Він виступає безпосереднім «механізмом» моральної творчості як вищого прояву соціалізації людини. Повноцінний вчинок є водночас і акцією духовного розвитку особистості, і творінням та творенням моральних цінностей. Втілена в діях і вчинках, моральна діяльність стає моральною поведінкою і щодо людей, і щодо природного середовища. Тому моральна поведінка є зовнішнім виявом моральної свідомості.

На предмет моральності можна оцінювати державне управління в цілому як управлінську діяльність, що має відповідну структуру й суб'єктів. Що стосується державного службовця, який свідомо і добровільно обрав цю професію, то моральність виконання ним професійних обов'язків оцінюється з точки зору відповідності суспільним і специфічним моральним цінностям та нормам професійної етики, тобто моральна діяльність державних службовців не є самостійним професійним напрямом. Коректніше про неї вести мову як про аспект усіх елементів професійної діяльності, який надає їм моральної значущості: мотивацію, цілеутворення, постановку завдань, вибір рішення, засобів, дій та оцінювання результатів. У «матеріалізованому» вигляді моральна діяльність державного службовця проявляється як властивість інтелектуальної та вольової сфер особистості. Її рушійною силою є *моральна мотивація професійної діяльності*, яка характеризує свідоме спрямування поведінки на виконання професійного обов'язку. Вона вводить у дію знання, переконання і моральні потреби (творити добро, виконувати обов'язок, досягати певних ідеалів тощо) та вимагає морального мислення й розвиненої уяви. Таким чином, моральна діяльність забезпечує державного службовця від реалізації хибної настанови, згідно з якою мета виправдовує засоби. Завдяки

включенню морального механізму в процесі мотивації, цілеутворення, вибору рішення, засобів, дій результат професійної діяльності матиме моральний характер. Особливістю моральної діяльності державних службовців є також моральна оцінка професійних рішень, дій з погляду їх наслідків. На таку її функцію звертають увагу психологи, фахівці з етики бізнесу, політичної етики та ін.

Моральна діяльність і поведінка сприяють встановленню сталих зв'язків між людьми, тобто моральних відносин. Як моральна діяльність не є автономним видом діяльності, так і моральні відносини не існують окремо від економічних, політичних та інших відносин. Вони є характеристикою усіх професійних відносин державних службовців, відіграючи в них гуманізуючу роль.

Морально-професійні відносини – це простір функціонування професійної моралі. Вони є своєрідною формою професійних зв'язків і взаємодії державних службовців, їх спілкування, співробітництва, солідарності. У моральних відносинах знаходить вияв суб'єктність державного службовця, завдяки чому вони об'єднують усіх службовців у цілісний колектив, забезпечуючи взаєморозуміння, взаємну довіру, взаємопідтримку, взаємодопомогу, співчуття тощо. Оскільки морально-професійні відносини мають ціннісну основу, вони є: 1) аспектом усіх суспільних і міжособистісних відносин; 2) мають цілеспрямований, свідомий характер; 3) відображають демократичну спрямованість суспільства; 4) детермінуються особливостями національної культури; 5) фіксуються в традиціях і звичаях державної служби, народу; 6) спрямовують суспільний розвиток по шляху гуманізму і демократії.

Морально-професійні відносини державного службовця характеризують його взаємодію з усіма суб'єктами державного управління (колегами, колективом, громадянами, суспільними групами, суспільством у цілому) на демократичних засадах законності, свободи, справедливості, гуманізму, чесності тощо. Вони створюють ціннісно-смысловий простір службової діяльності як системи професійних зв'язків і залежностей (субординації-реординації-координації) з іншими суб'єктами державного управління, яка забезпечує належні умови для виконання морального обов'язку, зокрема, між:

- державними службовцями і державою;
- державними службовцями згідно їх посадовою підлеглістю, координацією;
- державними службовцями різних гілок влади;
- державними службовцями і громадянським суспільством;
- окремими державними службовцями і громадянами тощо.

Моральні відносини у державній службі існують у формі вимог (принципів, норм, правил), які висувають суб'єкти професійних відносин один до одного з приводу виконання морального професійного обов'язку: моральних принципів державної служби; моральної відповідальності; морально-професійних якостей; морального контролю в процесі діяльності. Специфічним виявом моральних відносин є ставлення державного службовця до самого себе, яке виявляється в моральній самосвідомості, самооцінці, самоконтролі.

Моральна культура є своєрідною кодовою основою, матрицею моральної системи. Дослідники моральної культури розглядають її як «інтегральну єдність» двох суспільних явищ: культури і моралі у вимірі всезагальності, у справжньому сенсі людського буття (В.Біблер, А.Гусейнов, О.Сухомлинський та ін.) [50, с.6-18; 80; 373]. Мораль у цій єдності становить змістову основу. Тому структурно моральну культуру державного службовця можна подати як культуру моральної свідомості, моральної поведінки і моральних відносин.

Суспільна сфера, в якій відбувається моральне регулювання, зумовлює зміст і особливості загальних моральних функцій, їх питому вагу та соціальне значення, а також специфічних моральних функцій соціально-професійних груп. Коли йдеться про функції етики державного службовця, варто визначити зміст морального впливу і його адресатів – особистість державного службовця, трудовий колектив, державу, громадянина, суспільство в цілому. Більшість авторів найчастіше виокремлюють такі функції професійної етики: регулятивну, оцінно-імперативну, пізнавальну, виховну, комунікативну тощо [50; 202; 366]. У сфері етики державних службовців доцільно розглядати низку функцій, які виявляють її специфічну роль у професійній діяльності.

Пізнавально-оцінна функція етики державних службовців спрямована на формування нового демократичного сприйняття суспільства й переосмислення в цьому контексті ролі держави й професії державного службовця. Вона полягає, по-перше, у формуванні професійної моральної свідомості й самосвідомості державного службовця, зокрема в осмисленні та інтеріоризації демократичних суспільних цінностей і норм, етичних принципів і вимог державної служби, морально-професійного обов'язку тощо, по-друге, – у розвитку морального мислення, здатності до рефлексії моральних проблем, власного духовного світу, моральної аргументації і моральної самооцінки. Реалізація пізнавально-оцінної функції спрямована на формування навичок морального аналізу, алгоритмів морального обґрунтування рішень, дій, відносин, їх морального оцінювання тощо, тобто пізнавально-оцінна функція не тотожна науковому пізнанню моральних

явищ. Дві її складові (підфункції – пізнавальна й оцінна), які тісно пов'язані між собою в моральному процесі, сприяють розвитку теоретичного мислення і суб'єктивної орієнтації у світі моральних проблем професійної діяльності, здійснення морального оцінювання й морального вибору. Тому професійна етика виступає основою професіоналізму державних службовців.

Регулятивна функція спрямована на впровадження етичних засад у професійну діяльність, шляхом відповідної організації колективної праці та нормування професійних відносин. Специфічна цінність моральної регуляції полягає у забезпеченні державному службовцю умов для відповідального виконання професійного обов'язку шляхом повноцінного вияву свободи, ініціативи, самостійності – умов, за яких лише і можлива професійна мораль і моральна професійна діяльність. Окремі автори структурують регулятивну функцію, виділяючи в ній такі складові: нормативно-установчу, моральної регламентації, моральної субординації і моральної координації. Це дає змогу визначити морально-професійні норми, які виступають інструментами, засобами праці та її вдосконалення (В.Писаренко, І.Писаренко) [270]. Реалізація регулятивної функції спирається, насамперед, на професіоналізм керівних кадрів, а також на свідому волю і відповідальність кожного державного службовця, колективу в цілому за доручену ділянку роботи.

У переломні моменти суспільного розвитку регулятивна функція етики державного службовця проявляється неповною мірою. Це пояснюється тим, що колишня морально-етична нормативна система (примусу) і відповідна організація праці втратили свій авторитет, а нова лише формується і ще не визнається безумовною професійною цінністю. Це виявляється у моральній безпринципності, управлінському свавіллі, безпредметному моралізаторстві, а також у неналежній організації управлінської праці, які породжують службові зловживання, конформізм, недисциплінованість, не досягнення поставленої мети тощо.

Сенс *узгоджувально-інтегративної функції* полягає в тому, що етика державного службовця як засіб соціального управління, що забезпечує формування моральної спільноти, сприяє об'єднанню індивідуальної волі державних службовців у колективній діяльності, а також захист інтересів кожного на засадах моральної автономії та інших професійних норм. Завдяки співучасті в управлінні, професійній відповідальній залежності, довірі і взаємодопомозі, моральному стимулюванню відбувається об'єднання державної служби в єдиний організм та моральна консолідація держави й суспільства.

Контрольна функція професійної етики державного службовця реалізується у формі внутрішнього і зовнішнього контролю моральності професійної діяльності. Внутрішній контроль реалізується як самоконтроль державного службовця, контроль колективної думки, інституту державної служби, а також у формі звичаїв, традицій колективу, інституту тощо. Інструментом самоконтролю виступає сумління як свідомість і почуття моральної відповідальності за виконання морального обов'язку. Контроль колективу державного органу (державної служби в цілому) забезпечується не лише колективною думкою, він потребує самодіяльних організацій державних службовців, а також спеціальних організаційно-етичних структур і засобів. Зовнішній контроль здійснює громадська думка та спеціальні інститути громадянського суспільства – незалежні комітети, громадські об'єднання, ЗМІ тощо [84].

Запобіжно-профілактична функція етики державного службовця спрямована на вирішення двох завдань:

- 1) стимулювання етичної поведінки;
- 2) виявлення моральних деформацій, дисфункцій в управлінні, етичних конфліктів, причин, що їх породжують, їх розв'язання і нейтралізацію. Сутність цієї функції полягає не лише в запобіганні аморальним проявам і підвищенні моральності державної служби, а й у формуванні в державних службовців почуття власної гідності й честі, лояльності до керівництва і професійної гордості.

Етичне розв'язання конфліктів сприяє цивілізованому, конструктивному підходу до вирішення проблем професійної діяльності, встановленню в колективі позитивного морально-психологічного клімату.

Функція соціалізації забезпечує інтеріоризацію і екстеріоризацію державними службовцями системи суспільних цінностей і моралі, спеціальних моральних норм державної служби та колективу, а також індивідуалізацію особистості державного службовця в процесі колективної праці та її самореалізацію на загальне благо.

Поняття «формування професійної етики» характеризує процес становлення професійної моральної свідомості, досвіду моральної діяльності та спілкування, а також самовиховання моральних якостей. Його аналіз міститься в низці публікацій [142; 360; 451].

Інструментальний підхід до визначення поняття «формування професійної етики» дає змогу реалізувати рівневий аналіз, який можна змодельовувати відповідно до стадій соціокультурної еволюції моральної свідомості особистості (Л.Кольберг [439]). Дослідження Л.Кольберга показали, що процес формування професійної етики здійснюється поетапно: 1) до-(прото-)конвенціональний рівень, 2) конвенціональний рівень 3) пост-конвенціональний рівень (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Моральний розвиток особистості (за Л.Кольбергом)

Рівні і стадії морального розвитку	Типові орієнтації і характеристики поведінки особистості
1	2
<p><i>Рівень 1. Доконвенціональна мораль</i></p> <p>Стадія 1. Орієнтація на покарання</p> <p>Стадія 2. Орієнтація на заохочення</p>	<p><i>Орієнтація (на рівні емоцій і почуттів) на наслідки вчинків у категоріях «задоволення-незадоволення».</i></p> <p><i>Взаєморозуміння з партнерами лише у сфері «найбільш бажаних (егоїстичних) дій та їх наслідків», а не згоди у сфері «вищих мотивів і норм».</i></p> <p>Дотримання встановлених норм поведінки зумовлене бажанням уникнути покарання; «справедливість» усвідомлюється не як обмін на основі рівності та взаємності, а як «соціальний стан» підлеглості сильнішому, коли непоко́ра карається.</p> <p>Ідеальна форма взаємності: «стався до іншого так, як ти би хотів, щоб ставилися до тебе» сприймається як взаємність актуального обміну: «добром за добро, злом за зло».</p>
<p><i>Рівень 2. Конвенціональна мораль</i></p> <p>Стадія 3. Орієнтація на взірці поведінки, що схвалюються «значущими іншими»</p>	<p><i>Оцінка мотивів учинків не залежить від наслідків діяльності; поведінка конформна відносно авторитету та системи ролей і норм, визнаних обов'язковими.</i></p> <p>Бути «добрим» або «чинити правильно» означає виправдовувати сподівання авторитетних осіб, а не дотримуватись норм правильної поведінки.</p>

Продовження таблиці 1.3

1	2
<p>Стадія 4. Орієнтація на «закон і порядок»</p>	<p>Взаємні обов'язки, що належать до професійних ролей, виконуються відповідно до закону й приписів; службовець захищає правила й норми, що регулюють виконання ним професійного обов'язку.</p>
<p><i>Рівень 3. Постконвенціональна, автономна (універсалістська) мораль</i></p> <p>Стадія 5. Орієнтація на добровільно прийняті норми й правила професійної поведінки</p> <p>Стадія 6. Орієнтація на загальнолюдські цінності і моральний закон</p>	<p><i>Моральна поведінка регулюється принципом розуму й совісті. Офіційні моральні норми посадової поведінки втрачають своє природне значення і стають об'єктом критичної рефлексії або аргументації щодо їх розумності й легітимності згідно з універсалістськими принципами.</i></p> <p>Моральна поведінка визначається конституційними принципами, які ґрунтуються на справедливості, повазі до іншої людини й самоповазі; етичні норми й правила, сформульовані в кодексі, визнаються моральними імперативами, оскільки вони прийняті демократичним шляхом.</p> <p>Моральна самосвідомість регулює поведінку відповідно до моральних максим; службовець готовий до розумної аргументації і взаєморозуміння, пошуку консенсусу; примусове розв'язання конфлікту для нього морально неприйнятне.</p>

Доконвенціональний рівень морального розвитку характеризує орієнтацію поведінки особи на наслідки своїх вчинків у категоріях задоволення-незадоволення (регуляторами виступають емоційні переживання, прагнення до задоволення, бажання уникнути покарання, почуття страху тощо). Найбільше, чого можна досягти на цьому рівні, є взаєморозуміння суб'єктів у сфері найбільш бажаних дій і їх наслідків, а не згоди у сфері «найвищих мотивів і норм» [114, с.120].

Конвенціональний (договірний) рівень – стадія «закону й порядку». Державний службовець розуміє, що означає добродесна поведінка, що він

повинен робити і вміє діяти, відповідно до посадових обов'язків і етичних норм, а також традиційних правил, які сприяють їх виконанню. Дослідження показують, що більшість дорослих живуть на рівні конформістської моралі [84, с.52]. Він характеризує здатність приймати норми моральної поведінки, визнані як обов'язкові (виконання обов'язку, традиції, громадська думка), не піддаючи їх сумніву незалежно від наслідків. Комунікативно-етичної компетенції щодо аргументації їх розумності на цьому рівні бракує [114, с.121].

Постконвенціональний рівень універсалістської моралі, що базується на принципі розуму й совісті особистості, – вищий рівень морально зрілої, «етично повнолітньої» особистості. Вирішальну роль у регулюванні її поведінки відіграють не зовнішні, а внутрішні чинники. Особистість усвідомлює обов'язковість морального закону і моральності поведінки, яка ґрунтується на правах людини і на згоді, досягнутій між людьми. На цьому рівні морального розвитку державний службовець прагне з'ясувати способи обґрунтування моральних норм і моральності закону, яких він зобов'язаний дотримуватися. Це і є ті питання, які характеризують етику державного службовця як способу морального саморегулювання: систематичне прагнення осмислити індивідуальний і колективний досвід професійної діяльності для того, щоб визначити норми, якими необхідно керуватися у своїй поведінці; встановити правила, яких потрібно дотримуватися; засвоїти способи їх практичного виконання, а також виховати в собі необхідні риси характеру. Осіб пост-конвенціонального рівня морального розвитку зобов'язує не тільки закон, а й свідомо і добровільно прийняті норми моралі.

Особистість постконвенціонального рівня морального розвитку керується «етичним розумом»: діє за принципом розуму і совісті, виходячи із універсалістських принципів. На цьому рівні комунікативно-етична компетенція поширюється на всі можливі площини (значущість максимуму, норми, принципи). Особистість, яка досягає цього рівня, відкрита для розумної аргументації моральних вимог і взаєморозуміння. Вона володіє прийомами логічного аналізу і оцінювання проблем моралі державної служби, тому будь-яка примусова вимога сприймається нею як морально знецінена. Такій людині властиві високий рівень інтелектуального і морального розвитку; вона конструктивно критична, внутрішньо вільна від нормативних зв'язків, зорієнтована на взаємність у відносинах. Ця стадія морального розвитку відповідає Кантовому постулату автономної совісті у розумінні законодавчої моральної волі розуму.

Рівні сформованості професійної етики державних службовців визначаються не лише за ознаками моральної свідомості і мотивації вчинків, а й за емпіричними показниками професійної поведінки і відносин, які характеризують ставлення до праці, стан моральних відносин у колективі, рівень ціннісно-орієнтаційної єдності, наявність чи відсутність аморальних проявів, рівень суспільної довіри, рівень формалізації та інституціоналізації професійної етики тощо. Оцінка рівня професійної етики державних службовців можлива на основі показників суспільної моралі як одного із її елементів [18, с.12-13].

Висновки до розділу 1

У розділі здійснено системний аналіз змісту вітчизняної і зарубіжної наукової літератури у контексті етичної управлінської парадигми, спрямованої на розбудову демократичної професійної державної служби, розглядаються наукові засади етики державних службовців як різновиду професійної етики.

У радянський період її досліджували переважно юристи в рамках адміністративного права та державного будівництва, а також філософи – спеціалісти з теорії соціального управління. За відсутності моральної свободи, яка передбачає свободу вибору, етика державного службовця пов'язувалася не з духовним розвитком особистості, а з формуванням виконавських умінь і навичок. Вона відігравала роль специфічного ідеологічного засобу, який виправдовував існуючу державно-суспільну систему.

В умовах незалежної української держави етика державної служби почала висвітлюватися в теорії державного управління. Перші наукові публікації (середина 90-х рр. ХХ ст.) присвячені аналізу досліджуваної проблеми крізь призму норм Закону України «Про державну службу» (1993 р.). Проголошення адміністративної реформи і розробка кодексу поведінки державних службовців активізує наукові пошуки. В окремих публікаціях, низці кандидатських дисертацій з етики державної служби, у монографіях і навчальних посібниках з теорії державної служби і державного управління робиться спроба осмислити соціально-етичний потенціал державної служби, державну службу як культурний інститут, сутність і роль моральної культури державних службовців, зміст і роль Кодексу поведінки тощо. Більшість публікацій завершується постановкою проблеми, що вказує на необхідність дослідження підходів і шляхів упровадження етичних засад у практику професійної діяльності державних службовців. Таке завдання потребує науково-теоретичного обґрунтування професійної

етики на основі сучасних поглядів на сутність цього феномена, розробки механізмів її формування і функціонування в єдності індивідуального й суспільного компонентів. Ці проблеми поки що не стали предметом наукових досліджень.

Аналіз зарубіжної літератури показав, що вивчення етики державних службовців ґрунтується на запозиченні висновків із досліджень у сфері менеджменту та етики бізнесу. Її теоретичною основою є традиційна етика доброчесності; суб'єктивна етика совісті; міжсуб'єктна етика діалогу, які співвідносяться із загальними нормативно-етичними положеннями, виробленими науковою думкою впродовж історії людства. Сучасний етап розвитку теорії етики державних службовців здійснюється у системі «нового державного управління» – «менеджералізму». Її формування пов'язується із розвитком державного службовця як морального суб'єкта, який ефективний у ситуації змін.

Адміністративні реформи, а також розвиток Європейського Союзу як спільноти демократичних держав зумовили інтернаціоналізацію наукових досліджень проблем практики урядової етики і морально-правової відповідальності службових осіб. У контексті боротьби з корупцією дослідження концентруються навколо розробки засад державної системи етики поведінки.

Сутність професійної етики полягає в «типі моральних взаємин», який відповідно до суспільних і специфічно-професійних цінностей і норм утверджує професійна група в діяльності та відносинах. Такий підхід ґрунтується на розумінні моралі як духовно-практичного феномена, який виникає в процесі вільної спільної діяльності суб'єктів, наділених індивідуальними потребами, цінностями й цілями, але об'єднаних суспільно- і особистісно значущою метою і єдиними правилами поведінки.

Етика державних службовців характеризує професійну мораль як духовно-практичний феномен, що реалізується в моделях поведінки державних службовців, зорієнтованих на суспільні цінності в рамках специфічно-професійних цінностей, норм і правил. Основною детермінантою її змісту є філософське тлумачення соціальної природи державної служби, яке визначає її культурно-гуманістичне призначення – місію в суспільстві. Вона включає місію державної служби, кодекс етичних інституційних засад та індивідуальних правил професійної поведінки, а також сукупність морально-професійних рис характеру державного службовця, які необхідні для реалізації морально-професійного обов'язку. Суспільне призначення і особливості професійної діяльності державних службовців зумовлюють рівневу парадигму етики державних службовців. Вона хара-

ктеризується системою базових етичних категорій: «моральна свідомість», «моральна діяльність», «моральні відносини», «моральна культура» та похідних категорій. Зміст етики державних службовців розкривається через функції: пізнавально-оцінну, регулятивну, узгоджувально-інтеграційну, контрольну, запобіжно-профілактичну, соціалізації, розв'язання конфліктів.

Поняття «формування етики державного службовця» характеризує процес інтерналізації моральною свідомістю суспільних і специфічно-професійних цінностей, правил, форм професійної поведінки, які реалізуються і збагачуються в практичній діяльності, розвиваючи необхідні якості характеру. Його зміст розкрито в контексті стадій соціокультурної еволюції моральної свідомості. Зроблено висновок про те, що базовим рівнем морального розвитку державного службовця має бути постконвенційний – автономний рівень морального суб'єкта, для якого дотримання морального закону є справою гідності й честі. Механізмом етичної поведінки виступає спосіб морального самоствердження суб'єкта професійної діяльності у формі вільного і свідомого вчинку (рішення, дії).

Системний аналіз літературних джерел дав змогу визначити основні напрями дисертаційного дослідження, в межах яких мають бути вирішені питання обраної проблеми. Це, зокрема, вивчення основних суперечностей процесу функціонування і тенденцій розвитку професійної етики державних службовців; обґрунтування теоретико-методологічних основ і рушійних сил формування такої етики; використання в цьому процесі регулятивного потенціалу політики і права; розробка основ керованого комплексного підходу до процесу формування і функціонування професійної етики з використанням зарубіжного досвіду.

РОЗДІЛ 2 ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЕТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У попередньому розділі було розкрито основні напрямки і зроблені висновки на основі наукових досліджень проблем професійної етики державних службовців вітчизняними і зарубіжними авторами. Даний розділ присвячений аналізу зарубіжної практики функціонування етики державних службовців. У ньому представлені підходи до регулювання етики поведінки державних службовців; ціннісно-функціональні, політичні, нормативно-правові елементи державних етичних структур Сполучених Штатів Америки, Великобританії, Франції, Росії; етичні стандарти і організаційні структури Ради Європи. Розгорнутий виклад результатів дослідження представлений нами у монографії «Етика державної служби (зарубіжний досвід)» (Київ, 2002) [323].

2.1. Теоретичні засади і практика розбудови етичної системи державної служби США

В основу «великого американського експерименту» з управління державою було покладено принцип самоуправління «вільних людей на вільній землі». Цим було започатковано розбудову суспільства, вищою цінністю якого є людина і свобода. Причому свобода в американському суспільстві розглядається як мета і засіб вдосконалення людини й суспільства. Це відображено в Конституції США, яка проголосила метою держави створення досконалішої спільноти, сприяння загальному добробуту й забезпечення громадянам та їх нащадкам благ свободи. Відповідно до цього визначені обов'язки держави і її права стосовно громадян [153].

Як уже зазначалося, американська модель управління етикою державної служби формувалася еволюційним шляхом, з використанням моделі управління етикою бізнесу. Йдеться про застосування закономірностей процесу управління соціальною організацією як спільною діяльністю людей, яка має єдині цінності і спільну мету. Про це свідчить визначення американськими авторами поняття «державне управління»:

- це спільні зусилля певної групи людей у реалізації функцій держави;
- воно охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також забезпечує їх взаємозв'язок;

- воно відіграє важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу;
- воно істотно відрізняється від приватного управління;
- воно тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг [302, с.10].

У центрі державного управління в США перебуває людина (громадянин і державний службовець). Тому масштаби і виміри державного управління охоплюють такі головні питання управління:

1) характерні особливості й поведінка державних управлінців (мотиви й поведінка учасників процесу управління, зокрема тих, хто робить кар'єру на державній службі);

2) організація адміністративної діяльності;

3) екологічне й адміністративне середовище (зв'язок адміністративної підсистеми з політичною, частиною якої вона є, та суспільством загалом). Ці три питання стосуються особистості керівника, підлеглого, організації, в якій він має працювати, і, нарешті, того, як індивід і організація співвідносяться із соціальним середовищем і беруть участь у реалізації цілей суспільства. Їх якість визначається моральним рівнем розвитку особистості, організації і суспільства.

Розвиток етичної системи державної служби США, яка має законодавчу основу, триває понад два сторіччя [306; 452]. Основні засади етики врядування були частиною Конституції США. Це – свобода, справедливість, рівність – базові цінності держави як норми демократичного співжиття громадян, що утвердилися в боротьбі за незалежність. Саме вони регулюють внутрішні проблеми діяльності органів влади, конфлікт інтересів, у тому числі між окремими гілками влади. Протягом XIX – на початку XX ст. етичні заходи спрямовувалися проти корупції в управлінні [302].

Становлення сучасної американської державної служби дослідники пов'язують із «Пендлтон актом» (1883 р.). Таку назву отримав «Закон про цивільну службу», який започаткував законодавче оформлення сучасного інституту державної служби США. Закон містив низку принципів засад. По-перше, ним було введено єдину систему посад і заробітної плати, а також запроваджено кваліфікаційні іспити для державних службовців. Цей закон, як вважають американські фахівці, завдав удару по так званій доктрині victor's spoils system («здобич – переможцю», згідно з якою розподіл посад відбувався між представниками партії, яка перемогла на виборах, і активістами президентської виборчої кампанії), що зумовила значну корумпованість американської адміністрації [306, с.78]. Закон певною

мірою сприяв також вирішенню проблеми політичної нейтральності державних службовців. Основні ідеї закону Пендлтона розвинув Вудро Вільсон, заклавши в основу урядової служби принципи єдності управління, чіткої організаційної ієрархії, професіоналізму, контролю та політичної нейтральності. Останній принцип особливо важливий з етичного погляду, оскільки він обмежує конституційні громадянські права державних службовців. Ураховуючи значення політично нейтральних чиновників, сенс діяльності яких полягає в забезпеченні політичного керівництва державою кваліфікованими і правдивими рекомендаціями, цей принцип був підтверджений у відомому законі Хетча (1939 р.). Більш ніж через півстоліття Конгрес США закріпив у ньому основні заборони на участь державних службовців у політичній діяльності.

Система етики державного управління в США сформувалася у другій половині ХХ ст. Вона базується на ідеї впорядкованого зустрічного руху – партнерського діалогу громадянського суспільства й державної служби, що враховує суспільні потреби, спрямованого на утвердження в суспільстві засад свободи й справедливості. Ідеологічним підґрунтям системи стала ідея незалежності й неупередженості діяльності уряду, державних установ і чиновників у загальнонародних інтересах [302, с.14]. Варто наголосити на тому, що ініціатором розбудови етичної державної служби в США і взірцем етичної поведінки завжди виступав президент країни.

Інституційне оформлення етики державної влади США припадає на останню чверть ХХ ст. Більш докладно цей процес розглянутий нами у статті «Інституціалізація адміністративної етики в США: становлення та сучасний стан» [327]. Його осмислення дає змогу отримати уявлення про основні проблеми, пов'язані з діяльністю державних службовців, реагування на них, способи законодавчого закріплення, етапи становлення урядової структури з адміністративної етики і основні її структурні елементи, зміст, форми і методи їх діяльності; про роль суспільства й профспілки державних службовців у формуванні етичної державної служби й дотриманні службовцями етичних норм.

Активне політико-правове впровадження норм етики в роботу владних органів розпочав президент Трумен, який вважав, що ефективним засобом досягнення етичних норм урядом може стати затвердження єдиного етичного кодексу. У 1958 р. Конгрес прийняв резолюцію про ухвалення етичного кодексу для всіх співробітників федеральних служб. Він містив такі основні пункти: лояльність службовців до уряду й країни; дотримання Конституції; вимога пошуку службовцями ефективних і економних

шляхів виконання дорученої справи та ін. Однак «резолуція не встановлювала ніяких покарань, вона не називала жодних видів злочинів і не нав'язувала нікому жодних суворох заходів», а тому помітних наслідків не мала [306, с.8]. Цю помилку було враховано у наступних заходах уряду, про що свідчить комплексна програма відомого американського адвоката Р.Паркінса, основна ідея якої полягала в об'єднанні зусиль усіх гілок влади і підвищенні ролі президента в її впровадженні. Програма визначала права й обов'язки кожної з гілок влади. Зокрема, уряд повинен: 1) мати право на отримання інформації про своїх службовців; 2) вводити практику етичних консультацій, залучаючи до цього експертів і радників із адміністративної етики. Конгрес зобов'язувався брати більш активну участь у діяльності уряду і контролювати виконання ним законів. Перед президентом ставилось завдання створити в Білому домі координаційну службу, яка б розробляла відповідні заходи щодо утвердження етичної поведінки службовців, а також відповідала за діяльність тих, хто покликаний боротися із корупцією.

Розвиток етики державних службовців США тісно пов'язаний з іменем президента Дж.Кеннеді, який ініціював розробку програми, взявши на себе персональну відповідальність за її впровадження. Особливістю програми Кеннеді була «увага до приведення законів про заборону на зловживання службовим становищем у відповідність із вимогами американського кримінального права» [306, с.22]. Ще одним важливим заходом президента було створення при Білому домі спеціальної служби для розробки законодавства з урядової етики. Президент Кеннеді також брав участь у розробці і впровадженні низки інших документів: записки в Конгрес «Етична поведінка уряду» (1961 р.) (з приводу проблеми подарунків, використання службової інформації в особистих цілях, зовнішньої зайнятості, обсягу повноважень службовця тощо); законодавчої інструкції, що забезпечувала контроль за дотриманням етичних стандартів поведінки чиновників урядових служб; меморандумі «Мінімальні стандарти поведінки державних службовців» (1961 р.). Вжиті заходи мали значний успіх, однак вбивство президента призупинило практичне втілення програми, розробленої його адміністрацією.

Президентові Джонсону належить виконавчий наказ «Стандарти етичної поведінки для державних службовців» (1965 р.), новим елементом якого було викорінення фаворитизму як ще одного виду зловживань службовим становищем. А.Розенбаум, Р.Робертс та інші одноставні у висновку, що причинами різкого зниження довіри до влади стали відомі події 70-х рр., зокрема «Уолтергейтська справа», пов'язана з іменем прези-

дента Р.Ніксона, які значно посилили увагу громадянського суспільства до етики поведінки державних службовців і керівників держави [306; 449].

З метою відродження довіри суспільства адміністрація президента Дж.Форда ввела в практику добору кадрів державних службовців докладне ознайомлення з біографіями кандидатів, особливо на високі службові посади, що означало впровадження нової методики вивчення моральності кандидатів.

На час президентства Дж.Картера припадає «нова етична політика», спрямована на формування «чутливої до потреб народу й прозорої бюрократії». Її основними елементами була низка нових вимог щодо добору кадрів, які відображені в законі про реформу державної служби (1978) й отримали назву засад «системи заслуг», законодавче закріплення Кодексу етики, а також створення державної етичної структури.

Новий підхід до добору кадрів та кар'єрного зростання відповідно до досягнень претендента став основою концепції державної служби, що базується на системі заслуг. Згідно з цією концепцією, становище державного службовця в службовій ієрархії стало визначатися рівнем освіти, кваліфікацією, результатами перевірки знань та відповідності вмінь посади. Система заслуг (merit system) включила такі засади:

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

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

3. Рівна оплата за однакову працю, однакове стимулювання і визнання за відмінні показники.

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

5. Ефективне й результативне використання робочої сили.

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

7. Покращення показників роботи шляхом надання працівникам ефективної освіти.

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

9. Захист працівників від покарання за законне розголошення інформації [302, с.79].

За оцінками фахівців, система заслуг визначила засади, які зумовили практичну реалізацію законів, політики й методів державної служби.

«Урядовий акт з етики» (1978 р.), який набув чинності закону, містив два принципових рішення: 1) контроль доходів службовців вищого рівня; 2) відкритий доступ ЗМІ до фактів зловживання службовим становищем. Відповідно до закону було створено управління державної етики як підрозділ управління кадрами, в обов'язки якого входило ознайомлення з моральним обличчям кандидата на державну службу. Всупереч опору державних міністерств було законодавчо прийнято ще одне важливе рішення про створення інституту генерального інспектора як вищу контрольну інстанцію держави з питань етики державного врядування [248].

Генеральний інспектор США – це державний службовець, який має виняткові права і моральний авторитет. Він підконтрольний президентові та Конгресу, має доступ до всіх документів і особових справ службовців. Звіти Генерального інспектора є публічними несекретними документами, якими можуть скористатися зацікавлена преса, громадські організації, громадяни або працівники відповідної установи. Моральний авторитет Генерального інспектора, виняткові права, прозорість і гласність у роботі сприяли підвищенню відповідальності й ефективності діяльності службовців і державних установ у США. На початку 90-х рр. XX ст. посади генеральних інспекторів введені у більшості державних установ федерального рівня. Джордж Волошин так описує зміст роботи цього інституту: службовці бюро Генерального інспектора контролюють ефективність і якість праці, етичні питання відносин у колективі, адекватність обміну службовою інформацією, а також запобігають можливим перевитратам коштів чи фінансовим зловживанням [286, с.24-29].

Багаторічна боротьба за етичну владу, яка продемонструвала свою ефективність, на думку аналітика Р.Робертса, виявилась під загрозою в роки президентства Р.Рейгана (1981-1989 рр.) через об'єктивні і суб'єктивні причини, які були дещо спровоковані спробою впровадити в державну службу ринкові засади. У відповідь на пряме запитання громадськості: «Чи моральне керівництво країною?» Конгрес у 1989 р. приймає закон про реформу етичних норм. Успіх цього Закону, на думку спеціалістів, зумовив надання ним Управлінню державної етики статусу самостійної установи в системі виконавчої влади. Незалежний характер діяльності управління, сфера впливу якого поширюється на всю державу, став основним досягненням, пов'язаним з новим статусом цієї інституції.

Зміст її діяльності описав Стівен Д.Поттс, який у 1994 р. виконував обов'язки його директора [286, с.15]. Коротко охарактеризуємо це відомство, оскільки воно розкриває механізм упровадження законодавчих етичних вимог у практичну діяльність державних службовців.

Керівництво Управління здійснює директор, якого за погодженням із Сенатом президент США призначає на 5 років. До штату управління входить 85 співробітників. Управління:

- інформує громадськість про фінансові справи державних службовців (у тому числі президента, віце-президента та чиновників високого рангу);
- бере участь у перевірці працівників, яких призначає на посади президент США;
- здійснює законотворчу діяльність, спрямовану на розробку і впровадження процедур вирішення «неетичних справ; механізмів примусового застосування етичних норм» (видає постанови з розгляду питань конфлікту інтересів, стандартів поведінки; приймає офіційні і неофіційні рішення з питань етики установ або конкретної особою справи; вносить рекомендації щодо змін у законах, зумовлених питаннями етики);
- виконує функції експерта: коментує запропоновані закони та урядові програми стосовно етики та конфлікту інтересів;
- аналізує програми з етики в урядових установах і вимагає їх коригування тощо;
- контролює виконання державними установами програм з етики;
- консультує офіційних співробітників з питань етики і проводить навчально-тренувальні заняття з ними;
- видає навчально-методичні матеріали;
- рекомендує вжиття заходів адміністративного впливу щодо конкретних працівників.

У структурі управління діє Центр, який співпрацює із структурними підрозділами виконавчої влади та державними установами. Він видає спеціальну газету, проводить конференції, консультації, реалізує навчально-тренувальні програми тощо. Інформаційний зв'язок Управління в межах держави здійснюється електронними засобами. Фактично законом 1989 р. була створена організаційна структура етики державних службовців, яка досліджує етичні проблеми, виробляє рекомендації, проводить навчання і контролює виконання законодавчих актів з етики [239]. Сучасна діяльність Управління (Комітету) з урядової етики (Office of Government Ethics – OGE) здійснюється на основі Програми (Strategic

Planу) з етики виконавчої влади, яка затверджується на черговий термін президентського правління. Її призначення полягає в забезпеченні «повного керівництва політикою виконавчої влади, пов'язаною із утвердженням високих етичних стандартів, і запобіганні зловживань службовим становищем з боку чиновників будь-якого виконавчого органу» [452].

Наприкінці 1990 р. президент США підвищує етичні вимоги до державних службовців виконавчим указом «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держапарату». У документі йдеться про те, що:

- державна служба є «службою суспільної довіри», що вимагає від службовця ставити лояльність до Конституції, закону і етичних принципів вище від особистих і приватних інтересів;
- службовець державної установи не може мати фінансових інтересів, які перешкоджають добросовісному виконанню ним службових обов'язків;
- він не повинен брати участь у фінансових операціях з використанням службової інформації, яка не підлягає розголошенню, або допускати використання такої інформації для захисту чиїх-небудь приватних інтересів;
- державний службовець не має права вимагати або приймати будь-який подарунок чи інші види винагороди, що мають грошову вартість (крім випадків, обумовлених законом), від будь-якої особи чи організації, які бажають, щоб їм сприяли в тому чи іншому питанні або мають ділові стосунки, або здійснюють діяльність, що належить до юрисдикції відомства, у якому працює цей службовець або на інтереси якого може суттєво вплинути виконання або невиконання ним своїх посадових обов'язків;
- він не повинен брати на себе несанкціоновані зобов'язання та давати обіцянки, які передбачають покладання відповідальності за їх виконання на урядову установу;
- він не має права використовувати службові приміщення для отримання власної вигоди;
- виконуючи службові обов'язки, він зобов'язаний діяти на непартійній основі, без надання яких-небудь переваг тій чи іншій приватній організації або особі;
- він зобов'язаний оберігати державну власність і не допускати використання її в будь-якій іншій діяльності, не передбаченій службовими приписами;

- йому забороняється працювати за сумісництвом в інших організаціях або виконувати інші види діяльності, якщо це перешкоджає виконанню ним службових обов'язків і професійного обов'язку на держслужбі;
- він зобов'язаний інформувати відповідні структури про всі відомі йому факти розтрат, обману, зловживань і корупції в державній установі;
- він повинен добросовісно виконувати обов'язки, покладені на нього законом як на громадянина країни, насамперед такі, як виплата федеральних і місцевих податків;
- він зобов'язаний суворо дотримуватися усіх законів і правил, спрямованих на забезпечення рівних прав усіх громадян США [246, с.123].

Аналіз змісту «Принципів етики» дав змогу виявити суттєву особливість, виявлену нами і в інших джерелах стосовно етичних вимог до службовців США. Основний мотив етичних вимог до державних службовців – це належне виконання службового обов'язку, чесність і відповідальність. У документі відсутні принципи, що стосуються професіоналізму державних службовців. Така особливість властива і моделям ефективності ICMA та EIPA [212; 213], які також не містять вимог, пов'язаних із професіоналізмом управлінців, оскільки державні (муніципальні) службовці працюють на професійній основі, тобто кваліфіковану працю виконують лише професійно підготовлені особи.

Аналіз сучасної структури і функцій органів управління персоналом виконавчої влади США показує, що впровадження етичних стандартів у діяльність державних службовців здійснюється в трьох напрямках: через кадрову політику, адміністративно-правовий захист персоналу і контроль за його діяльністю. Функції управління персоналом реалізують такі державні інститути (органи): Служба управління персоналом (Office of Personal Management – OPM), Комітет з управління і бюджету (Office of Management and Budget – OMB), Рада із захисту системи заслуг (Merit System Protection Board – MSPB), Комісія із захисту рівних можливостей працівників (Equal Employment Opportunity Commission – EEOC), а також нове урядове утворення, функцією якого є реформа влади, – Національне партнерство з перебудови уряду (National Partnership for Reinventing Government). Важливу роль у цій системі відіграє галузева профспілка американських урядових службовців (American Federal Government Employees – AFGE).

Законодавча гілка влади здійснює контроль кадрової політики виконавчої влади через Загальну рахункову палату (General Accounting Office – GAO), представники якої працюють у кожному відомстві, а також через підкомітети обох палат Конгресу. У Сенаті це підкомітет із міжнародної безпеки, нерозповсюдження ядерної зброї і федеральних служб, у Палаті Представників – підкомітет із громадянської служби в рамках Комітету із суспільної безпеки. Перелік владних органів, які займаються управлінським персоналом, свідчить про увагу до державного службовця у США і водночас про високий рівень контролю за його діяльністю [246].

Розглянемо функції окремих інститутів, які безпосередньо стосуються проблем етики професійної діяльності та поведінки. Нагадаємо, що основним етичним інститутом в адміністрації США є Комітет із урядової етики (Office of Government Ethics – OGE). На нього покладено науково-методичну, інтегративну, контрольну функції тощо: сприяння впровадженню високих етичних стандартів у діяльність державних органів і їх структур усіх гілок влади, запобігання конфліктам інтересів і їх вирішення; підвищення суспільної довіри до виконавчої влади, забезпечення етичної освіти службовцям (за даними Комітету, її щороку здобувають понад 600 тис.(50%) державних службовців). Комітет має також право розробляти етичні правила для окремих галузей, розглядати скарги і видавати «коригуючі розпорядження стосовно окремих установ і службовців» [286; 306]. Прикладом може слугувати Керівництво для самостійного вивчення Стандартів етичної поведінки, розроблене для Міністерства фінансів США. Структура офіційного документа містить такі розділи: цілі, відповідальність державного службовця, доповідь про порушення професійної етики, керівництво із застосування стандартних правил етичної поведінки державних службовців США, додаткові стандарти етичної поведінки працівників Міністерства фінансів, мінімальні стандарти Міністерства фінансів, які не замінюють єдині стандарти, правила поведінки працівників Міністерства фінансів, які не замінюють єдині правила поведінки державних службовців, наказ по Міністерству, положення про керівника міністерства з етичних питань, розписка державного службовця в отриманні даного документа [239].

Крім Комітету з етики, на особливу увагу заслуговує блок адміністративно-правового захисту персоналу, зокрема Рада із захисту системи заслуг (Merit System Protection Board – MSPB). Вона опікується постійними федеральними службовцями з приводу порушень принципу системи заслуг (merit system) і є надзвичайно авторитетною серед службовців. На думку дослідників, Рада є запорукою ефективності роботи державних

службовців і в цілому «управлінської машини». Як уже зазначалося, система заслуг – це система принципів набору і просування службовців по службі на основі їх професійних і ділових якостей. Її практично ніхто не піддає сумніву, оскільки кількість проблем, які стоять перед урядом, збільшується, і одночасно вони все більше стають пов'язаними з проблемами громадян. Тому тільки рішення, яке ґрунтується на людському факторі, вважається таким, що сприятиме досягненню успіху. У системі державної служби Рада відіграє своєрідну роль «противаги». Її завданням є захист службовців від свавілля керівників. Саме існування Ради, вважають дослідники, змушує представників вищої бюрократії дотримуватися належної службової поведінки [246, с.133].

Таким чином, сучасна етична система у Сполучених Штатах Америки охоплює суспільство і всі гілки державної влади, які намагаються виправдати сподівання народу. Тобто в США рух за моральну владу і моральне суспільство – справа не лише державної влади, а й кожного громадянина. Реалізацію етичної політики стосовно державної служби в американо-американському суспільстві забезпечують три групи факторів: процедурні, інституційні та культурний. Вони докладно проаналізовані нами в окремій статті [338].

Важливо наголосити, що стандарти етичної поведінки державного службовця США повноцінно реалізують принципи свободи й справедливості. Це не набір автоматичних дій згідно з визначеними правилами, а принципова поведінка, спрямована на утвердження суспільних цінностей. «Етична поведінка державних службовців базується на комплексі правил, морально окресленій загальноновизнаній реальності, яка постійно нагадує нам, хто ми є, ким ми були, ким ми станемо, ким можемо стати» [28, с.104-105]. Державний службовець США не відчуває себе гвинтиком бездушного механізму управління, а свідомо бере участь у вирішенні суспільних проблем. Самодіяльність у боротьбі за професійну честь державних службовців реалізується також засобами громадських організацій, у які вони об'єднані, зокрема, Американської асоціації державних службовців (ASPA), Національної організації Честі (РАА), які мають власні етичні кодекси поведінки і здійснюють контроль за їх дотриманням, а також проводять щорічні наукові конференції «Державна служба як честь та честь державної служби», та ін. [252].

Отже, сучасна етична система державної служби США є важливим елементом системи формування прозорого, етичного й відповідального уряду. Вона має цілісний характер, є децентралізованою; у ній логічно поєднані політико-правові й суто морально-етичні засоби, які сприяють

створенню умов для функціонування етичної професійної державної служби та її вдосконалення.

2.2. Суть, стандарти і механізми функціонування етики державних службовців країн Західної Європи (Великобританії, Франції)

Центральна ідея етичного врядування в Європі цілком відповідає підходу, який реалізується у США. Однак це не означає, що способи її реалізації ідентичні. Британську державну службу дослідники характеризують як таку, що відрізняється високою корпоративною етикою і суворою відповідністю кодексу адміністративної моралі. Вважається, що високий рівень моралі державних службовців завжди був предметом особливої гордості британського суспільства. У світі відома британська «традиція» державної служби, що регламентується моральним кодексом і підзвітна парламентському комітету з бюджетного контролю [4; 431]. Британського бюрократа характеризують висока самодисципліна, чесність, моральність, турбота про «суспільний гаманець», професійна честь, прагнення завжди знайти найкраще рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава і благо громадянина [246].

Розумінню суті й механізмів британської системи функціонування етики державного службовця сприяє аналіз ролі, яку він відіграє в суспільстві. На відміну від інших західних держав, де використовується поняття «публічної» (Public, Offentlishe) або «державної служби» (State, Staat), у Великобританії побутує поняття «громадянська (цивільна) служба» (Civil Service), що має історичні корені [72]. В англійському праві чиновник розглядається як цивільний «слуга корони», на відміну від її «військових слуг». Громадянська служба вважається «почесним обов'язком шляхетних людей», знаком довіри до них з боку корони і суспільства. Поведінка «слуг корони» регламентується етичним Кодексом державного службовця, аналогу якому немає у світовій практиці. Документ містить дві частини: 1) вимоги до службової діяльності міністрів; 2) вимоги до решти службовців. Його своєрідність полягає в тому, що він, з одного боку, регламентує етику професійної діяльності службовців, починаючи від надання послуг населенню і завершуючи політичними консультаціями міністрам, а з другого, – визначає взаємні обов'язки службовців і міністрів.

Високий рівень моралі у британських державних службовців, як показує аналіз, забезпечується насамперед системою підготовки кадрів і добору на державну службу. На це вказують і зарубіжні дослідники

(А.Оболонський, Г.Райт та ін.) [246; 302]. Заміщення вакантних посад на британській державній службі здійснюється на основі конкурсу позитивних якостей кандидатів, шляхом відкритих конкурсних іспитів. Перевага віддається «джернералістам» – кандидатам із гуманітарною, а не спеціальною (технічною) освітою через зрозумілі обставини [302].

На початку 60-х рр. ХХ ст. державна служба Великобританії стала піддаватися дедалі більшій критиці за неефективність і марнотратство. У країні розгорнулася дискусія щодо відносних переваг організацій державного і приватного секторів. Управління приватного сектора стало протиставлятися адміністрації державного. Це привело до радикальних реформ 80-х рр. – трансформування системи державного управління на засадах філософії «вільного ринку» [304].

Центральною ідеєю адміністративної реформи 60-х рр., відомої як «Фултонський» етап (від прізвища голови Комісії, очолюваної ним), була управлінська професіоналізація кадрів, яка, однак, не дала очікуваного результату: «в основних своїх елементах вона зазнала краху». Однією з основних його причин, які варто враховувати і у вітчизняній практиці реформування, була та, що проведення реформи покладалося на саму державну службу, яку і передбачалося реформувати [246, с.41].

Активне реформування державної служби Великобританії пов'язують з іменем Маргарет Тетчер. Прийшовши у 1979 р. в Кабінет Міністрів, вона розпочала методичний аналіз витрат окремих відомств і їх постатейне скорочення. Усвідомивши неможливість упровадження ринкової моделі поведінки у неринкову за характером діяльність державного апарату, уряд Тетчер розробив програму «Наступні кроки», яка, по суті, діє і сьогодні [246; 304].

Для контролю і координації цієї роботи при апараті прем'єра була створена установа з ефективності під керівництвом Дерека Рейнера – менеджера високого рівня, що працював у приватному секторі. Їй було доручено у тримісячний термін проаналізувати всі витрати й визначити необхідні зміни у практиці й культурі управління. Важливим заходом уряду М.Тетчер щодо фундаментальної перебудови державної служби стала зміна самої адміністративної культури, її наближення до культури ринкових відносин. Тетчер поставила за мету сформувати новий тип державного службовця, схожого за своїми діловими якостями на бізнесмена. Оскільки «перебудова» культури самими міністерствами, як і реформа Фултона, серйозного успіху не мали, були використані важелі впливу на поведінку державних службовців, що ґрунтувалися на методиках фінансової оцінки конкретних адміністративних дій, використовуваних у бізнесі.

У 1988 р. Комісія Дерекка Рейнера підготувала доповідь «Вдосконалення управління урядом: наступні кроки». «Нова система державного управління» мала відповідати принаймні двом критеріям:

1) поділу монолітної державної бюрократичної системи на невеликі децентралізовані, ефективні підрозділи;

2) меншій регламентації діяльності державних управлінців вищої ланки, більшій орієнтації на кінцевий результат і отримання винагороди за результатами діяльності. Практичним показником успішності започаткованих перетворень було визнано ступінь їх сприяння підвищенню ефективності процесу прийняття рішень і надання послуг, а також розмір внеску в досягнення більш значних соціальних і економічних цілей. Особливою підтримкою прем'єра користувались пропозиції щодо матеріального заохочення службовців за нововведення. Тому в кінці 80-х рр. була розроблена система стимулів, що орієтувала службовців на пошук нових, навіть ризикованих рішень. Гаслами «нового державного управління» стали: «Нехай управляють управлінці» і «Управління, орієнтоване на результат». До основних його особливостей Джонатан Бостон відносить використання матеріальних і нематеріальних стимулів, високий професіоналізм, «етику, організаційну культуру і статус» [279].

Реалізація Програми розпочалася в 1988 р. Її основною метою було впровадження «нового менеджризму», тобто ринкових механізмів і стимулів у практику державної служби, перетворення *чиновників* на *управлінців-менеджерів* і трансформація культури державної служби в культуру підприємництва. Ця програма сприяла введенню в дію законів ринкової конкуренції. Перетворення охопили всі рівні державної служби. Вони фактично змінили соціальну роль державного службовця, що зумовило поступову зміну культури управлінських відносин і гостру потребу в їх удосконаленні. Принципи вдосконалення управління було поширено і на «галузь розвитку людських ресурсів (РЛР)». Її основними елементами стали: розвиток відкритої кадрової політики; вдосконалення системи підготовки і підвищення кваліфікації кадрів на основі нових національних стандартів в адміністративній галузі, сформульованих у «Національних професійних кваліфікаціях»; управління діяльністю і оцінка за її результатами; стимулювання змагання за якість та ін. [304].

Орієнтація державного службовця на споживача стала визначальним фактором перетворення закритої бюрократичної системи на відкриту, прозору. Служіння суспільству визнано основним обов'язком державних службовців. Зміна традиційного режиму роботи на режим роботи прозорої і відкритої державної служби, інформаційно пов'язаної з громадянсь-

ким суспільством, вимагала нових управлінських і етичних знань. Усвідомлення цієї визначальної для моральної адміністративної культури ідеї привело у 1982 р. «до початкового введення етики як окремої дисципліни, або тематичної сфери, до навчального плану підвищення кваліфікації керівних кадрів» [104, с.2].

«Новий підхід» до державного управління, який передбачив деяку зміну діяльності державних службовців, породив і низку проблем, які значно підвищили увагу до етики державної служби.

1. Залучення державних службовців до політичної діяльності прийняття рішень і оцінювання наслідків їх практичної реалізації призвело до виникнення протиріччя, пов'язаного з традиційним політичним нейтралітетом державного службовця Великобританії.

2. Спрямованість державних службовців на підприємницький пошук, боротьбу за кінцеві результати праці, що відповідало ідеології менеджеризму (managerialism), набули для службовців більш важливого значення, ніж засоби. Це спричинило девальвацію традиційних етичних цінностей державного обслуговування – честності, справедливості, рівності тощо.

3. Закономірне поглиблення зв'язку між державним і приватним сектором породило загрозу зловживань тощо [72, с.263; 246, с.48; 431].

З огляду на це науковці і практики дійшли висновку, що одна з найкращих гарантій етичного державного обслуговування – це відновлення принципів, покладених в основу стандартів поведінки представників публічної політики, і контроль за їх дотриманням [246, с.60].

Принципи відкритості та відповідальності «нової» державної служби Великобританії з 1991 р. стали утверджуватися через десятирічну державну програму «Громадянська хартія». Метою програми є «досягнення найвищих можливих стандартів діяльності в інтересах тих, хто користується державними послугами у Великій Британії» [401, с.13]. «Хартією» були встановлені стандарти державних послуг у 40 галузях (медицина, освіта, соціальне забезпечення, оподаткування, транспорт, відпочинок, охорона правопорядку та ін.). Для виявлення і запозичення кращого досвіду надання державних послуг, а також підвищення відповідальності державних установ за задоволення потреб споживачів у 1992 р. була введена Кабінетом Міністрів загальнонаціональна премія «Знак хартії». А з метою забезпечення контролю за дотриманням стандартів у 1993 р. було створено оперативну групу Громадянської хартії зі скарг. Її доповідь «Реальний стан речей» (1995 р.), крім аналізу скарг громадян і стану роботи організацій з ними, включала заходи з поліпшення ситуації, зокрема:

- сприяння більшій відкритості й спрощенню системи подання скарг;
- впровадження посади співробітника «друг громадян», відповідального за роботу зі скаргами, покликаного допомагати особам, які хочуть подати скаргу;
- забезпечення спеціальної підготовки службовців до роботи зі скаргами (процедура подання скарги, терміни реагування, форми компенсацій тощо);
- встановлення персональної відповідальності керівних осіб організації за роботу зі скаргами тощо.

Загальну оцінку ролі Громадянської хартії дав у 2000 р. співробітник апарату Кабінету Міністрів Великобританії Джеффри Садлер: «У цілому Хартія громадян сприяла кращому розумінню населенням своїх прав при отриманні державних послуг, а також створила передумови для зміни психології і культури самих держслужбовців» [352].

Аналіз показує, що в контексті «широкого підходу» до етики моральна функція держави у Великобританії полягає не лише в забезпеченні етичної поведінки працівників державної служби. Такий підхід, з одного боку, забезпечує взаємозв'язок внутрішніх заходів держави, спрямованих на утвердження відповідної етичної поведінки державних службовців і загальнолюдських цінностей у суспільстві. З другого боку, він відповідає загальній сучасній тенденції до утвердження в суспільстві етичних принципів шляхом поєднання етичного і юридичного способів регулювання. Це підвищує ефективність професійної етики, оскільки традиційна (правова) відповідальність стає предметом добровільної згоди державного службовця на поведінку, що відповідає прийнятним правилам, а також на професійну діяльність згідно із законом.

Отже, сучасна етика державного управління у Великобританії розглядається як спосіб спонукання службовця до моральної поведінки і сприяє ефективній діяльності. Етика доповнюється законом як засобом зовнішнього примусу. Кожен із цих способів має переваги. Режими традиційної відповідальності більш ефективні, ніж кодекси етики у боротьбі зі зловживаннями, а кодекси етики більш ефективні у підвищенні адміністративного професіоналізму, ніж режими відповідальності. Їх поєднання забезпечує підтримку демократичного управління. При цьому наголошується, що етика не є самоціллю, вона спрямовує професійну взаємодію, забезпечуючи утвердження на державній службі і в суспільстві нової системи демократичних відносин. Етика державного службовця – це не стан, якого мають досягнути службовці, а неперервний процес етичного само-

вдосконалення відповідно до постійних змін у суспільстві. Тому її стандарти потрібно розглядати не як набір рецептів, а як допоміжний засіб у визначенні цілей державного управління і способів їх досягнення на державній службі [64].

Проблема взаємопов'язаного розвитку суспільної моралі й етики державних службовців Великобританії вирішується своєрідно. У 1994 р. за наказом прем'єр-міністра Дж.Мейджора було створено як постійний інститут Комітет із проблем стандартів у публічному житті, що вивчав би «стандарти поведінки та роботи всіх державних службовців, у тому числі й стандарти їх фінансової та комерційної діяльності». У відомій доповіді Нолана (керівника Комітету) (1995 р.) сформульовано його державне й суспільне призначення, яке полягало у відновленні: довіри суспільства до осіб, які обіймають державні посади; визначеності орієнтирів у питаннях, щодо яких шкала моральних цінностей виявилась нечіткою. У доповіді визначені сім принципів суспільного життя, на яких мають базуватися стандарти поведінки в публічній політиці й діяльності: самовідданість, чесність, об'єктивність, відповідальність, відкритість, підзвітність, лідерство. У цьому документі як суспільна цінність і принцип поведінки державного службовця було визнано лідерство: «Державні службовці мають бути ініціаторами поширення цих принципів і забезпечувати дотримання їх своїми підлеглими як шляхом безпосередніх наказів, так і за рахунок власного прикладу» [304, с.19]. Сьогодні принцип лідерства визнаний не тільки у Великобританії, а й у більшості країн розвиненої демократії. Головна рекомендація Комітету Нолана полягала в тому, що потрібно розробити новий Кодекс поведінки (або внести зміни до існуючого), який має базуватися на цих семи принципах. Невдовзі після доповіді Нолана уряд опублікував новий Кодекс державної служби. Його зміст підтверджує наш висновок про те, що на Заході терміни «кодекс поведінки» і «кодекс етики» вживаються як синоніми. Кодекс державної служби, на відміну від вищезгаданого Кодексу, є ще одним, але вже урядовим документом Великобританії, який регулює поведінку державних службовців. І за суттю, і за змістом цей документ дуже подібний до етичного кодексу державних службовців США.

Документом, який регламентує поведінку вищих посадових осіб у державі і не має аналогів у практиці інших держав, є Кодекс міністра, який був прийнятий у 1990 р. замість документа під назвою «Питання процедури для міністрів», що відігравав роль інструкції прем'єр-міністра стосовно належної поведінки його Кабінету. Кодекс слугує своєрідною

присягою кожного нового уряду і «особистим зобов'язанням» кожного міністра. Вперше кодекс міністра був оприлюднений у 1992 р.

Кодекс прем'єра Т.Блера (1997 р.) являє собою «набір обов'язків Міністра» відповідно до вимог Резолюції Палати Общин «Про Міністерську відповідальність». У преамбулі до Кодексу, яка є особистим зверненням Прем'єра до членів уряду, йдеться про те, що міністри при виконанні обов'язків поведуться відповідно до найвищих конституційних стандартів і стандартів особистої поведінки, насамперед, необхідності суворого дотримання закону, справедливості, захищати цілісність суспільства, дотримуватися «Семи Принципів Суспільного життя», встановлених Комісією Нолана, а також спеціальних принципів міністерської поведінки. Кодекс є керівництвом щодо поведінки, яка підтримує ці стандарти. У преамбулі зазначається, що міністри працюють у Кабінеті доти, поки зберігають довіру Прем'єр-Міністра. «Я вирішив опублікувати цей документ, наголошує Прем'єр, – тому, що відкритість – життєво важливий елемент доброго, відповідального уряду. Ми і надалі будемо розширяти відкритість на основі Закону про свободу інформації. Я думаю, що ми повинні мати цілковите розуміння того, як міністри мають звітувати перед Парламентом і громадянами і контролюватися ними» [428].

Керівництво Тоні Блера продовжує стратегію модернізації держслужби, започатковану Тетчер. У 1999 р. була опублікована Біла книга «Модернізація уряду» – довготривала програма реформування державного управління і модернізації державної служби [352].

Оцінюючи «новий підхід» до державного управління у Великобританії з погляду утвердження етики державних службовців, можна зробити висновок, що система заходів – децентралізація, реформа структури державної служби, зокрема її менеджеризація і запровадження ринкових механізмів, заохочення етичної поведінки державних службовців тощо – стимулювала їх внутрішню активність і прагнення до самореалізації. Проте, за оцінками фахівців, при загальному підвищенні ефективності праці комерціалізація і диференціація трудових відносин державних службовців і уряду зумовили зниження етичних стандартів поведінки, породили низку негативних наслідків. Це, зокрема, «синдром дверей, що обертаються» (відома практика міграції професіоналів між державною службою і бізнесом), «ефект пантофлів» (перехід вищих чиновників після відставки чи звільнення на посади консультантів або керівників фірм, що підпорядковувались їм за попереднім місцем роботи) тощо [246, с.51]. Шляхи вирішення подібних проблемних ситуацій обговорюються на що-

річних Міжнародних конференціях ЕГРА «Етика і відповідальність у контексті управління й нового суспільного управління» [435; 440; 449].

У Франції етика державного службовця означає, насамперед, повагу до закону. Вона формується в площині управління кадрами, яке розглядають передусім в юридичному та дисциплінарному аспектах. «У французькій адміністрації управляти персоналом означає застосовувати статuti, тобто організовувати конкурси, готувати накази про призначення на посади, ухвалювати рішення про службові переміщення та про виведення за штат, скасовувати ставки й оклади тощо» [79, с.33]. Такий традиційний підхід до регулювання поведінки державних службовців зумовлений низкою факторів: значною централізацією державного управління; монополією юристів у вивченні проблем адміністративного управління, що виявилася в розробці суто правових аспектів роботи державної служби; закритою системою державної служби; кадровою політикою, в основу якої було покладене поняття кар'єри і корпорації; правовою підготовкою кадрів, що, в свою чергу, мають підґрунтям «концепцію про людину порядку», «яка знає собі ціну» та ін. Такий підхід до регулювання поведінки державних службовців найбільш повно відповідає закритій моделі державної служби [302, с.96].

У 70-х рр. у Франції реалізовувалася технократична модель модернізації (проект «RCB»), суть якої полягала в спрощенні прийняття бюджетних рішень на основі раціонального критерію «ефективності і продуктивності» [127, с.305]. У цей період під багатьма кутами зору державна адміністрація поставала як бюрократичний апарат, як машина, функціональні механізми якої діють за чіткими правилами і матеріалізуються у вигляді процедур. Окремі автори (Б.Гурне) навіть ототожнювали її із кібернетичною системою, що передає і обробляє інформацію» [79, с.99].

Вивчення ієрархічних відносин (вертикальних, горизонтальних), відносин між адміністрацією і громадськістю; ставлення громадян до професійної діяльності у державній службі тощо актуалізувало у 80-х рр. інтерес до етичних проблем діяльності державних службовців. Усвідомлення очевидного взаємозв'язку між досягненнями, довірою і етикою зумовило потребу у професійній етиці як одному з основних засобів управління людськими ресурсами (grh) державної служби Франції. Її зміст розкриває адміністративна деонтологія, фундаментальними цінностями якої є: суспільний інтерес (l'interet general), свобода (la liberte), рівність (l'egalite), нейтральність (la neutralite), відповідальність (la responsabilite) [442, с.13-19]. Важливо зазначити, що для впровадження етичних норм визнається необхідність систем контролю і покарання.

У роки правління Президента Франції Жіскара д'Естена (1978-1981 рр.) модернізація зосереджується на спрощенні адміністративної діяльності і захисті прав споживачів державних послуг. Діяльність влади збагачується трьома новими цінностями (*les valeurs modernes*), які покликані забезпечити її відкритість і трансформацію «у будинок зі скла» (*en une «maison de verre»*): прозорість (*la transparence*), ефективність (*l'efficacite*), зобов'язання щодо ефективного управління (*le devoir de bonne gestion*) [430, с.19-21]. Прийнятий у 1981 р. у загальному статуті державної служби, який включив чотири основні закони, містилася загальна характеристика державної служби; визначилися основні права і вимоги до державного службовця: громадянські права, права як найманого працівника, специфічні права як чиновника; службові обов'язки – нести службу, присвятити себе службі, отримати належну підготовку; обов'язок проявляти стриманість тощо; загальну і дисциплінарну відповідальність, санкції стосовно обов'язків тощо [73, с.29-61]. Їх упровадження сприяло новому розумінню держави і державної служби. Як пише Ж.Шевальє, «чиновництво усвідомило, що французи вимагають від держави «прискорення надання послуг, більш продуктивної роботи, більш точного врахування їх побажань щодо необхідних послуг і більшої чіткості». Таким чином, слідом за Великобританією, у французьке бюрократичне середовище також проникли ідеї рентабельності і ефективності. Вищі чиновники стали почувати себе менеджерами, покликаними поліпшити функціонування державної служби [413, с.132].

Сучасну програму модернізації державної служби Франції пов'язують із декретом прем'єр-міністра «Про оновлення системи державного управління» (1989 р.) (*Circulaire du Premier ministre du 23.02.1989 relative au renouveau du service public*), який визначив чотири принципи модернізації:

- відновлення соціального діалогу, насамперед із профспілками;
- підвищення відповідальності та посилення підзвітності державних службовців;
- запровадження оцінювання менеджменту;
- забезпечення відкритості державної служби для громадян і покращення відносин із споживачами (якість послуг, зменшення черг у державних установах, підвищення рівня інформування населення тощо).

Однак, відсутність термінів реалізації положень циркуляра зумовило його невисоку ефективність. У 90-х рр. було визнано, що технократична модель модернізації 1970-1975 рр. зазнала поразки, оскільки «була за-

думана і нав'язана без урахування проблем запровадження і, зокрема, стратегій, що їх зазвичай розробляють, з метою привернути увагу керівництва і мотивувати кадровий потенціал до підтримки реформи» [385, с.310]. Оцінка в 1996 р. Службою державного менеджменту Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) стану французьких реформ менеджменту у державній службі, а також досвід модернізації державної служби в низці європейських країн безпосередньо вплинули на відмову Франції від традиційного підходу до професійної етики державних службовців. Висновки ОЕСР стосувалися двох основних проблем: 1) надмірної регламентації професійної діяльності, яка позбавила службовців права на ініціативу й самостійність, на творчий підхід до справи; 2) громіздкості контролю діяльності, здійснюваного керівниками за нормативними положеннями, розписаними до дрібниць, який унеможлиблював його ефективність.

У звіті ОЕСР зазначається, що положення, які розроблялися десятиріччями для забезпечення передбачливості, непідкупності та економії в структурах державної служби через те, що вона використовувала гроші платників податків, привели до ситуації, коли державну службу стали «розглядати як сукупність безіменних державних службовців, де правила переважають над відповідальністю і де нагромадження ієрархічних рівнів стає на заваді будь-яким ініціативам або приховує їх відсутність... Склалася кризова ситуація із залученням людей на державну службу... заяви про звільнення все більше подають через роздратування від недостатньої свободи дій, а молоді державні службовці більше не сприймають кар'єру, що визначається абстрактними правилами; вони хочуть мати індивідуалізовані шляхи кар'єрного розвитку, що їх розроблено, обговорено і навіть погоджено наперед» [385, с.309-311]. Усвідомлення цих та інших наслідків «технократичної» моделі адміністративної реформи стимулювало перегляд основ французького підходу до ролі держави, кадрових проблем державної служби, а також до регулювання поведінки державних службовців засобами етики [245]. «У нашій демократичній системі, у кінцевому підсумку, саме етика державних служб вимагає зобов'язання модернізувати їх діяльність». Модернізувати адміністрацію означає «підтвердити етику державної служби» [237].

Періодичні опитування громадської думки Франції (1990, 1994, 1996 рр.) виявляють ставлення суспільства до державних службовців і прискорюють зміни. Так, опитування, проведене у 1996 р., показало, що близько трьох чвертей респондентів вважають службовців чесними (72% – у 1990 р., 73% – у 1996 р.). За такою, на перший погляд, благополучною

картиною, прихована більш конкретна оцінка громадянами державної служби, яка засвідчила про наявність низки проблем. Лише 55% опитаних вважали державних службовців такими, що працюють на благо суспільства. Менше 25% французів висловили думку про те, що службовці «швидше на службі у громадян», 34% – «на службі державі» і 37% – «служать приватним інтересам». Крім такого сприйняття державної служби громадською думкою і низки інших внутрішніх факторів, на актуалізацію професійної етики і модернізацію державної служби в цілому впливає глобалізація, загальноєвропейське будівництво.

Ключову роль у розвитку кадрового менеджменту, на думку французьких авторів, відіграло саме усвідомлення того, що реформа стосується, насамперед, людей, яких потрібно зрозуміти. Лише технічного підходу для успіху реформи недостатньо. Менеджмент людських ресурсів сьогодні асоціюють із відновленням репутації державної служби: вона може стати так само ефективною, як і в приватному секторі, лише за умови моральної мотивації персоналу, а не шляхом його звинувачення у низькій продуктивності. У його реформуванні Франція віддала перевагу програмам, які сприяли комплексній мотивації праці та усвідомленню персоналом суті реформ. Зокрема, це програма соціального діалогу (участь кожного працівника у визначенні умов праці, в управлінні справами та кар'єрному просуванні) і соціального партнерства (поліпшення відносин із громадськістю) [385, с.306]. Тобто, вирішальною умовою успішного реформування державної служби визнано моральну мотивацію, яка забезпечує свідоме ставлення державних службовців до реформ як до особистих цілей та соціальний діалог із партнерами по праці.

Важливим напрямом адміністративної реформи у Франції є також підготовка державних службовців з менеджменту. Він пов'язує утвердження нового підходу до їх професійної етики з формуванням «нової управлінської культури». Такий підхід до вирішення проблеми зумовлювався двома основними припущеннями: 1) не можна змінити організацію без зацікавленості вищого керівництва; 2) менеджмент людських ресурсів має перестати бути виключною сферою компетенції фахівців у цій галузі і стати одним із звичайних обов'язків кожного керівника. Як принципи ці припущення були покладені в основу комплексної реформи міністерств [385, с.322].

Аналіз літератури підтвердив, що проблемі етики поведінки керівника відводилася виключна роль в утвердженні нового управління. Особлива увага приділялася особистісним і професійним якостям, які в умовах реформи необхідні чиновникам вищого рівня. В документах зазначалося,

що влада може даватися, а авторитет має завойовуватися. Поняття авторитету (від лат. «augeo» – підвищувати) означає, що той, хто ним володіє, здатний своєю працею і особистісним впливом підвищити можливості системи. Для того, щоб керувати, вищий чиновник повинен створювати «додаткову вартість». Таким чином, основною вимогою до керівника є здатність бути лідером. У поєднанні з професійною компетентністю вона забезпечує надійність і гнучкість у керівництві колективом.

Реформа адміністративної системи Франції супроводжується розбудовою етичної інфраструктури в державі. Вона забезпечує функціонування підвищених моральних стандартів державної служби завдяки створенню органів, які відповідають за етичну політику, проте не мають адміністративних повноважень, але «зобов'язані спостерігати, виявляти серйозні порушення в етиці поведінки державних службовців», відслідковувати їх, доводячи у необхідних випадках інформацію до прокуратури та інших органів [247, с.60-66]. Такими органами є Центральний департамент із попередження корупції (1993 р.), Міжміністерська комісія з розслідування контрактів, які укладаються службовцями (1994 р.), Вища Рада з етики (1995 р.), члени якої зобов'язані стежити за легітимністю дій урядових служб в очах громадськості. Їх діяльність сприяє введенню в адміністративну діяльність професійної етики, яка зумовлює глибокі зміни самого контексту професійної діяльності державних службовців, оскільки забезпечує і його захист від зовнішнього впливу [445]. В її нормах поєднані обов'язки і гарантії етичних відносин державного службовця з адміністрацією, політичною владою, споживачами.

Структура основних етичних правил державних службовців Франції типова для демократичних країн. Вона включає: обов'язок дотримуватися законів та інструкцій; безсторонність (неупередженість); обов'язок конфіденційності; пасивності у суспільному політичному прояві; заборону інших професійних занять; лояльність; чесність. До більшості із цих правил додається спеціальне тлумачення. Наприклад, тлумачення обов'язку дотримуватися інструкцій містить пояснення, що це положення не поширюється на незаконні розпорядження; лояльність до суспільного устрою та уряду не включає лояльності до правлячої політичної сили (партії) тощо.

Перелічені правила є основою етики державних службовців, але вона не обмежується ними. Точніше, етика державних службовців Франції розглядається у вузькому розумінні (як нормативно вироблені рамки професійних відносин), а також у широкому. У широкому розумінні її визначають принципи відповідальності та відкритості, які характеризують і

етику керівництва. Їх зміст розглядається у безпосередньому зв'язку із менеджментом. Принципи відповідальності та відкритості визначають вимоги до вірцевої поведінки державних службовців, які, звичайно, є вищими, ніж для звичайних громадян, і створюють об'єктивні підстави для таких моральних якостей як гідність, честь, делікатність тощо. Наприклад, принцип відповідальності описує поведінку «в команді» на всіх рівнях. Він передбачає обов'язки керівника:

- ознайомлювати персонал із типами поведінки, які рекомендуються, забороняються або допускаються за певних обставин;
- брати відповідальність, а не переадресовувати (змінювати) її на верхні чи нижні рівні управління, по горизонталі чи наступникам;
- послідовно підкреслювати важливість основних етичних правил;
- не приховувати порушення.

Принцип відкритості зобов'язує забезпечити права громадян на інформування про діяльність державних органів і службовців, зокрема, право на доступ до адміністративних документів і на швидке опублікування органами нагляду наслідків перевірки діяльності, в тому числі із допомогою нових інформаційних технологій. Глибший (етичний) зміст принципу «відкритості» розкриває термін «компліцитність» (причетність), який означає зв'язок державної служби і суспільства як суб'єкт-суб'єктний у контексті «повідомити – залучити». Компліцитність має на меті не стільки передати певну інформацію, скільки викликати певну реакцію (ефект), насамперед довіру громадян, суспільства, а також «залучити» їх до управління [44].

Етика державних службовців Франції стосується і таких елементів державної служби, як набір, навчання, організація кар'єри, керівництво персоналом. Вона пов'язана з оцінкою персоналу, внутрішнім контролем, наглядами й ревізіями. Разом це означає, що етика регулює індивідуальну і колективну поведінку і пов'язана з культурою та субкультурами груп та установ [432].

«Нова» професійна етика державного службовця Франції регулює ставлення до праці: державний службовець зобов'язаний дотримуватися елементарних професійних обов'язків (виконувати посадові функції, не порушувати заборони на іншу суспільну чи приватну діяльність, стримано висловлюватися стосовно влади, колег чи керівників, підтримувати імідж організації тощо). Вона визначає правила поведінки для всієї державної адміністрації – виконавчої та законодавчої гілок влади. Її нормою є обов'язок декларування активів і главою держави, міністрами, членами парламенту, і рядовими службовцями.

Основним принципом внутрішніх відносин, що гарантує дотримання норм професійної етики службовцями Франції, є принцип ієрархії. Тому серед засобів внутрішнього контролю основну роль відіграє ієрархічний контроль. Контроль вищого керівника має на меті оцінювання діяльності підлеглих з погляду відповідності деонтологічним вимогам. У разі відсутності ієрархічного контролю цю функцію виконують дисциплінарні органи, які забезпечують службовцю і необхідні гарантії захисту його прав при судовому розгляді справ. Заслугує на увагу те, що обов'язок ієрархічної підлеглості службовця збалансовується принципом «розумного управління», «автономією чиновника і правом на його участь у обговоренні, а у крайніх випадках і так званим обов'язком непокори» [72, с.223-224]. Інакше кажучи, сукупність обов'язків, які стосуються відносин із адміністрацією, обмежується обов'язком непослуху державного службовця у разі явно незаконного розпорядження, яке може компрометувати державну службу або пов'язане з нехтуванням суспільних інтересів.

Стосовно політичної влади державний службовець зобов'язаний проявляти лояльність і нейтралітет. Лояльність передбачає послух стосовно уряду в цілому і вищих керівників. Відкрито критикувати урядовий вибір вважається серйозним службовим порушенням. Лояльність державних службовців Франції виявляється у принципі нейтралітету, який виключає будь-яку форму політизації професійної діяльності. Службовець законодавчо захищений від впливу політичних сил на його службову діяльність. Це стосується системи конкурсного добору на державну службу, а також гарантованої системи кар'єрного зростання, які забезпечують його незалежність. Лояльність і нейтралітет державних службовців не виключає свободи політичного вияву, однак вона регламентується етикою виборчої кампанії, яка не допускає порушення нейтральності державної служби [64; 432]. Державний службовець не має права використовувати службове становище для власних політичних переконань та задоволення своїх інтересів або для сприяння інтересам інших суб'єктів державного управління чи їх дискримінації. Суперечить етиці державного службовця і участь у виборах на дільницях за місцем роботи. Діє також правило, згідно з яким після звільнення з державної служби має пройти певний час (кілька років), перш ніж стане можливим балотуватися до виборних органів влади.

Ставлення державного службовця до фінансово-матеріальних ресурсів держави регулюється професійним обов'язком незацікавленості. Він не допускає використання державних засобів і ресурсів в особистих

цілях і запобігає корупційним діям. Французька професійна етика державної служби не встановлює жорстких правил стосовно подарунків.

Відносини із споживачами державних послуг будуються на низці додаткових законодавчо закріплених етичних принципів (збереження професійної таємниці приватних справ споживачів (нерозголошення інформації, таємниця кореспонденції тощо), прозорість щодо провадження їх особистих справ тощо). Будь-яка форма зловживання владою стосовно громадян кваліфікується як посягання на індивідуальну свободу, а тому юридично карається. Гарантіями дієвості цих принципів виступають система контролю діяльності державних службовців, а також розвинена система процедур і відповідних санкцій.

Предметом професійної етики державних службовців Франції є типові для державних служб демократичних держав проблеми, які також вирішуються аналогічно. Конфлікт інтересів розв'язується шляхом дотримання правил контролю фінансового і економічного стану державного службовця. У ситуації відставки головною проблемою є запобігання раптового переходу державного службовця у приватний сектор, який належав до його компетенції в період служби. Така ситуація також регулюється з допомогою традиційних етичних правил.

Важливою практичною проблемою французької державної служби є дієвість професійної етики. Її вирішення пов'язане із механізмами стимулювання державних службовців на всіх етапах професійної діяльності: доступу до державної служби, професійної освіти, системи інформації, розвитку кар'єри, винагороди, характеру керівництва тощо [432]. Коротко розглянемо їх.

Добір кандидатів на державну службу здійснюється шляхом конкурсів, які мають дві етичні цілі: 1) гарантувати рівне право на участь кандидатів у конкурсі; 2) виявити рівень моральної зрілості й готовності до етичної службової поведінки. Способом досягнення другої мети є включення у систему критеріїв добору кадрів розділу «Професійна етика». Крім того, щоб не допустити на державну службу морально нестійких осіб, перед остаточним зарахуванням на державну службу кандидати проходять «стажування».

Очевидним пріоритетом менеджменту персоналу є етична освіта та інформування про основні етичні правила. Успішне вирішення цього завдання забезпечується низкою умов.

По-перше, належним має бути педагогічний супровід процесу навчання і систематичного інформування. У цьому питанні державна служба Франції посилається на досвід США, де в 1997 р. адміністрація прове-

ла опитування стосовно доцільності введення окремого етичного модуля. Згідно з наведеними даними, 75% опитаних службовців відчують певні труднощі, здійснюючи етичний вибір поведінки або приймаючи рішення, а 43% опитаних зазначили, що етична освіта допомогла їм у розв'язанні наявних етичних проблем. У процесі оцінювання проблеми етичної освіти було проведено аналіз навчальних програм, який виявив не стільки обмаль часу, відведеного на етичну освіту, скільки її неякісну реалізацію. Як правило, вона зводилася до вивчення правил поведінки, які містяться в статуті і положеннях. «Ця освіта майже не готує службовця до реагування на конкретні ситуації. Повідомляти правила, – не означає навчати реагувати» [385].

По-друге, визнано за необхідність неперервну етичну освіту. Її впровадження віднесено до обов'язків державного службовця аналогічно тому, як наприклад, вимога знати іноземну мову. Іншим способом упровадження цієї вимоги є введення обов'язкової професійної етичної освіти до критеріїв професійної придатності при вступі на посаду, а також при її зміні. Такий принцип уже застосовується в низці служб Франції. Стосовно її змісту, як і стосовно початкової етичної освіти, діє принцип практичної доцільності.

Полегшує надання етичної освіти досвід впровадження і функціонування етичних кодексів в окремих службах, які формуються на засадах загальної професійної етики державного управління. Чотири умови успіху функціонування етичних кодексів на основі зарубіжного досвіду (США, Великобританія, Швейцарія тощо) реалізують у французькій практиці: 1) усвідомлення реальної потреби в закріпленні етичних норм; 2) участь державних службовців у розробці кодексу; 3) розробка практичних рекомендацій із впровадження етичних вимог і їх опрацювання в процесі етичної освіти; 4) участь керівництва організації у цьому русі [382; 385; 432].

Практичними засобами функціонування кодексів є вручення службовцям пластикових карток з текстом кодексу; цільові семінари з окремих етичних проблем; оприлюднення в межах організації щорічних підсумків дисциплінарних стягнень, попереджень, а також повідомлення про винагороди; періодичні видання з професійної етики, спеціальні програми Intranet тощо [428; 442].

Таким чином, традиційний французький підхід до професійної етики трансформується в руслі менеджменту людських ресурсів, який визначений як ядро модернізації державного управління. Визнана особлива значущість освіти з питань професійної етики. Провідну роль у трансфо-

рмації відіграє етика поведінки керівника; йому надано право використовувати для потреб професійної етики усі необхідні засоби управління людськими ресурсами. Модернізація системи регулювання професійної поведінки здійснюється «під потужним проводом центру», що нейтралізує традиційні механізми компромісів між міністерствами, службовцями та їх професійними спілками [385].

Посилення уваги країн Європи до етичних проблем державної служби зумовлене і розбудовою «спільного Європейського дому». В 1993 р. в огляді «Філософія в Європі» за підтримки ЮНЕСКО була опублікована стаття К.-О. Апеля «Чи можлива універсалістська етика?» [424]. У пошуках загального консенсусу європейська спільнота усвідомила, що альтернативи взаємно шанобливому спілкуванню культур не існує, а тому засобом досягнення універсального порозуміння була обрана дискурсивна етика [17; 423]. Сьогодні ця універсалістська прагматична етика відповідальності здобула належне політико-інституційне визнання і стала своєрідною ідеологією, яка втілюється і у внутрішньодержавне життя країн-учасниць ЄС, і у міждержавні відносини. Наведемо її окремі суттєві характеристики.

Центральним поняттям дискурсивної етики є «політична співвідповідальність». Основну аксіому дискурсивної етики її теоретик К.-О. Апель формулює так: «Автентична реалізація «доброго життя» окремої людини чи спільноти можлива лише за умови забезпечення рівного права на таку ж реалізацію усім іншим людям і спільнотам» [17, с.65]. Основні моральні цінності дискурсивної етики – повага гідності, рівність і відповідальність усіх і кожного. Якщо хтось зберігає виняткові права за рахунок інших, то це створює сприятливе середовище для маніпулювання. Принципи «доброго життя» мають бути єдиними для всіх, а тому «добре життя» окремої людини, колективу, спільноти й людства в цілому потребує свідомої і добровільної згоди на принципові самообмеження. Механізмом регулювання відносин і взаємодії суб'єктів добровільної згоди є етика дискусії, яка є «спільною мовою», що являє собою загальні процедурні норми дискусії. А власне етичні норми взаємодії суб'єктів виникають у дебатах як компроміс, досягнутий за універсальними правилами аргументованого обговорення. Основні ідеї дискурсивної етики втілені в спільних цінностях Ради Європи, у Копенгагенських критеріях для країн Європейського Союзу та у визнанні консенсусу як основного засобу прийняття рішень. На саміті глав урядів країн-учасниць ЄС у 1993 р. було прийнято основні стандарти міждержавної взаємодії, які ґрунтуються на християнських засадах, таких як: людські права, фундаментальні свободи, демок-

ратія, законність, мир і виключення жорстокості, повага до інших, дух солідарності Європи і світу в цілому, рівні можливості для розвитку, рівність сприяння, охорона екологічних систем, персональна відповідальність.

У Копенгагенських критеріях, які є безумовними для кожного кандидата на вступ до ЄС, спільні цінності об'єднані в три групи:

1) стабільні інститути, що гарантують демократію, верховенство закону, людські права, захист меншин;

2) наявність конкурентоспроможної у межах ЄС ринкової економіки;

3) можливість взяти на себе зобов'язання членства в Союзі, включаючи політичні, економічні і монетарні [425, с.41].

Етика державних службовців у країнах ЄС формується в руслі розбудови етичної інфраструктури як відповідь на вимогу гармонізації службової етики і боротьби з корупцією. Згідно із Страсбурзькою рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи (травень, 2000) щодо впровадження поведінки державних службовців, було запропоновано модель (зразок) Кодексу поведінки державних службовців (додаток до Рекомендації №R/2000/10, відповідно до якого мали бути розроблені національні кодекси. Цей акт сприяв не лише прийняттю національних кодексів, а й створенню спеціальних державних інституцій з проблем етики, впровадженню етичної освіти тощо [123].

Розглянемо основні його характеристики модельного Кодексу і етичні вимоги до поведінки державних службовців країн Ради Європи, оскільки саме цей документ розкриває суть і зміст засад професійної етики.

Документ містить два розділи:

1) інтерпретація та застосування;

2) загальні принципи.

Перший розділ містить три статті, що визначають:

1) осіб, яких стосується Кодекс, – усі державні службовці, які працюють у державному органі влади; положення Кодексу можуть стосуватися також осіб, які працюють у приватних організаціях, але перебувають на державній службі; положення Кодексу «не стосуються обраних представників народу, членів уряду та осіб, які обіймають судову посаду» (ст. 1);

2) статус Кодексу – «цей документ становить частину положень, які регулюють діяльність державних службовців, тому кожен зобов'язаний дотримуватися положень Кодексу» (ст. 2);

3) мету Кодексу – документ має три цілі: а) визначити стандарти чесності та поведінки, яких мають дотримуватися державні службовці;

б) допомогти їм відповідати цим стандартам; в) інформувати суспільство про поведінку, на яку воно має право сподіватися від державних службовців (ст. 3).

Другий розділ «Загальні принципи» включає принципи, які окреслюють етичні межі службової діяльності, а також норми і правила їх реалізації. Це, зокрема, відданість, законність, політична нейтральність і лояльність до законної політики, органів державної влади; чесність, неупередженість та ефективність у служінні суспільним інтересам; ввічливість у службових відносинах, належна повага до прав, обов'язків та інтересів інших; неупередженість і об'єктивність під час прийняття рішень, недопущення конфлікту інтересів, зловживання службовим становищем, турбота про суспільну довіру, підзвітність безпосередньому керівнику, право доступу і конфіденційність у роботі з офіційною інформацією та документами, ефективність та економічність у використанні персоналу, суспільних та офіційних ресурсів тощо.

Головні вимоги Кодексу – перевірка чесності кандидата на державну службу, на підвищення по службі чи призначення на посаду (ст. 24), а також контроль за дотриманням етичних вимог (ст. 25, 28).

Особливістю Кодексу є наголос на взаємності обов'язків державних службовців і тих, хто контролює їх діяльність або здійснює керівництво. Так стаття «Підзвітність керівництву» (ст. 25) наголошує на обов'язку ієрархічної підзвітності в системі державної служби, а її зміст вказує на відповідальність керівних і контролюючих осіб, по-перше, за виконання своїх функцій відповідно до політики та цілей органу державної влади; по-друге, за дії чи помилки персоналу, якщо він не вжив необхідних заходів щодо їх запобігання; по-третє, зобов'язує цих осіб вживати конкретних заходів щодо запобігання корупції підлеглих. Стаття 28 підсилює відповідальність керівника за дотримання підлеглими положень Кодексу, а в разі його порушення зобов'язує його вживати дисциплінарних заходів.

Кодекс унормовує порядок залишення державної служби (ст. 26). Як і в решті статей, в ній визначаються правила чесної поведінки після завершення служби чи при переході на іншу роботу. У статті сформульовані заборони, пов'язані з недопущенням можливих зловживань. Її доповнює ст. 27, в якій міститься заборона державним службовцям вияву привілейованого ставлення чи надання доступу до державних установ колишнім держслужбовцям.

Кодекс вирішує також проблему дієвості норм професійної етики державних службовців. Як уже зазначалося, окремими статтями (24, 25, 28), визначено правила його функціонування. Основне навантаження по-

кладається на служби управління персоналом і безпосереднього керівника. У ст. 28 розкриті політико-правові аспекти функціонування Кодексу поведінки. По-перше, в ній визначена процедура прийняття Кодексу, який затверджується міністром або керівником органу державної влади, по-друге, міститься вимога до державного службовця поводитися відповідно до норм Кодексу. Це означає необхідність бути обізнаним із його положеннями та змінами до нього, а в разі невпевненості у правильності дій керівництва – звертатися до відповідного джерела. По-третє, у статті вказано, що положення Кодексу є частиною умов трудової угоди, їх порушення тягне за собою відповідні дисциплінарні санкції. Тому етичним правилом діяльності кадрової служби є ознайомлення кандидата з Кодексом поведінки ще на етапі ведення переговорів стосовно умов його роботи. Ще одна важлива вимога цієї статті – регулярний перегляд положень Кодексу – вказує на те, що це не статичний документ, він має відповідати специфіці, актуальним завданням і умовам службової діяльності.

Таким чином, європейська інтеграція на основі ідеї політичної співвідповідальності здійснюється сьогодні в чотирьох напрямках. Перші три: економіка (economy), ефективність (efficiency), результативність (effectiveness), доповнено четвертим – етичним (ethics). Щоб забезпечити дотримання встановлених правил у державній службі, поставлено завдання розробити інструменти і процедури, які врегульовують небажану поведінку і спонукають до ефективного управління [252; 449].

Об'єктом особливої уваги ЄС є законодавчі та інституційні засоби утвердження етики на державній службі, які утворюють етичну інфраструктуру [428; 442; 450]. Її елементи, як засвідчив аналіз досвіду Великобританії і Франції, аналогічні тим, які існують в етичній системі США. Західні країни виявились одноставними стосовно того, що умовами професійної етики державних службовців є, насамперед, рівень моральної культури суспільства, політичні традиції управління, активність громадянського суспільства, професійна чесність вільних ЗМІ, які висвітлюють діяльність владних структур і державних службовців тощо. Що стосується етичних стандартів, то вони мають відображати також соціальні й політичні цінності конкретної держави і мати нормативно-правове закріплення. «Було б непродуктивно аналізувати або пропонувати реформи етики без урахування широких соціальних та політичних контекстів. Це стосується усіх країн. Особливого значення воно набуває в країнах Центральної та Східної Європи» [432].

Формування етичної інфраструктури спрямоване, насамперед, на створення дієздатних структур, інституцій, які б забезпечували якісну

етичну підготовку державного службовця, контроль його діяльності та науково-методичну підтримку розв'язання етичних проблем. Аналіз звіту Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) про стан «Реформування систем менеджменту людських ресурсів у державній службі» (1996 р.) дев'яти країн-членів ОЕСР (Австралія, Велика Британія, Канада, Іспанія, Нідерланди, Нова Зеландія, Франція, Швеція) засвідчив, що в більшості з них уже введено етичні кодекси [127]; створені і діють спеціальні інстанції на зразок Комітету стандартів публічної служби у Великобританії (1994); запроваджено етичну освіту. Комплексний аналіз звіту, а також досвіду Великобританії і Франції дає змогу зробити висновок, що етична інфраструктура формується в руслі менеджменту людськими ресурсами і в контексті організаційної культури державної служби, ядром якої є морально-етичні цінності.

Особливу роль у впровадженні етичних стандартів відіграє етична освіта державних службовців. Програма міжнародної літньої школи з державного управління «Етика в управлінні: нові виклики для державних службовців» (Львів, 2000), проведеної відомими фахівцями з етики – А.Розенбаумом (США), М.Дембіцькі (Канада), А.Камінські, Е.Регульські (Польща), дає цілісне уявлення про зміст і підходи до її здійснення. Програма включала такі теми:

1. Конституційна демократія: етичні та інституційні цінності.
2. Суспільні етичні цінності й очікування.
3. Професійна етика і державне управління або новий державний менеджмент і прикладна етика.
4. Інституційні засоби етичного менеджменту.
5. Етика як основа організаційної культури.
6. Відкритість і прозорість, свобода інформації в державному управлінні.
7. Дилеми лояльності, повноважень, звітності й відкритості.
8. Міжособистісне спілкування у державних офісах.
9. Стратегії і тактики прийняття управлінського рішення у правовій державі.
10. Дилеми гуманності, гідності й доброї волі.
11. Конфлікт інтересів: етичний вибір.
12. Державний службовець, суспільство, громадянин у пошуку етичних відносин.
13. Роль громадянського суспільства у захисті громадських інтересів.
14. Етичні кодекси і кодекси поведінки.
15. Антикорупційні стратегії в демократичних країнах.

Як свідчить тематика школи, етика державних службовців розглядається в кількох значеннях: як система, що інтегрує конституційні, організаційні та індивідуальні цінності; як основа нового менеджменту і організаційної культури; як антикорупційний засіб. Останнє значення етики є метою і наслідком реалізації попередніх значень. Тобто етичні знання подаються як органічний елемент професійної діяльності державних службовців, володіння яким сприяє високій ефективності управлінської діяльності й авторитету службовців у суспільстві.

Аналіз програми семінару показав, що професійну етику державні службовці вивчають у контексті фахових дисциплін – державного управління, конституційного і адміністративного права, політичних наук, соціальної психології тощо. Причому воно спрямоване на виявлення суті, розмежування і пошук можливостей взаємного підсилення організаційних, правових і етичних засобів державного управління і регулювання поведінки державних службовців. Вони засвоюються шляхом використання активних методів навчання: групового аналізу нормативно-правових документів, перегляду й обговорення відеоматеріалів і фільмів, групових дискусій, дебатів, семінарів та практичних занять.

У державних організаціях питаннями етики опікуються референти з етики. Дослідники характеризують вимоги до них і описують їх обов'язки. Це компетентні особи, які виконують незалежно від керівництва свої обов'язки, є своєрідними помічниками і посередниками між керівництвом і службовцями, а також захисниками прав державних службовців.

Таким чином, професійна етика в розвинених демократичних країнах Європи розглядається як основна мета управління людськими ресурсами. Професійна етика – це прагматичний засіб, спрямований на перехід від етики слухняності до етики переконання й відповідальності перед громадянами. «Нова етика» державних службовців зосереджується навколо трьох центральних проблем: відповідальності; прозорості й відкритості державного обслуговування і цілісності. Акцент робиться на змінах в інструкціях і законодавстві, у структурах і в організаційній культурі. Досягнення мети потребує створення державним службовцям належних умов праці.

Професійна етика є елементом загальноприйнятої в Європейському Союзі системи управління якістю, що отримала назву «Спільної оцінної рамки» (рис.2.1) [297].

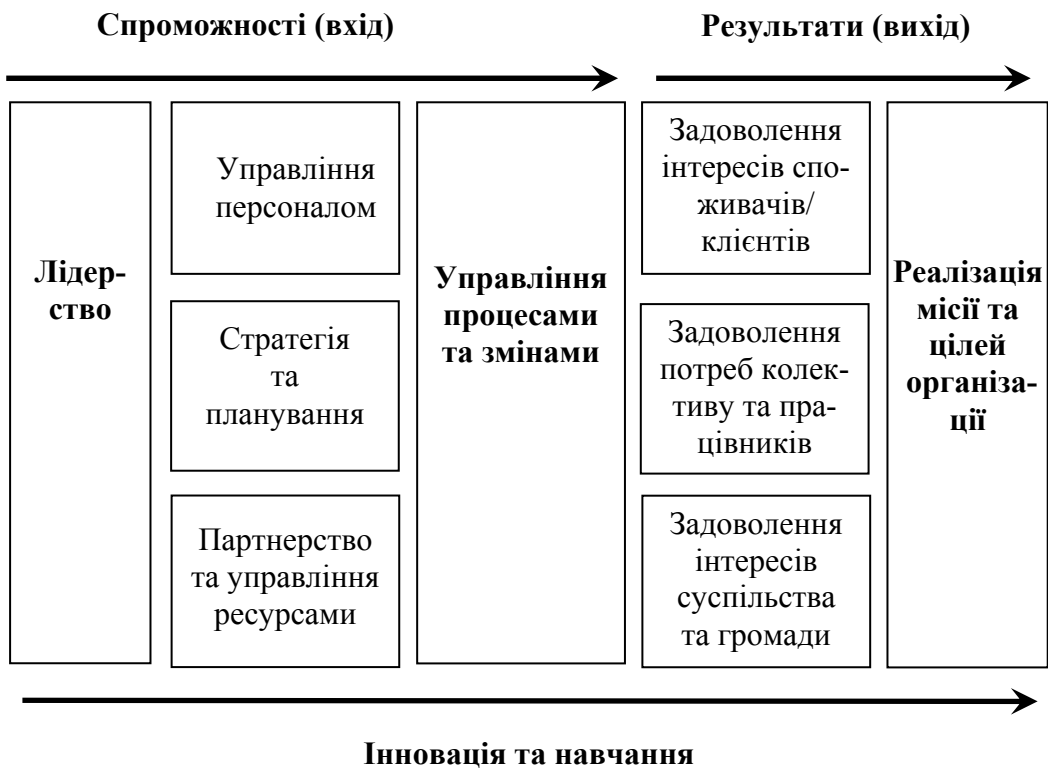


Рис.2.1. Модель та критерії оцінювання управління якістю за системою ЄС CAF

Контроль за дотриманням норм професійної етики державними службовцями країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу здійснюється в рамках щорічної оцінки державної служби за базовими показниками ОЕСР/SIGMA:

- правовий статус державних службовців;
- законність, відповідальність та підзвітність державних службовців;
- неупередженість та чесність державних службовців;
- ефективність в управлінні державною службою і кадровий контроль;
- професіоналізм і стабільність державних службовців;
- розвиток державної служби до європейської інтеграції [297, с.6].

2.3. Досвід формування етики державних службовців у Російській Федерації

Подібність сучасних і раніше набутих проблем реформування державної служби в Росії і Україні зумовлює інтерес до розв'язання проблеми етики державних службовців російськими науковцями і практиками. Проаналізуємо законодавчі акти, офіційні концепції і практичні заходи щодо їх упровадження у практику державної служби в період президентства Б.Єльцина і В.Путіна.

Соціальне призначення державної служби Росії, яке детермінує зміст професійної етики і принципи її функціонування, визначене Федеральним законом «Про основи державної служби Російської Федерації» (1995). Діяльність державних службовців, зазначається в документі, спрямована на підтримку конституційного ладу, дотримання Конституції РФ і федеральних законів [247]. Її базовими принципами визнано законність, що означає верховенство Конституції, законів держави над іншими нормативними актами або посадовими інструкціями, справедливість, гуманність, відданість, відповідальність. Закон забороняє учинки, які кваліфікуються як «конфлікт інтересів», а саме: оплачувану роботу за сумісництвом (крім педагогічної, наукової і творчої); комерційну діяльність або лобіювання інтересів третіх осіб у державних органах; використання державної власності у неслужбових цілях; отримання «подарунків»; участь у страйках; розголошення конфіденційної інформації; використання родичів як підлеглих [60].

Оскільки базові принципи є компонентами моральної оцінки діяльності службовців, розглянемо їх тлумачення російськими науковцями. Принцип справедливості як регулятор взаємовідносин громадян і держави визначається як законне і раціональне виконання повноважень, захист прав і законних інтересів громадян, виправдання їх соціальних очікувань. На міжособистісному рівні етичний принцип справедливості означає неупередженість, об'єктивність в оцінці особистісно-ділових якостей або результатів праці, відсутність нерівності (дискримінації) в оплаті праці державних службовців чи в наданні пільг або привілеїв відповідно до фактичних заслуг.

Принцип гуманності зобов'язує державних службовців визнавати, задовольняти й захищати конституційні права і свободи громадян. Цей принцип конкретизується через вимоги, сформульовані в ст. 5 Закону. Він означає визнання суверенітету особи і повагу її гідності, увагу до проблем кожної людини, ввічливість, толерантність, тактовність тощо [72, с.370; 247].

Принцип відданості народові і державі означає пріоритет суспільних інтересів у професійній діяльності державного службовця. Його нормами є безкорисливість, незалежність, невідкупність при виконанні службових обов'язків, особливо в ситуаціях конфлікту інтересів. Фактами порушення принципу є прояви корупції, інші форми зловживання службовим становищем.

Принцип моральної відповідальності акцентує увагу на соціальних наслідках рішень, конкретних дій чи бездіяльності. Його нормами є єдність слова й діла державного службовця, яку контролює совість і яка визначає гідність та професійну честь.

Перелічені принципи виступають критеріями оцінки праці [138; 341]. Щоправда, за офіційними оцінками і даними наукових досліджень, цих принципів не завжди дотримуються, а часом їх не поділяють окремі службовці, доводячи, що важливіше дотримуватися не законів, а посадових інструкцій і нормативних актів. Так, аналіз соціологічних опитувань, які характеризують ставлення службовців до принципу законності, показує, що значна частина опитаних або не усвідомлює суті й ролі принципу законності в діяльності державної служби, або свідомо не керується ним. Це стосується і значної частини опитаних керівників. Характеристика основних порушень етичних норм свідчить про функціонування в державних органах бюрократичної «корпоративної» етики, принципи якої суперечать суспільним моральним цінностям і нормам, а також етичним стандартам службової діяльності [95; 165; 246; 367].

Державного службовця Російської Федерації оцінюють за такими професійно-етичними якостями, як авторитет, ступінь відповідальності, чесність і відкритість, повага до людей (гуманізм), відданість державі, справедливість і об'єктивність, моральна стійкість, тактовність і культура відносин, самоконтроль і здатність володіти собою, особиста дисципліна, поведінка [71, с.457]. Найважливішими нормативними якостями державного службовця, що дають йому право обіймати державну посаду, є чесність і правдивість. Ці якості – основа довіри у відносинах як у власному колективі, так і з громадянами. Поступка перед власним сумлінням розглядається не лише як особистий недолік, а як дія, що завдає шкоди авторитету державного інституту і дискредитує державну службу в цілому. У вужчому, професійно-прагматичному розумінні, чесність і правдивість гарантують рух у владній ієрархії точної, вичерпної і правдивої інформації, без якої неможливі сама державна служба, вироблення й прийняття правильних рішень і рекомендацій.

Найбільш повно російський підхід до проблеми етики державних службовців, на нашу думку, отримав вияв у реформі державної служби 1997-1998 рр. [248]. Офіційний підхід будується на аналізі глибинних проблем російського державного апарату та активному використанні універсальних надбань зарубіжного досвіду. Програма реформування російської державної служби полягає в розбудові публічної громадянської служби, яка відповідає критеріям ефективності і відповідності потребам становлення громадянського суспільства. При її розробці Комісія із адміністративної реформи опиралась «як на досвід діючої практично в усіх розвинених країнах merit system (системи заслуг і достоїнства), так і на вітчизняну специфіку» [72, с.155]. В її основу покладено десять принципів. Їх характеристика і оцінка здійснена нами в окремій статті [343]. Побіжний аналіз базових принципів Програми реформи дасть змогу виявити морально-етичні засади цього складного процесу.

1. *Статусний поділ політичних і кар'єрних адміністративних посад.* Метою програми є «створення громадянської державної служби, в якій особи, що обіймають політичні посади, могли б ефективно проводити державну політику через висококваліфікований апарат «кар'єрних» службовців». Тому чіткий поділ посад на політичні й адміністративні розмежовує ці два види діяльності, суворо регламентує професійні обов'язки, відповідні права, взаємні повноваження і відносини, визначає межі свободи і персональної відповідальності кожної із груп посадових осіб [72, с.325]. Даний принцип також покликаний забезпечити юридичний захист професійних чиновників від можливого політичного тиску, уподобань чи перемін [246].

2. *Пріоритет професійних якостей.* Програма реформи робить ставку на професіоналізм державних службовців, визначивши кілька шляхів його практичної реалізації.

Конкурсний порядок заміщення неpolітичних посад на основі критерію професійного досвіду (а не трудового стажу), який покликаний розширити «ринок» кандидатів за рахунок можливості «бокового входу» для талановитих людей із позаапаратних сфер (бізнес, наука, виробництво, військова служба тощо).

Об'єктивна система відбору і оцінювання кадрів, спрямована на залучення, заохочення, утримання і просування кращих державних службовців із одночасним очищенням «від баласту»; механізм відбору передбачає чітку й гласну систему критеріїв, незалежні атестаційні (з участю зовнішніх членів) і апеляційні комісії.

Контрактна форма трудових відносин державного органу й службовця – третій механізм реалізації принципу професіоналізму російської державної служби. Контрактна форма найму покликана забезпечити трудову мотивацію і правову захищеність державних службовців у відносинах із наймачем.

3. *Компенсовані обмеження.* Суть принципу полягає у справедливій, прагматично доцільній матеріальній і моральній компенсації з боку суспільства обмежень окремих громадянських прав і свобод, які «добровільно» бере на себе державний службовець у вигляді певних привілеїв.

4. *Пріоритет прямих грошових виплат («живих» грошей) над «тіньовими» пільгами і привілеями.* Співвідношення прямих і опосередкованих виплат і пільг у сучасній російській державній службі для різних категорій службовців, за різними оцінками, становив 1:4, 1:5 [246, с.157]. Такий спосіб утримання кваліфікованих кадрів містить значний моральний дефект і потенційні можливості для зловживань.

Згідно з програмою реформи передбачалося «перевернути піраміду» заробітної плати, суттєво збільшивши прямі грошові виплати, одночасно різко скоротивши блага, які надаються службовцям за державний рахунок. Очікувалось, що реалізація цього принципу забезпечить конкурентоздатний на ринку праці рівень оплати праці державного службовця. Це зробить її потенційно привабливою, збереже «гідних» і забезпечить приплив до державної служби «здібних». Принцип сприятиме також утвердженню справедливості завдяки звуженню сфери можливих зловживань з боку керівників, від рішення яких безпосередньо залежать розміри опосередкованих виплат.

5. *Принцип «виведення за штат» і переведення на госпрозрахунок значної частини функцій державної служби.* Принцип має на меті: 1) скоротити й здешевити державну службу (у Великобританії, наприклад, такий захід забезпечив скорочення штату державних службовців на 1/3); 2) зменшити «економічне поле» для корупції шляхом виведення господарських, технічних та інших сервісних служб «за» межі державної служби з особливим статусом напівзалежних «агенств» або установ.

6. *Прозорість.* Принцип наголошує на публічному характері державної служби демократичної держави, що означає її відкритість для суспільного контролю. Однак програма не передбачає двостороннього зв'язку (взаємодії) державної служби й громадянського суспільства у вирішенні суспільних справ. Зміст даного принципу з етичного погляду є морально недосконалим, він ще не звільнений від недоліків патерналістського підходу.

7. *Орієнтація на «клієнта» (споживача) як пріоритет діяльності державного службовця.* Принцип є «імперативом громадянського суспільства» (на відміну від авторитарних спільнот). Він визначає «основний вектор: чиновник служить громадянам, прямо і опосередковано» [72, с.159]. Очікується, що реалізація цього принципу сприятиме утвердженню в суспільстві конституційної декларації про пріоритет прав і свобод людини, а також деполітизації державної служби. Він стимулюватиме децентралізацію, наближення до громадян процесу прийняття рішень, скоротить межі дій службовців на власний розсуд («можу дати, а можу відмовити»). Механізмом реалізації принципу слугуватиме включення як критеріїв оцінювання праці державних службовців, термінів виконання рішень, розгляду справ, наявності подяк чи скарг, а також реальних соціальних наслідків дій і прийнятих рішень.

8. *Службова лояльність.* Державну службу як політично нейтральний інститут у Росії вважають утопією. Тому від державних службовців вимагається мінімум: відданість справі (патріотизм), моральний обов'язок бути «лояльним службовому обов'язку, Конституції і спільному соціально-політичному курсу, що проголошується в щорічних посланнях Президента Росії Федеральним зборам» [72, с.320].

9. *Принцип етичності.* У коментарі зазначається, що з огляду на необхідність обмеження бюрократичного свавілля і корупції даний принцип «передбачає підвищену увагу до моральних якостей чиновництва, до проблем адміністративної моралі», яким у країнах із давньою ринковою економікою «надають великого і самостійного значення» [58, с.321]. Практичний підхід до проблеми етики чиновництва вбачається у розробці і широкому обговоренні «неформального Етичного кодексу державного службовця» [72, с.160]. Однією з причин, які зумовлюють потребу в кодексі, є «невизначеність або спотворене уявлення» одних чиновників про професійну етику і зневажливе до неї ставлення інших.

Передбачалося, що етичний кодекс, не маючи юридично зобов'язувального характеру, задавав би, проте, систему моральних орієнтирів, містив би рекомендації щодо поведінки у «делікатних ситуаціях», чітко визначав би сферу моральних «табу» для державного службовця. В його основу має бути покладений «дух суспільного служіння» [72, с.161].

10. *Системність підготовки і перепідготовки кадрів.* Для долі і перспектив реформи даний принцип має вирішальне значення. «Посправжньому радикальні зміни в апараті можуть відбутися лише із приходом нового покоління управлінських кадрів». Пропонована система кадрової роботи охоплює дистанцію від допрофесійної підготовки і відбору

кандидатів до спеціальної перепідготовки вищих управлінських кадрів [138].

Як бачимо, низка принципів є міжнародними етичними стандартами – прозорість, служіння, лояльність тощо, інші представляють механізми створення умов для етичної державної служби: статусний поділ політичних і «кар'єрних» посад; пріоритет професійних якостей; компенсуючі обмеження, пріоритет прямих виплат над опосередкованими; впровадження ринкових засад; системність у підготовці й перепідготовці кадрів. Що стосується наявності у програмі окремого принципу «етизації державної служби», можна зауважити, що керівництво держави, державної служби усвідомлювало потенціал етики-моралі для державного управління і державної служби Росії.

Етика державної служби асоціюється із кодексом поведінки, який включає основні принципи і норми, які в найбільш загальній формі виражають вимоги до моральної сутності державного службовця, призначення його діяльності, до характеру його взаємовідносин із державою, довіреною особою якого він виступає, із суспільством, «слугою» якого він є, забезпечуючи взаємодію між державою і громадянами [71, с.598]. Професійна етика державного службовця включає також сукупність норм і правил, які забезпечують естетику поведінки. Ними, на думку російських авторів, є етикетні правила й норми. У цьому ж контексті (естетика поведінки) розглядається проблема іміджу службовця і державної служби [126].

Критерієм професійної етики державного службовця Росії є професіоналізм, моральна сутність якого визначається поняттям «морального вектора». Якщо у людини немає стійких моральних позицій, орієнтованих на суспільні інтереси, вона може бути професіоналом у своїй галузі, але результати її діяльності будуть негативними для суспільства. Вона може працювати цілком професійно, але у власних інтересах або в інтересах певної групи, що за нею стоять, і у цьому сенсі її професіоналізм є деструктивним [386, с.106].

Формування професіоналізму, як зазначалося у попередньому розділі, розглядається у контексті культурно-гуманістичної підготовки державних службовців на основі загальнолюдських моральних цінностей та етики індивідуальної відповідальності. Її наслідком стане управлінська культура в єдності таких основних складових: загальний розвиток, етична й духовна культура, економічна культура, правова культура й свідомість, сучасний рівень політичної культури, психолого-педагогічна культура [2].

Аналіз практики реалізації цього напряму етизації державної служби Росії засвідчує, що такий підхід спрямований на гуманізацію процесу

управління, його персоналізацію завдяки реалізації особистісного чинника [13, с.26]. Під керівництвом науково-педагогічного колективу РАДС відповідна підготовка кадрів здійснюється у кількох напрямках.

1. Навчально-методичне забезпечення процесу етичної освіти в системі підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Практично на всіх кафедрах гуманітарного профілю проблеми моральності, етики ділового спілкування включені у тематичні плани і навчальні програми. На кафедрі державної служби і кадрової політики слухачам читається курс із моральних основ діяльності державних службовців. Проводяться соціологічні дослідження проблем моралі у державній службі. На основі узагальнення вітчизняного і зарубіжного досвіду виданий навчальний посібник «Етика і культура поведінки державних службовців» (Б.Литов, Є.Охотський, В.Романов, В.Соколов). Розроблений проект «Етичного кодексу державного службовця».

2. Ведеться пропаганда і закріплення ідеї службової честі в свідомості державних службовців і в суспільній свідомості [190, с.49]. 3. Удосконалюється методика професійної підготовки кадрів, яка спрямована на відпрацювання ефективних методів організації управлінської діяльності державних органів. Наприклад, була розроблена концепція консультативно-кооперативного (демократичного) стилю управління, який, на думку авторів, сприяє утвердженню в системі державної служби «підкреслено гуманістичних цінностей» [138, с.205]. Підготовка державних службовців спрямована на формування морально-психологічної і практичної готовності не до функціональної діяльності, а до рольової поведінки на конкретній посаді [138].

Розробка культурно-гуманістичного підходу до організації діяльності державної служби зумовила появу нових наукових напрямів і навчальних курсів, нових спеціальностей і спеціалізацій у системі підготовки і перепідготовки кадрів («управління персоналом», «соціальна і кадрова робота», «державна служба і кадрова політика»). Так, лише викладачі кафедри державної служби і кадрової політики, крім п'яти основних навчальних курсів, читають 42 авторські курси, у тому числі «Духовна культура керівника», «Моральні основи державної служби», «Адміністративно-політична еліта», «Лідерство», «Культура усної і писемної мови держслужбовця», «Стиль управлінської діяльності», «Проблеми бюрократії», «Професійний досвід персоналу держслужби» та ін. Готуючи еліту державних службовців, Академія орієнтується на розроблений науковцями «еталон державного службовця». Ним є професіонал, що має чітку моральну позицію, зорієнтований на служіння суспільству [138, с.105; 341].

Серйозна увага приділяється систематичному навчанню державних службовців сучасним технологіям правильної – «нормативної» соціальної взаємодії. Аналіз змісту і методики етично-професійної освіти засвідчує, що російською державною службою і в теорії, і на практиці використовуються відомі підходи, властиві західним країнам. Зокрема, йдеться про розгляд міжособистісної сумісності як амбівалентного феномена, який передбачає задоволення членами діади (взаємодії двох осіб) потреб і поведінкових проявів один одного. Сумісність вони розглядають у процесі спілкування, а також у сфері ділової активності всередині групи як таку взаємодію, що ґрунтується на спільності цільових настанов, ставлення до діяльності, взаємних симпатій тощо. Тому особливу увагу в процесі навчання та підвищення кваліфікації приділяють саме проблемі управлінського регулювання міжособистісних відносин засобами розвитку лідерства, забезпечення оптимального стилю управління менеджерів усіх рівнів, системи стимулювання, навичок правильної взаємодії із партнерами, а також своєчасному запобіганню конфліктів і їх врегулюванню.

Таким чином, удосконалення управлінської діяльності в практиці російської державної служби здійснюється шляхом «формування гуманізованої організаційної культури» [138, с.325]. Це означає, що базою ефективного управління є стратегія і тактика використання «людських ресурсів», врахування потреби та тенденції розвитку державної служби, а також культурно-етичні параметри діяльності. Це відображено і в навчальних планах підвищення кваліфікації державних службовців: працівники кадрових служб, наприклад, вивчають тему «Культура кадрової роботи і етика службово-трудова відносин».

Як важливий елемент професійної етики державних службовців розглядається індивідуальна моральність. Тому її впровадження має починатися з аналізу морально-професійних якостей кандидатів на державну службу і враховуватися при відборі й оцінюванні кадрів державних службовців [138, с.456-457; 341]. В універсальній стандартній формі оцінного листа державного службовця визначені базові моральні і професійно-етичні якості службовця. Зокрема, у підрозділі «Професійні якості», який містить 15 якостей, частина з них (вміння розвивати потенціал підлеглих і стимулювати їхню діяльність, встановлювати й підтримувати стабільні службові відносини з керівником і підлеглими тощо) є морально-професійними. Підрозділ «Професійно-етичні якості» включає 10 якостей, які є нормами добросовісної поведінки: авторитет, міра і рівень відповідальності, чесність і міра відкритості, повага до людей (гуманізм), відданість державі, справедливість і об'єктивність, моральна стійкість, так-

товність, культура відносин, самоконтроль, здатність володіти собою, особиста дисципліна.

Наявність норми «відданість державі» свідчить про те, що у професійній діяльності державних службовців Росії домінують інтереси держави. У переліку якостей відсутній акцент на моральну автономію особистості державного службовця – ініціативність, креативність, незалежність, самостійність, лідерство. Тому природним наслідком такого ставлення є результати досліджень науковців РАДС (інших інституцій), які показують, що на практиці підхід до працівника державної служби залишається споживацьким. Лише незначна частина організацій у своїй діяльності перейшла на культивування нових відносин, які ґрунтуються на розвитку інтелектуального, професійного і культурно-морального потенціалу персоналу як найважливішого соціального капіталу.

За оцінкою програми «Реформи-97» першого заступника міністра економічного розвитку і торгівлі Російської Федерації М.Дмітрієва, на кінець 2000 р. «державна служба не відповідає потребам суспільства, а її власний стан – незадовільний» [95, с.27]. Виходячи з того, що основним соціальним фактором її ефективності є морально-професійні якості державних службовців, а також етичні норми організації діяльності державної служби, така оцінка є визнанням незадовільного стану вирішення проблеми професійної етики. «Усвідомлення того, що основним завданням держави є обслуговування суспільства та конкретних категорій громадян (клієнтоорієнтований підхід), вимагає переорієнтації значної частини державних органів із виконання процедурних і самопідтримуючих функцій на здійснення чітко сформульованих завдань і досягнення конкретних (у тому числі кількісно виражених) цілей» [95, с.24-25].

Реальний моральний стан державної служби, вважає М.Дмітрієв, є наслідком чотирьох груп проблем. У сфері функціонування державної служби проблема полягає в тому, що принцип відповідальності не виконується, а лише декларується. У галузі законодавства про державну службу часто використовуються підзаконні акти – інструкції, накази, роз'яснення. Поряд із рухом у напрямку «merit system» у федеральних нормативно-правових актах наявні тенденції зміцнення корпоративізму і «государевой служби»; немає етичного кодексу професійної поведінки держслужбовців, «що приводить до серйозних спотворень при виконанні ними посадових обов'язків. Внаслідок цього ефективність правових засобів управління державною службою низька. Це сприяє зростанню свавілля у підборі і функціонуванні держапарату, сприяє його корпоративізації, відстоюванню власних інтересів і цілей» [95, с.27].

Такий висновок підтверджує соціологічний аналіз етичних проблем державної служби. Державним службовцям властиві три групи негативних якостей: 1) «професійно-діяльнісні відхилення» (бюрократизм, корумпованість і хабарництво, зловживання службовим становищем, нехтування законами); 2) «професійно-моральні відхилення» (байдужість, зневага до людей, нечесність і непорядність, безпринципність); 3) «професійно-функціональні відхилення» (імітація бурхливої діяльності, безвідповідальне ставлення до службових обов'язків). Їх причинами є недостатній рівень правової регламентації діяльності державних службовців, відсутність належного контролю з боку суспільства, відсутність належної вимогливості вищих керівників; зниження рівня моральності в суспільстві, низька загальна і моральна культура державних службовців [194, с.18].

Оцінка практики реформування державної служби Росії членом Комісії-1997 р. А.Оболонським містить етичне обґрунтування основних недоліків, які призвели до таких наслідків. По-перше, це «закритий, апаратний характер» програми реформування [246, с.165]. Необхідними умовами успіху реформ і подолання недовір'я народу до влади, – пише А.Оболонський, – є гласність намічених реформ, публічність обговорення їх концепцій. По-друге, «гнучкої, чутливої до потреб суспільства, справді публічної державної служби не можна створити за командою «зверху». Концепція і складові реформи потребують реального суспільного обговорення, в тому числі і в самому апараті, який належить реформувати. Для цього потрібен здоровий моральний клімат усередині апарату, а також у його взаємодії із суспільством». І, нарешті, «моральні проблеми, – наголошує А.Оболонський, – необхідно вирішувати моральними засобами. Альтернативи цьому підходу немає» [246, с.166].

Конкретизує причини невдачі програми «Реформи-97» А.Кузьмічов. Він вважає, що відповідальність державних службовців треба розглядати як підзвітність, а гарантією підзвітності чиновників суспільству мають слугувати органи зовнішнього контролю і «Моральний кодекс». «Якщо покладатися лише на особисту свідомість окремої посадової особи, то при всій її відповідальності і виконавчості можна, зрештою, стикнутися із зловживанням владою... Тому завдання сьогодення – створення реальної системи етики державної служби, для чого потрібно певною мірою зблизити індивідуальне розуміння етики – (суб'єктивний підхід) і легалістичні моральні кодекси (об'єктивний підхід)» [167, с.49]. Як бачимо, у російському суспільстві мораль державного службовця асоціюється з його відповідальністю і виконавчою дисциплінованістю. Високий рівень недо-

віри до влади зводить основну проблему професійної етики до необхідності жорсткого контролю за службовою поведінкою державних службовців.

Соціологічні дослідження підтверджують, що громадська думка готова до посилення контролю за діяльністю і професійною поведінкою державних службовців. У цьому зв'язку тривалий час обговорюються питання «Кодексу поведінки державного службовця», а також спеціальних адміністративних і громадських комісій для контролю за його дотриманням [194, с.19].

Негативна оцінка практики реформування державної служби Росії привела до відмови від попередньої стратегії реформування державної служби. За дорученням Президента В.Путіна Міжвідомча комісія (2001 р.) розробила Концепцію реформування державної служби, одним із пріоритетів якої є вироблення ефективних механізмів боротьби з корупцією. Головною причиною корупції Президент вважав не відсутність репресивних заходів, а наявність адміністративних бар'єрів, непрозорість у роботі і брак коштів. Тиск громадської думки з приводу «адміністративного свавілля», дискусії в урядових колах з приводу «дебюрократизації» зумовили перехід до теми «нового державного управління». У серпні 2002 р. вийшов короткий Указ Президента «Про затвердження загальних принципів службової поведінки державних службовців», в якому сформульовані стрижневі цінності держслужби: законність, відкритість, неупередженість, політична нейтральність, коректність, толерантність, ефективне реагування на запити громадян, уникнення конфлікту інтересів тощо [243]. Напрацьовані ідеї покладені в основу нового законодавства про державну службу і проекту Федерального Закону «Кодекс поведінки державних службовців Російської Федерації» (автори – депутати Держдуми РФ В.Южаков, В.Рижков, Б.Немцов, Н.Ковальов) [145]. На думку авторів, документ мав би стати ефективним засобом боротьби з корупцією шляхом утвердження етичних цінностей. Він являє собою адаптований до російського законодавства Модельний кодекс поведінки для державних службовців, рекомендований Комітетом Міністрів Ради Європи.

Аналіз матеріалів дискусій і круглих столів з приводу законопроектів про Кодекс поведінки і державну цивільну службу показує, що основною причиною неефективності Указу Президента В.Путіна, як і інших нормативно-правових актів, що регламентують етику державних службовців, практики – високі чиновники і депутати Держдуми вважають відсутність у владному середовищі і в суспільстві «неформальних механізмів впливу», а інших «процедур, орієнтованих на примусове формування репутації і обов'язкове врахування її в наступній кар'єрі та діяльності дер-

жавного службовця, Указ не пропонував» [145]. Поки що відсутні, вважають вони, «процедури, які б забезпечували вплив на чиновників через репутаційні механізми, механізми проведення розслідувань, механізми осуду і навіть обмеження службової діяльності, пов'язані із систематичним і серйозним порушенням службової поведінки». Проблемним залишається і питання міжвідомчих органів з урегулювання конфлікту інтересів, органів із професійної етики [145].

Аналіз змісту законопроекту «Кодекс поведінки державних службовців Російської Федерації» показує, що в його основу покладено визначення «правил службової поведінки» як сукупності норм, які «забезпечують добросовісне виконання службових (посадових) обов'язків і дотримання встановлених обмежень на основі відповідності службової поведінки загальноприйнятим етичним нормам» (ст. 2 законопроекту) [146]. Ними є «правила добросовісної службової поведінки» (Гл. II) і «правила антикорупційної поведінки» (Гл. III). До першої групи норм віднесено моральні якості особистості: чесність, неупередженість (безсторонність), справедливість, лояльність, відповідальність, честь і гідність тощо, до другої – правила поведінки в корупційно небезпечних ситуаціях. Корупційно небезпечною «пропонується визнавати будь-яку ситуацію, яка створює або містить конфлікт інтересів». У свою чергу, конфлікт інтересів «є завжди, коли особиста зацікавленість чиновника впливає або може впливати на неупереджене виконання службових обов'язків», зокрема, використання службового становища і державного майна у неслужбових цілях, неналежне використання інформації, задоволення інтересів, не пов'язаних із службовою діяльністю, участь у політичній діяльності, подарунки, задоволення особистих інтересів після припинення державної служби, незаконне використання відносин із колишніми державними службовцями тощо. «Правила дотримання кодексу і санкції» (Гл. IV) розкривають механізми забезпечення дієвості документа, які є «нормами прямої дії». По-перше, законопроект передбачає, що даний кодекс є складовою частиною трудової угоди з державним службовцем. По-друге, аналіз і оцінка виконання службовцем його норм вважається обов'язковим при проведенні атестації, кваліфікаційних іспитів, призначенні на нову посаду, підготовці характеристики, рекомендації. Глава містить статті, які визначають юридичні процедури врегулювання конфлікту інтересів, санкцій, усього комплексу дій посадових осіб, пов'язаних із питаннями службової поведінки: інформування про порушення, відповідальність вищестоячих керівників, створення і діяльність комісії зі службових конфліктів, захист інтересів державного службовця, громадянський контроль тощо.

Отже, як зазначається в Пояснювальній записці до Закону, «...законодавче закріплення і обов'язків, і обмежень, і відповідальності за їх порушення покликано затвердити високий рівень суспільних вимог до чиновників, у тому числі і, насамперед, до їх чесності, добросовісності на службі – готовності і здатності протистояти спокусам поставити власні інтереси вище від службових» [146]. Експертиза законопроекту підтверджує таку спрямованість документа: закон, на думку експертів, створить передумови для поступової зміни традиційного для Росії типу взаємовідносин держави і громадянського суспільства, підвищення довіри до влади, забезпечення певних гарантій захисту громадян від свавілля чиновників. Інший аргумент на користь законопроекту – Кодекс може створити підґрунтя для зміни «норм поведінки» (протекціонізм, хабар тощо), які фактично є аморальними, хоч часто панують в органах влади і сприймаються як правила добросовісної службової поведінки. Це надасть підтримку добросовісним чиновникам, які змушені пристосовуватися до існуючих відносин [146].

За результатами аналізу можна дати наступну оцінку законопроекту «Кодекс поведінки державних службовців Російської Федерації». Законодавче регулювання етики поведінки державних службовців є одним із природних для держави способів впливу на державних службовців. Законопроект має проміжний характер, оскільки, з одного боку, встановлює правові механізми регулювання конфлікту інтересів, а, з другого, – деякі норми Кодексу справді мають моральний характер. Зокрема, службова репутація і моральний вплив службового і суспільного середовища на державного службовця, які не менш важливі, ніж дисциплінарні санкції. Разом з тим, аналіз моральних норм показує, що вони не відображають демократичної сутності державної служби, а їх гуманістична сутність лише задекларована. Апеляція до моральної свідомості людини нормами права, як свідчить досвід Франції, вимагає постійного зовнішнього контролю, який можливий за наявності відповідної організаційної структури, а моральні санкції інколи є більш дієвим засобом, ніж догана або звільнення.

У тривалих дискусіях (2002-2004 рр.) навколо Законопроекту РФ про «Кодекс поведінки державних службовців Російської Федерації» думки щодо засобів регулювання етики поведінки науковців і практиків розділилися. Законопроект «Кодекс поведінки державних службовців Російської Федерації» не пройшов другого слухання і був відхилений Держдумою Росії, проте його основні положення були покладені в основу Федерального Закону «Про державну цивільну службу Російської Федерації» (2004) [242]. Закон принципово змінив умови професійної державної

служби і закріпив основні положення поведінки державних службовців. Суть змін полягає в тому, що при вступі на державну службу у громадянина залишається «значно менше можливостей для дій на власний розсуд, на відміну від укладення звичайної трудової угоди». Приймаючи умови вступу на державну службу, громадянин одночасно приймає і умову, згідно з якою в подальшому його правовий статус практично не може бути змінений за власною волею, за винятком прийняття рішення про припинення ним державної служби [136, с.7].

Аналіз Закону свідчить про високий рівень регламентації професійної діяльності державних службовців, що мотивується прагненням звузити поле для бюрократії і підвищити відповідальність державних службовців за кінцевий результат. Засобом досягнення цієї мети є «посадовий регламент». Він включає в себе кваліфікаційні вимоги, посадові обов'язки, перелік питань, з приводу яких державний службовець може самостійно приймати рішення, перелік державних послуг, які надаються громадянам і організаціям, показники ефективності службової діяльності тощо.

Вимоги до службової поведінки сформульовані в однойменній ст. 18: добросовісність і професіоналізм; визнання, дотримання і захист прав і свобод людини й громадянина; законність; неупередженість; недопущення зловживань службовим становищем; уникнення конфлікту інтересів; нейтральність; честь і гідність; коректність у поводженні з громадянами; повага до культури, норм і традицій народів РФ, соціальних груп і конфесій, сприяння їх згоді; турбота про репутацію, авторитет державного органу; культура спілкування і комунікацій; вимога до категорії «керівники» щодо недопущення примусу цивільних службовців до участі в діяльності політичних партій, інших громадських і релігійних об'єднань тощо. Окрема стаття (ст. 19) регулює конфлікт інтересів у державній службі. Принцип служіння державного службовця громадянину, суспільству – відсутній.

Для забезпечення виконання вимог службової поведінки державних службовців і врегулювання конфлікту інтересів правовим актом державного органу з управління державною службою створюється спеціальна комісія. До її складу входять представники державного органу (юридичного підрозділу, підрозділу з питань державної служби і кадрів), а також наукових і освітніх установ як експерти. Положення про Комісію затверджується Указом Президента Російської Федерації.

Аналіз свідчить про вдосконалення раціонального підходу до організації праці державних службовців, який зорієнтований на законність і ефективність. Він відповідає технократичній моделі державного управ-

ління. Що стосується демократичних і суб'єктивних (моральних) неформальних чинників службової поведінки, вони в Законі не прописані. Це дає підстави зробити висновок, що в Росії на сучасному етапі впроваджується традиційний підхід до регулювання поведінки державних службовців, згідно якого етика державного службовця означає, насамперед, повагу до закону. Вона формується в площині управління кадрами, яке розглядають в юридичному та дисциплінарному аспектах.

Висновки до розділу 2

Аналіз зарубіжної практики функціонування етики державних службовців показав, що, незважаючи на відмінності у підходах до формування комплексної системи норм і способів функціонування, незмінною є її мета – забезпечити професійну діяльність службовців в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону. Зарубіжна практика принципово наголошує на понятті «служіння народу», що сприяє виконанню посадових обов'язків в інтересах народу, а не в інтересах держави, окремих осіб чи груп.

У процесі еволюційного розвитку державного управління технократичну модель державного управління замінив «новий підхід» – менеджеризм, який ґрунтується на довірі суб'єктів управління. Його суть полягає в гуманізації і персоналізації процесу управління, що виявляється не в нівелюванні індивідуальності працівників і контролю за їх діяльністю, а в довірі і стимулюванні почуття власної значущості. Це зумовило активний розвиток професійної етики державних службовців.

Оцінюючи «новий підхід» до державного управління з погляду утвердження етики державних службовців, можна зробити висновок, що система трансформаційних заходів – децентралізація, новий рівень прозорості й відкритості, що стимулює взаємодію і загальну відповідальність держави й суспільства за стан розвитку, реформа структури державної служби, її менеджеризація і запровадження ринкових механізмів, заохочення етичної поведінки державних службовців тощо – стимулювали їх внутрішню активність і прагнення до професійної творчості й самореалізації. Проте при загальному підвищенні ефективності праці окремі елементи «нового підходу» зумовили девальвацію етичних стандартів поведінки, породили низку негативних наслідків. Конкретні морально-правові засоби їх вирішення, у тому числі впровадження програми «Громадянська хартія», становлять практичний інтерес для вітчизняної практики.

У розділі проаналізовано процес трансформації традиційного підходу до регулювання поведінки державних службовців Франції. Сучасний, «широкий» етичний підхід до професійної етики ґрунтується на чотирьох принципах модернізації державної служби: відновленні соціального діалогу; підвищенні відповідальності й посиленні підзвітності державних службовців; запровадженні оцінювання менеджменту; забезпеченні відкритості державної служби для громадян і покращенні відносин із споживачами.

Інститут етики державних службовців у країнах розвиненої демократії є особливим елементом системи державного управління, який являє собою своєрідну інфраструктуру, що поєднує різні способи регулювання поведінки державних службовців – політичний, правовий, адміністративний, економічний, власне етичний. Її структури й інституції забезпечують відбір кадрів за морально-професійними якостями, якісну етичну підготовку державного службовця, контроль і стимулювання моральної діяльності і відносин, захист прав і свобод державного службовця, ефективну взаємодію із споживачами державних послуг і громадянським суспільством, науково-методичний розвиток професійної етики і підтримку розв’язання етичних проблем тощо.

Будь-яка реформа у системі професійної етики, як показав аналіз, є питанням політичної волі вищого керівництва держави, що виявляється в прийнятті конкретних рішень, спрямованих на довготривалі результати. Необхідною умовою успіху впровадження і функціонування професійної етики державних службовців є об’єднання зусиль усіх гілок влади.

Професійну етику не можна запровадити авторитарними методами. До цього процесу необхідно залучати самих державних службовців. Продуктивним є лише колективний спосіб її впровадження. З одного боку, потрібне усвідомлення ролі професійної етики як основи професійної культури, колективне вироблення та інтеріоризація її цінностей і норм кожним службовцем, з другого, – політична воля з належним формальним забезпеченням професійної етики як робочого інструменту державної служби.

Центральною ідеєю етизації державної служби можна вважати актуалізацію її людського потенціалу шляхом забезпечення культурно-гуманістичної основи організації професійної діяльності і відносин. Цей підхід спирається на досвід системи заслуг (merit system) із урахуванням національної специфіки. Він ґрунтується на принципах поваги гідності й соціальної значимості державного службовця, професійного визнання, делегування повноважень, чесності й справедливості оцінювання праці, стимулювання творчої ініціативи і етичної поведінки і реалізується в системі управління кадровими ресурсами.

РОЗДІЛ 3 ІДЕЙНІ ТА НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ І ЇХ РЕАЛІЗАЦІЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

3.1. Політико-правова база етики державних службовців України

Як уже зазначалося, етика державного службовця покликана формувати ціннісно-нормативні відносини в суспільстві. Тому вона визначає правила для всієї державної адміністрації у внутрішніх і зовнішніх відносинах, у відносинах із політичною владою; ставлення до ресурсів держави; відносини із споживачами державних послуг; правила розв'язання конфлікту інтересів тощо. Вона описує вимоги до праці, нормативно вироблені рамки професійних відносин, а також моральні якості державного службовця. Етика державного службовця ґрунтується на принципах відповідальності (персональної і «командної»), відкритості, співпраці, що характеризують також етику керівництва і відображають спосіб регулювання індивідуальної і колективної поведінки, який узгоджується із суспільною культурою та субкультурами конкретних колективів.

Етичний аспект політико-правової бази професійної діяльності державних службовців будемо розглядати у двох значеннях: 1) як моральну основу політико-правових положень (норм), що регламентують професійну діяльність державних службовців; 2) як сукупність юридично закріплених етичних стандартів професійної діяльності державних службовців.

Джерелами професійної етики державних службовців України є ціннісно-нормативні засади української держави, визначені Конституцією України (1996). Етичні стандарти професійної діяльності закріплені в Законі України «Про державну службу» (1993), «Загальних правилах поведінки державного службовця» (2000), указах Президента України [119; 144; 143; 290]. В сукупності ці документи визначають основні моральні цінності нашого суспільства та етичні вимоги до діяльності державного службовця. У низці інших законів і нормативно-правових актах закріплено окремі аспекти професійної етики, актуалізація яких зумовлена певними суспільними потребами. До них належать щорічні послання Президента України до Верховної Ради України, укази Президента України, спрямовані на вдосконалення державного управління та моральної сфери

суспільного життя, а також нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, інструктивні матеріали Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України тощо [112; 289; 290; 291; 293].

Розбудова української держави свідомо пов'язується з формуванням етичної поведінки державних службовців. Свідченням цього є Закон України «Про державну службу» (1993), яким було покладено в основу діяльності державних службовців такі принципові положення. По-перше, державна служба визначалася як «професійна» (ст. 1), що означає утвердження ціннісно-функціонального підходу до діяльності державних службовців, по-друге, визнавалося, що її соціальним призначенням є «служіння народу України» (ст. 3).

Як уже зазначалося, сутність і зміст професії державних службовців розкривають дві головні характеристики: 1) система цінностей, які ця професійна група відстоює й утверджує в суспільстві; 2) спеціальні знання й уміння, а також якості характеру, якими володіють тільки представники певної професії. «Вирішальним для успіху всіх державних установ, їх інструментів є професійний та етичний рівень державних службовців», – наголошує професор О.Люхтерхандт, даючи експертну оцінку концепції адміністративної реформи в Україні. «Усе залежить від їх готовності та здатності уявляти себе на службі «не володарями», а слугами і розпорядниками загальних громадянських та державних інтересів і відповідним чином підпорядковувати їм свої *приватні* інтереси і потреби» [189, с.5]. Вимога високої моральності державних службовців і піднесення професіоналізму до рівня моральної цінності свідчить про особливу складність державної служби у кризові періоди суспільного розвитку. Лише їх поєднання, як свідчить і світова практика державної служби, може забезпечити належне виконання професійних обов'язків у складних ситуаціях суспільних перетворень.

Аналіз Закону України «Про державну службу» показує, що в ньому подано саме таке – нове ціннісно-функціональне розуміння професії державного службовця. Законом закріплено місце цієї професії в суспільному поділі праці (ст. 1), визначено базові принципи державної служби, провідну роль серед яких відіграє служіння народу України. Цим закон проголосив публічність державної служби, її соціально-моральну спрямованість, засвідчивши про переорієнтацію державних службовців з інтересів держави чи окремої особи на інтереси громадянина і суспільства.

Відповідь на запитання про умови ефективного служіння дають такі принципи державної служби, сформульовані в ст. 3: пріоритет прав і свобод людини й громадянина, демократизм, законність, гуманізм, соціальна

справедливість, а також морально-професійні принципи: професіоналізм, компетентність, чесність, відданість справі, ініціативність, персональна відповідальність. З'ясуємо значення цих положень для професійної етики державних службовців.

Функціональне призначення професії державного службовця полягає в практичному виконанні завдань держави в межах службових повноважень, які визначаються посадою. Ця діяльність має організаційно-розпорядчий та консультативно-дорадчий характер (ст. 2). Законодавче визначення професійної діяльності державного службовця вказує на низку її особливостей. По-перше, згідно із законом державна служба являє собою інститут, який реалізує місію держави в суспільстві, отже виступає «лідуючою силою» суспільного розвитку (С.Дубенко) [100, с.176]. По-друге, її мета і завдання характеризують сутність самої держави – демократична, соціальна, правова. По-третє, – провідна роль державної служби в суспільстві реалізується через її здатність стати «каналом» зв'язку держави з громадянином і суспільством та, виконуючи державні функції, служити народові України, його потребам та інтересам (ст. 3).

Моральна місія професії державного службовця відображена в Присязі державних службовців: «...вірно служити народові України, ... охороняти права, свободи і законні інтереси громадян» (ст. 17), а етична характеристика професії – в статті «Етика поведінки державного службовця». У ній сформульовано такі вимоги: сумлінно виконувати службові обов'язки, поважати гідність споживачів державних послуг і партнерів по діяльності, дотримуватися норм культури спілкування, а також не допускати аморальних вчинків, які б зашкодили репутації державного службовця. Як бачимо, акцент у статті зроблено на культурі спілкування, що зумовило звужене трактування та неадекватне ставлення до проблеми етики державного службовця в сучасному суспільно-політичному житті.

Професійні етичні цінності містяться також у статтях закону, в яких визначаються права й обов'язки державних службовців (статті 10, 11). Вони представлені як загальні орієнтири і критерії поведінки державних службовців і сформульовані в позитивному (дозволено, має право) та негативному значенні (заборонено, не має права). Тому можна вважати, що в цілому в законі втілена ідея моральної демократичної державної служби незалежної держави. З'ясуємо, який зміст вкладається в поняття етики державних службовців згідно з цим документом.

Базові етичні принципи (законності, гуманізму, справедливості), які виступають імперативами державної служби, – це первинні норми, які є

своєрідними критеріями професійної діяльності в цілому, а також призмю, крізь яку оцінюється решта принципів і норм (вторинні).

Визначальним принципом державної служби України як суспільного інституту, що характеризує її моральну спрямованість, є пріоритет прав і свобод людини й громадянина перед державою. Згаданий принцип є найважливішою ознакою демократичної держави. Він свідчить про принципову переорієнтацію держави на служіння людині, громадянину, а тому вказує не лише на моральний сенс, який зумовлює цільове призначення професійної діяльності державного службовця – насамперед захист інтересів і задоволення потреб людини й громадянина (а не держави), а й на спосіб її виконання – взаємодію з громадянами, залучення їх до безпосередньої участі у вирішенні найважливіших питань індивідуального і суспільного життя. Таким чином, реалізація цього принципу спрямована на забезпечення індивідуальної свободи людини як її права на смислоттєву самореалізацію в суспільній діяльності, а також на «політичну свободу» (А. де Токвіль) як громадянську гідність, що характеризує право людини на політичний контроль за власною долею [429, с.385].

Принципи законності, гуманізму і соціальної справедливості визначають моральну якість і правові межі професійної діяльності державного службовця, його моральний обов'язок, а також норми забезпечення службових і громадянських прав. Принцип законності діяльності державних службовців забезпечує суспільний порядок на єдиних морально-правових засадах, що відображає справедливий характер системи суспільних і професійних відносин, які формуються в межах визначених законами повноважень (ст. 10).

На його практичну реалізацію спрямована низка норм поведінки державного службовця, зокрема обов'язок сумлінної, ефективної, кваліфікованої, організованої діяльності (ст. 10). Ця норма реалізується правом державного службовця вимагати встановлення керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою (ст.11). Якщо державний службовець отримує службове доручення, яке суперечить чинному законодавству, стандартом його поведінки є вимога невідкладного (у письмовій формі) повідомлення посадовій особі, яка дала доручення, про цей факт, а в разі наполягання керівника на його виконанні – повідомлення вищій за посадою особі (ст. 10). Інший варіант поведінки у названій ситуації описано в ст. 31 закону: принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи є підставою для відставки.

З етичного погляду обидві норми, на нашу думку, не можна вважати ні досить справедливими, ні ефективними з кількох причин. Так, законом встановлено, що:

1) до основних обов'язків державного службовця належить безпосереднє, своєчасне і точне виконання рішень посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників (ст.10);

2) конкретні обов'язки та права державних службовців затверджуються керівниками відповідних державних органів» (ст.11);

3) керівник своїм розпорядженням регулює робочий час службовця (ст.20);

4) керівник приймає рішення про відсторонення службовця від виконання повноважень за посадою (ст.22);

5) державним службовцям можуть встановлюватися надбавки за високі досягнення у праці... інші надбавки і доплати, а також надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань (ст.33). Норма гласності щодо останнього пункту закону відсутня. Щоправда, у ст. 11 «Основні права державних службовців» визнано право на оплату праці залежно від якості, досвіду та стажу роботи. Як бачимо, закон не забезпечує державному службовцеві права морального вибору. Крім того, закон ставить державного службовця у фактичну залежність від волі керівника.

Етичний принцип гуманізму, суть якого полягає в ставленні до людини як до найвищої цінності (як до джерела, носія і творця суспільних настанов), повазі її гідності, розкритий у ст.5 закону: службовець повинен «шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування». Ця законодавча норма реалізації принципу гуманізму неадекватно відображає сутність моральних відносин державного службовця і споживачів державних послуг. Більш повно визначена аналогічна норма стосовно самого державного службовця: службовець має право «на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян» (ст.11).

Принцип соціальної справедливості є основою державного ладу. Його етичне значення полягає в регулюванні взаємовідносин державних службовців як професійних «слуг» суспільства з громадянами країни. Він зобов'язує представника держави дотримуватись Конституції України та інших актів законодавства, забезпечувати ефективну роботу відповідно до посадових обов'язків (ст.10), а також вимагає «недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина» (ст.10). Остання вимога є мораль-

но-правовим засобом захисту особи від державного свавілля. Вона відображає споріднену зі «справедливістю» моральну категорію – «рівність можливостей».

Глибинна суть соціальної справедливості як базового принципу етичної професійної поведінки виявляється в низці інших, похідних норм, які формулюють справедливі вимоги до професійної діяльності державного службовця: професіоналізм, компетентність, чесність, відданість справі, сумлінність, ефективність, кваліфікованість, організованість (ст. 3, 5). У цьому принципі наголошується також, що дії державного службовця мають бути співмірними з проблемами, які він вирішує, а також своєчасними (ст.10). Наслідком несвоєчасності (затримки) дії або прийняття рішення є численні порушення, які спричиняють безладдя у функціонуванні державних органів і породжують несправедливість та безвідповідальність. На жаль, у законі відсутні норми, які б визначали стандарти виконання службових дій і рішень, як і відповідні санкції за їх порушення. Саме на цей недолік українських законів особливу увагу звертають як вітчизняні фахівці з державного управління (В.Авер'янов, С.Дубенко, В.Коваленко, Н.Нижник, В.Цветков та ін.), так і експерти з Європейського Союзу [6; 85; 406].

Принципова норма справедливості стосується також етичної проблеми, пов'язаної з припиненням державним чиновником служби у випадку зміни керівників або складу державних органів. У ст. 30 вона визначена однозначно: така зміна «не може бути підставою для припинення державним службовцем служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби». Однак на поширену практику порушення цієї норми на всіх рівнях державної служби вказують численні дослідження [7].

У професійній етиці принцип справедливості розглядається як відкритий і динамічний. Це означає, що стандарти професійної діяльності, як і їх оцінка, мають періодично переглядатися, щоб забезпечувати чесність і правдивість у відносинах та відповідати суспільно-політичним змінам і економічним можливостям країни.

У Законі України «Про державну службу» містяться й інші суттєві для професійної етики положення і вимоги, зокрема про обмеження громадянських прав і свобод державного службовця, пов'язаних із потребами професійної діяльності (робота за сумісництвом, заборона на участь у страйках, ненормований робочий день тощо). У формі правових обмежень сформульовано також низку етичних норм, які покликані вирішувати «конфлікт інтересів» і забезпечують, наприклад, принцип чесності.

Вони зумовлені потребою в запобіганні можливим службовим зловживанням, хабарництва, корупції серед службовців усіх рівнів. До таких норм належать: заборона посадовим особам отримувати подарунки, інші винагороди або послуги за дії, пов'язані із службовою діяльністю, заборона на здійснення підприємницької діяльності тощо (ст.16), вимога щорічного декларування доходів (ст. 13) та ін.

Таким чином, Закон України «Про державну службу» відіграв певну роль у становленні етики державних службовців, оскільки в ньому закріплені основні принципи їх морально-професійної діяльності, а також окремі норми етичної поведінки. Проте поняття професійної етики в ньому зведено, по суті, до культури спілкування. В законі не вдалося подолати радянський підхід до державних службовців некерівного складу як до об'єктів управлінської діяльності. Звівши їх функції до безумовного виконання волі першої особи, позбавивши державного службовця свободи вибору, він фактично виключив із практики службових відносин етичний компонент. Закон не встановив відповідальності державних службовців, які обіймають керівні посади, за ефективність діяльності підлеглих і колективів, за стан морально-психологічного клімату та за дотримання норм етики у власній поведінці. Суттєвим недоліком закону, на наш погляд, є нечіткість положень щодо добору кадрів на державну службу. У тексті закону вживаються терміни «прийняття» на державну службу (ст. 15), «проходження» служби (ст. 24). Конкурсна основа, хоч і заявлена, проте вимоги до морально-професійних якостей кандидатів на державну службу відсутні. На низку інших недоліків закону, зокрема на загальний характер законодавчих норм і відсутність процедур їх практичної реалізації, звертали увагу учасники українсько-американського симпозіуму «Норми етики в управлінні» (1994) (Л.Биков, О.Воронько, І.Грицяк, С.Дубенко, А.Северин) [238]. Невирішеним залишається питання контролю за виконанням етичних норм закону. Відсутність у системі державної служби етичної організаційної структури та Кодексу етичної поведінки зводить законодавчі норми до рівня декларації. Щоправда, у п.12 положення «Про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України» (№ 63 від 08.09.1994 р.) зазначається, що Головне управління «бере участь у перевірці фактів порушення етики поведінки державних службовців», а також контролює виконання Закону «Про державну службу» [100, с.218].

Сучасні етичні норми державної служби впливають із конституційних засад Української держави. У ст.1 Конституції України як суспільна цінність закріплена демократія: «Україна є ... демократична, соціа-

льна, правова держава». Відповідно найвищою цінністю української держави проголошено Людину (ст. 3), яка є джерелом влади, її носієм і творцем (ст. 3, 5). Життя і здоров'я, честь і гідність, права і свободи, вільний і всебічний розвиток закріплені також як права і обов'язки громадян, як інституційні цінності держави та норми їх відносин. «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3). Етичними цінностями визнано також свободу, рівність, соціальну справедливість (ст. 23-24), законслухняність (ст. 19) тощо. Вони характеризують основу морально-політичного устрою демократичної держави, суспільне й природне середовище життєдіяльності людини і покликані забезпечити рівні умови для вільного й всебічного розвитку громадян, самореалізації їх особистості в суспільній діяльності, а також право і обов'язок співучасті громадян в управлінні справами держави і творенні суспільства (ст. 5, 11, 17, 21, 23, 36, 38, 40, 55, 65). Згадані цінності служать критеріями оцінювання міри гуманітаризації держави, а отже, й діяльності державних службовців. Їх реалізація спрямована на формування суспільно-державної єдності на засадах взаємовідповідальності людини-громадянина і держави. Причому, «органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України» (ст. 19).

Таким чином, Конституція України не лише законодавчо закріпила статус людини як найвищої цінності, що в демократичній державі є нормою, а й розкрила зміст цієї та інших базових моральних цінностей – свободи, рівності, соціальної справедливості, на яких у взаємно відповідальній співпраці держава, громадянин, народ розбудовуватимуть суспільно-державну єдність. Така ідея – взаємовідповідальної співпраці справедливої, законслухняної держави і законслухняного громадянина й народу у творенні суспільно-державної єдності, на нашу думку, є квінтесенцією Конституції України з точки зору моралі та етики, оскільки визначає механізм функціонування демократичної держави, який формує суспільну єдність. Саме через співучасть в управлінні громадянського суспільства й держави реалізується моральний вплив державних службовців на суспільні відносини. Участь, навіть епізодична, кожного громадянина у виконанні державних функцій формує моральність обох сторін. Якщо громадянина «залучено виконувати їх, він має вирішувати щось пов'язане з інтересами інших людей; у разі, якщо домагання різних людей суперечать

одне одному, він має уникати будь-якої упередженості. Щокроку він має дотримуватися тих принципів та правил, що сприяють досягненню спільного добра... Індивід починає відчувати себе членом суспільства, і все, що корисне суспільству, починає вважати корисним для себе» [204, с.175-176]. Реалізація принципу співучасті – цієї конституційованої основи суспільства, гідного людини, вимагає від державних службовців не просто моральної культури спілкування, а високого професіоналізму у наданні якісних державних послуг і педагогічних здібностей для ефективної співпраці з громадянами та їх організаціями. Таким чином, співучасть громадян в управлінні державними справами є тим механізмом взаємодоповнюючої соціальної взаємодії і взаємного контролю державних службовців і громадян (їх організацій), який забезпечує моральну поведінку кожного і гуманність їх відносин. Їх втілення у життя є моральним обов'язком громадянина і державних службовців і потребує від кожного морально-правової і політичної культури.

Прийняття Конституції України зумовило потребу в реформуванні державного управління, в тому числі й державної служби відповідно до основних конституційних цінностей. В опублікованій у 1998 р. Концепції адміністративної реформи (групи Л.Кравчука) існуюча в Україні система державного управління була визнана неефективною і нездатною подолати суспільну кризу. Вона еkleктично поєднує інститути, успадковані від радянської доби, і нові інститути; є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмувати проведення соціально-економічних і політичних реформ [6, с.8]. У Концепції визначена мета адміністративної реформи – сформувати «нову» систему державного управління, «яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Нова система державного управління має бути прозорою й ефективною, підконтрольною народові, будуватися на наукових принципах, на «новій» ідеології виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг», а також «на нових засадах державної служби» [6, с.8]. З метою формування нових етичних засад державної служби було визнано за доцільне розробити Кодекс основних правил поведінки державних службовців [6, с.57].

В основу Концепції покладено «принципові засади функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі», вироблені світовою практикою:

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;
- незалежність діяльності виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України;
- здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед з позиції забезпечення поваги до особи, справедливості та ефективності;
- відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені;
- запровадження механізму суспільного та парламентського контролю за функціонуванням виконавчої влади;
- принципи ефективності, відкритості та добросовісності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади [6, с.9].

Як видно з переліку, принципові засади спрямовані, насамперед, на подолання адміністративного свавілля і встановлення взаємної довіри між державними службовцями і громадянами. Проблема довіри визнана ключовою в морально-правовому регулюванні поведінки державних службовців. Її вирішення потребує узгодження всіх підзаконних правових актів, які регламентують правовий статус і діяльність державних службовців, з нормами Конституції і законів [140, с.157]. Більш категоричні в оцінці ситуації юристи В.Кампо, Н.Нижник, Б.Шльоер: «В Україні, – стверджують науковці, – має відбутися справжня революція у галузі правової і політичної культури громадян і державних службовців» [130, с.32].

Автори Концепції адміністративної реформи вирішення цієї проблеми вбачають в утвердженні у державній службі принципів *законності* й *ефективності*. Вони підкреслюють, що існуюча негативна практика регламентації діяльності державних органів за допомогою указів, наказів, інструкцій, які не мають правової основи, в принципі не підлягає контролю. Вона має ідеологічну передумову, що була властива радянській практиці державного управління, коли було поширене уявлення про право як про «будь-який офіційно оголошений акт суб'єкта державної влади, який вважався виразником волі всього народу... кожен суб'єкт державної, в тому числі і виконавчої, влади перебував нібито не «під», а «над» законом, а отже, отримував змогу пристосовувати правові норми під свої власні інтереси, використовувати їх на свій власний розсуд» [6, с.42]. Наслідком такої практики є недієздатність закону і втрата самим правом ролі

об'єктивного критерію розв'язання конфліктних ситуацій у взаємовідносинах держави і громадянина.

Практичному утвердженню принципу законності в діяльності державних службовців мають сприяти *відкритість* у роботі, *відповідальність* за результати праці службовців усієї вертикалі виконавчої влади, а також упровадження механізмів внутрішнього й зовнішнього *контролю*. З моральної точки зору принципову роль у цьому процесі покликана відіграти *доброчесність* державного службовця [6, с.9]. У вітчизняній практиці державної служби таке звертання до інтегральної, суто професійної моральної якості державного службовця є новим явищем.

Аналіз розділу «Організація державної служби» дає змогу зробити висновок про те, що адміністративна реформа спрямована на утвердження нової сутності державної служби, яка відповідає світовій практиці – «професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної». Її основні цілі й завдання полягають:

- в охороні конституційного устрою, створенні умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захисті прав та свобод людини і громадянина;
- у забезпеченні ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг *політичному керівництву* цих органів [6, с.19].

Визначені Концепцією цілі і завдання професійної державної служби відповідають її демократичній суті. По-перше, вони свідчать про свідоме спрямування професійної державної служби на практичне створення умов для реалізації прав і свобод людини й громадянина шляхом взаємодії держави й суспільства і розбудови громадянського суспільства. По-друге, в них сформульована принципово нова для української державної служби постановка питання щодо організації праці і внутрішніх відносин у державній службі – *співпраця* між службовцями, які обіймають політичні та адміністративні посади. Її ефективність зумовлена відносинами співучасті, солідарності і взаємної відповідальності за досягнення кінцевого результату та його наслідки. Професійна взаємодія політичних діячів і державних службовців є запорукою успішної розбудови державної служби як цілісного організму, якому властиві наступність, корпоративна культура й етика, що проявляються у прагненні утверджувати авторитет і честь державної служби, права і гідність державного службовця.

Реформування державної служби відповідно до названих цілей будуватиметься на низці принципів, дещо відмінних від сформульованих у Законі «Про державну службу». До них віднесено:

- верховенство Конституції і законів України;
- пріоритет прав і свобод людини і громадянина;
- патріотизм;
- професіоналізм і компетентність; оптимальне поєднання повноважень та відповідальності;
- політична і релігійна нейтральність;
- відкритість і прозорість [6, с.19].

З погляду професійної етики державних службовців наведений перелік базових принципів та їх ієрархія свідчать про свідоме наголошення на моральній якості статусу державного службовця. Це впливає із зміни ціннісних орієнтацій у професійній діяльності державних службовців та наголошенні на її публічному характері. Принцип верховенства Конституції і законів України (принцип законності) означає, що державний службовець служить людині, суспільству, державі, а не конкретній особі чи соціальній групі, керуючись Конституцією і законом. Принципи пріоритетності прав і свобод людини і громадянина та патріотизму вказують на ціннісну орієнтацію державного службовця, яка характеризує моральний сенс його служби – забезпечення інтересів і потреб людини й громадянина та Батьківщини. Поєднання в моральній свідомості державного службовця цих двох цінностей є умовою формування в Україні гуманної демократичної державної служби.

Дещо складна структура принципу «професіоналізму і компетентності; оптимального поєднання повноважень та відповідальності». Державна служба, очевидно, вимагає по-перше, чіткого визначення службових повноважень і міри відповідальності державного службовця, а, по-друге, відповідності рівня професіоналізму й компетентності службовим повноваженням і мірі відповідальності.

Під принципами політичної та релігійної нейтральності, очевидно, мається на увазі незалежність від політичних сил і релігійних переконань, тобто неупередженість при виконанні посадових обов'язків. Упередженість характеризує суб'єктивізм – надання державним службовцем переваги одній із сторін чи позиції, погляду тощо. Така поведінка не може бути визнана справедливою, вона завдає шкоду інтересам справи й дискредитує державну службу. Втрата незалежності позиції означає, що державний службовець у ситуації вибору не здатний діяти згідно з морально-правовими нормами. Проте, на нашу думку, державна служба не є і не

може бути політично нейтральною, оскільки вона виконує функції держави як політичного органу управління. Тому, правильніше вести мову про позапартійність державного службовця, яка усуне двозначність позиції державного службовця, його залежність при прийнятті рішень від керівництва політичною партією, до якої він належить. Позапартійність забезпечить стабільність соціального положення державного службовця, яку формально йому гарантує ст. 30 Закону «Про державну службу», а отже, професіоналізм, відповідальність і відданість державній службі.

Принципи відкритості й прозорості у професійній етиці державних службовців є визначальними для утвердження етичної державної служби. Вони свідчать про «завершення ери закритого від суспільства державного управління» і початок ери, яка знаменує курс на демократизацію державної служби, на реальне залучення громадянського суспільства до прийняття управлінських рішень [432]. Зміст цього принципу та його значення для утвердження довіри у професійних відносинах влади й громадянського суспільства розкрито нами в окремій публікації [347].

У Концепції сформульовано низку нових положень, які сприяють утвердженню професійної етики державних службовців. Вони стосуються статусу службовців адміністративних і патронатних посад. Як зазначається в документі, працівники на цих посадах «займаються державною управлінською діяльністю (керують, організують, виконують) в органах трьох гілок влади» [6, с.19]. Таке формулювання вказує на суб'єктно-лідерський характер професії державного службовця, а тому означає професійну вимогу готовності до керівної роботи, яка потребує лідерських якостей від кожного державного службовця, а не лише від керівного складу. Реалізація цього положення відповідно до «перспективного поетапного розвитку державної служби» запланована на перший етап реформи шляхом «законодавчого вирішення питань у системі взаємовідносин та структурі «система державних органів – орган влади – посада» [6, с.22].

Доповнює і розвиває характеристику професії державного службовця положення, яке стосується службової кар'єри. Воно дало змогу принципово вирішувати проблему поєднання індивідуальних і службових інтересів у професійній діяльності і, таким чином, підвищувати якісні характеристики кадрів та престиж професійної державної служби. «Конкурсність, об'єктивність, прозорість і гласність у прийнятті на державну службу та просуванні по службовій кар'єрі» – такий принциповий підхід до вирішення кадрової проблеми державної служби передбачено Концепцією. Цим, по суті, зроблена заявка на розбудову професійної державної

служби на засадах практики merit system. Підтвердженням такого припущення служить те, що одним із завдань реформування державної служби є здійснення відбору і розстановки кадрів за критеріями *професіоналізму, чесності, патріотизму* [6, с.9], шляхом переходу до єдиного порядку проведення конкурсу та стажування із складанням іспиту.

Для організації праці державних службовців на нових засадах важливими є розробка стандартів якості їх роботи і поведінки, а також «формування готовності до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам» [6, с.20].

Таким чином, зміст Концепції адміністративної реформи в Україні свідчить про подальший розвиток етичних засад у вирішенні політико-правових і організаційних проблем професійної діяльності державних службовців, хоч у документі вони і не віднесені до етичних. Етичними проблемами, які потребують вирішення, у Концепції названо:

- у напрямі «Правове забезпечення» адміністративної реформи – розробка спеціального кодифікованого Закону України «Про управлінські послуги громадянам», який має «визначити обов'язки посадових осіб щодо *етичного і професійного спілкування* із громадянами» (курсив наш. – М.Р.) [6, с.27];
- у «Заключних положеннях» визнано за необхідне «розробити заходи щодо попередження корупційних дій та їх профілактики у сфері державної служби» [6, с.29];
- у пункті «Відданість, сумлінність, відповідальність державних службовців» доцільно «визначити етичні вимоги щодо діяльності державного службовця та узагальнити їх у Кодексі поведінки (етики) державного службовця» [6, с.21].

Таким чином, у Концепції етичні проблеми державної служби розглядаються в контексті базових принципів державної служби: законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина; патріотизму, професіоналізму, справедливості, політичної нейтральності, відкритості і прозорості. Вони не відображають належним чином специфіку етики службової діяльності. Поза увагою авторів Концепції залишилися механізми реалізації сформульованих цілей і завдань професійної державної служби. Разом з тим, концепція певною мірою узгоджується з міжнародними стандартами демократичної професійної державної служби і принципово змінює уявлення та підходи до розбудови службової діяльності і відносин на етичних засадах.

Найбільш повно етичні норми професійної діяльності державних службовців незалежної України відображені в «Загальних правилах поведінки державного службовця» (2000 р.), більш відомі під назвою «Кодекс поведінки державного службовця» [144]. Цей документ розроблявся відповідно до цілей і завдань адміністративної реформи, на підставі Конституції України, законів України «Про державну службу», «Про боротьбу із корупцією» та з урахуванням положень міжнародних договорів України [259]. Автором монографії були подані пропозиції щодо змісту етичного кодексу [258; 336]. Оскільки понятійні стандарти наведених морально-етичних норм у документі не розкрито, дамо їм власне тлумачення, щоб оцінити його потенційні регулятивні можливості.

У розділі «Загальні положення» сформульовано:

- суспільне призначення державної служби;
- принципи державної служби;
- вимогу відповідності поведінки державних службовців очікуванням громадян і цільовому призначенню цієї професії – сприяння реалізації прав і свобод людини й громадянина, визначених Конституцією України;
- норму стосовно політичної діяльності;
- право державного службовця на приватне життя.

У розділі «Загальні обов'язки державних службовців» визначено принципи і норми професійної діяльності та службових відносин, які відповідають конституційному обов'язку:

- законність професійних дій, їх відповідність міжнародним нормам поведінки державних службовців;
- чесність, сумлінність, неупередженість, ініціативність, творчість, ефективність і економність, уникнення проявів бюрократизму, відомчості при виконанні посадових обов'язків;
- шанобливість, культура спілкування, недопущення проявів свавілля чи байдужості у ставленні до інтересів громадян;
- толерантність;
- вимога підвищувати власний професійний, інтелектуальний і культурний рівень;
- дотримання норм поведінки у відносинах із керівником;
- норми-заборони: на участь у страйках, розголошення конфіденційної інформації, використання у корисливих цілях службової інформації, приховування від громадян інформації, що становить загрозу для їх життя, тощо.

У розділі «Конфлікт інтересів та недопущення проявів корупції» визначаються службові дії в ситуаціях конфлікту інтересів. У розділі «Відповідальність за недотримання Загальних правил поведінки державних службовців» сформульований підхід до контролю поведінки і види санкцій за порушення правил.

Аналіз перелічених принципів дає змогу умовно розділити їх на три групи. Першу групу утворюють інституційні принципи державної служби. Їх перелік свідчить про те, що об'єктивною основою професійної діяльності державного службовця є вимоги суспільної моралі, а її фундаментальні цінності – верховенство права, гуманізм, соціальна справедливість, відкритість, гласність – є такими, що характеризують природу демократичної держави. Друга група принципів спрямована на забезпечення правової основи функціонування етичних цінностей у державній службі: демократизм, верховенство права, контроль за професійною діяльністю. Третя група принципів характеризує морально-професійні вимоги до особистості державного службовця: відданість справі, професіоналізм, політичну неупередженість, ініціативність, персональну відповідальність за виконання посадових повноважень і дотримання службової дисципліни.

У цілому, «Загальні правила поведінки державних службовців» є нормативним актом, який можна розглядати як форму інституціоналізації професійної етики державного службовця. В них сформульована мета, визначені основні цінності професійної діяльності, особистісні моральні якості державного службовця, загальні принципи доброчесної поведінки, норми-заборони і відповідальність за порушення [144]. Перелічені принципи близькі до тих, що містяться в юридичних документах, які вважаються підставовими: Конституції України, Закону «Про державну службу». Окремі з них – принцип відкритості, гласності та контрольованості – відповідають Концепції адміністративної реформи в Україні. Проте у згаданих документах їх зміст не розкрито.

Цей документ містить дві принципи відмінності з точки зору засад професійної етики державних службовців: 1) формулює інтегральний критерій моральності державного службовця і етики поведінки – доброчесність; 2) фіксує міжнародні принципи етики службової діяльності – чесність, справедливість, відповідальність, відкритість. Оскільки більшість принципів були охарактеризовані раніше, дамо оцінку і коротку характеристику нормам, які є стрижневими у професійній поведінці. Більш докладно вони розкриті нами в окремій статті [322].

Доброчесність – поняття моральної свідомості, яке виступає інтегральною характеристикою стійких позитивних моральних якостей харак-

теру державного службовця. У зарубіжній політичній етиці й етиці державної служби доброчесність вважається ключовою і специфічною моральною характеристикою державного службовця, яка забезпечує «стандарт» добропорядної поведінки [360, с.1; 372, с.74]. Доброчесність характеризує диспозиції поведінки державного службовця, яких він дотримується в професійній практиці. Це своєрідна інтелектуально-емоційна і морально-вольова здатність здійснювати оптимальний моральний вибір при прийнятті рішень і щодо дій у проблемних ситуаціях, а також будувати професійні моральні відносини.

У сучасній етиці доброчесність державного службовця трактується як модель чотирьох головних чеснот: мудрості (розумності), справедливості, мужності (стійкості), помірності (виваженості). Мудрість державного службовця можна трактувати як усвідомлення високої суспільної місії і морального обов'язку державницького мислення й поведінки, як здатність до морального аналізу ситуації, професіоналізму в її оцінюванні, прагматизму у виборі рішення. Вона залежить від аналітичних здібностей державного службовця, володіння ним алгоритмами і способами морального оцінювання й здатністю до прийняття виваженого рішення. Особливо важливу роль відіграє ця чеснота в колективній діяльності. Мудрість як раціональність означає також те, що державний службовець не стає рабом загальних правил державної служби, він не ставить формальні норми вище від прав та інтересів людини. Етика професійної діяльності в цьому розумінні визначається її раціональністю.

Справедливість у структурі доброчесності має базове значення для інших чеснот. Справедливість є вимогою розглядати діяльну роль розуму для встановлення справедливого порядку в конкретній ситуації професійної діяльності: 1) з погляду базових людських цінностей; 2) для з'ясування того, що є етичним у певній ситуації стосовно прав і свобод людини та самої справи. Вищою за справедливість в етиці визнається гуманність [312]. Хоч гуманність також не можна собі уявити без справедливості, однак «любов завжди повинна стежити за справедливістю» (Є.Левінас) [172, с.124].

Мужність (сміливість, принциповість) як моральна чеснота державного службовця вказує на те, що моральна поведінка вимагає значних свідомих зусиль. Навіть коли права гарантовані законом, необхідна громадянська і професійна мужність у їх відстоюванні. Сферою її прояву є ініціатива й творчість у виконанні службових обов'язків, здатність до рішучих кроків, але й готовність до компромісів, прийняття непопулярних рішень тощо. Ядром мужності як чесноти вважається терпеливість у пра-

гненні до законності і справедливості [273, с.144]. За умови володіння державним службовцем першими двома чеснотами – мудрістю й справедливістю – мужність забезпечує йому вольову саморегуляцію поведінки.

Помірність (поміркованість, врівноваженість) звернена до інтелектуальної та емоційно-почуттєвої сфер особистості. Вона характеризує почуття міри, стан рівноваги (емоційної стійкості), завдяки яким людина здатна до розсудливості й поміркованості – до вибору «золотої середини». Державний службовець повинен вміти зважувати пріоритети, узгоджувати позиції з метою ефективного розв'язання проблемних ситуацій, які покращують моральні відносини і морально-психологічний клімат у колективі, суспільстві.

Таким чином, уявлення про доброчесність як про модель чотирьох чеснот дає змогу наповнити цю базову професійну якість конкретним змістом, а також правильно структурувати й оцінювати інші важливі для успішної діяльності державного службовця етичні засади, які є похідними. Наприклад, порядок є похідним від справедливості, вірність обов'язку – від мужності тощо.

Моральна суть доброчесності державного службовця означає, що служіння загальному добру й справедливості набуває для нього особистісного смислу. Це – не бажана спрямованість особистості, а її практична здатність вирішувати професійні моральні дилеми. Така здатність потребує високої теоретичної підготовки, професійного досвіду і практики етичної рефлексії та дії.

Доброчесність як основа раціональної моральної поведінки висуває якісно нові критерії добору кадрів на державну службу, а також необхідність перебудови системи підготовки і підвищення їх кваліфікації. Тому похідні від доброчесності етичні вимоги стосуються не лише державного службовця, а й державної служби як інституту. До них відносять структурні й спеціальні норми і правила, які стимулюють свободу творчого вияву особистості, а також заборонні норми.

У ст.9 наведені принципи професійної діяльності службовця, які зафіксовані в міжнародних договорах України і є обов'язковими для реалізації. Це – чесність, справедливість, відповідальність, відкритість і прозорість. Їх реалізація має сприяти входженню України в міжнародну спільноту демократичних держав. Ознайомимося зі змістом єдиних міжнародних вимог до поведінки державного службовця. Для цього скористаємося довідниковим томом посібника «Транспаренсі Інтернешнл» – «Системи загальнодержавної етики поведінки», в якому міститься докладна інфор-

мація про кращу етичну практику державних служб понад 20 країн світу [360].

Принципи чесності, справедливості, відповідальності, відкритості й прозорості розглядаються в міжнародній практиці як основа загальнодержавної етики поведінки. Вони сприяють творенню «етичного суспільного середовища» і «системи державної порядності» [360, с.16]. Аналіз показує, що ці принципи поведінки державних службовців взаємопов'язані і спрямовані, насамперед, на комплексну боротьбу із такими негативними явищами на державній службі, як корупція і соціальна несправедливість, яка є її наслідком, та іншими формами зловживання державними чиновниками службовим становищем. Тому норми практичної реалізації згаданих принципів мають бути конкретними і відкритими для громадського контролю. Вони містять, з одного боку, стандарти виконання професійних обов'язків, а з другого, – вимогу особистих чеснот.

Так, принцип чесності, метою якого є створення «середовища чесності в суспільному житті», має дві цілі: суспільну та індивідуальну.

1. Домогтися належного виконання службового обов'язку, який полягає в наданні суспільству таких послуг, «які воно має право отримати від нього». Етичною нормою професійної діяльності є дотримання службовцями стандартів державних послуг, які оприлюднені і відкриті для громадян, наприклад як у Великобританії, де вони діють у формі Хартії громадянина.

2. Забезпечити особисту чесність службовця. Вимогами цього принципу є обов'язок посадових осіб декларувати всі види доходів, отриманих у результаті виконання професійних обов'язків, а також вживати заходів щодо розв'язання будь-яких конфліктів, які виникають у процесі захисту суспільних інтересів [360, с.16].

У Загальних правилах поведінки державного службовця України зміст принципу чесності не розкрито. Оскільки поставлене Концепцією адміністративної реформи завдання «розробити» конкретні стандарти професійної діяльності державних службовців поки що не виконане, то можна вважати, що зміст принципу чесності у цьому розумінні розкривається в ч. 1 ст. 11: «Державний службовець має виконувати свої обов'язки чесно...».

Принцип відповідальності, як і принцип чесності, в етиці розглядається в двох аспектах: 1) як об'єктивна відповідальність за виконання морального обов'язку «служіння» перед громадянином і суспільством; 2) як суб'єктивна відповідальність перед власною совістю. Його вимоги характеризують стандарти морального вибору рішення чи дії або бездіяльності

та відповідальності за їх наслідки. Принцип відповідальності означає безкорисливість, непідкупність, об'єктивність, неупередженість, підзвітність у діяльності державного службовця. «Державні службовці підзвітні суспільству за прийняті рішення, їх служба має бути відкритою для найбільш ретельних перевірок» [360, с.16]. Зміст і вимоги принципу відповідальності розглядаються в поєднанні з вимогами принципів відкритості, прозорості та підконтрольності діяльності державного службовця.

У Загальних правилах поведінки державних службовців України відповідальність сформульована як принципи «персональної відповідальності за виконання посадових повноважень і дотримання службової дисципліни» (стаття 3), а також вимога «сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією і законами України» (стаття 5). Стандарти службової дисципліни, в свою чергу, розкриваються в розділі «Загальні обов'язки державних службовців».

Етичні принципи відкритості й прозорості в демократичній державі зумовлюють довіру громадян до влади і регулюють двосторонній процес взаємодії державних органів та громадянського суспільства в управлінні державними справами. Для державного службовця вони означають вимогу «бути найбільш відкритими стосовно рішень і передбачуваних дій», а також вимогу «постійно обґрунтовувати свої рішення, а не лише надавати інформацію, коли цього вимагають інтереси мас» [360, с.16]. Таке формулювання стандартів відкритості й прозорості службової діяльності і поведінки повною мірою не відповідає міжнародним нормам. Сформульовані як принципи відкритості, гласності та контрольованості державної служби (ст.3), вони викладені у вимогах ст. 14 і 20. Згідно зі ст. 20 «державному службовцеві забороняється розголошувати довірену йому державну таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом, установлену Законами України «Про інформацію» та «Про державну таємницю». Ця норма стосується і поведінки після залишення державної служби. Забороняється також використовувати подібну інформацію для власного інтересу або інтересу інших осіб шляхом надання порад чи рекомендацій. Водночас державний службовець не повинен приховувати від громадян факти та обставини, що становлять загрозу для життя, здоров'я і безпеки людей, крім випадків заборони розголошення відомостей, що становлять державну таємницю, вичерпний перелік яких визначений законом, а також завдавати шкоди державній інформаційній політиці, суб'єктам інформаційних відносин шляхом ухилення чи утримання від ужиття заходів щодо охорони державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом» [144].

Принципи відповідальності та підконтрольності діяльності державних службовців у Загальних правилах представлені в загальній формулі – «Відповідальність за недотримання Загальних правил поведінки державних службовців» (ст. 26, 27), сформульовані в окремому розділі документа. Контроль і відповідальність згідно із цими статтями покладається на керівника і контролюючих осіб державної служби і реалізується внутрішніми дисциплінарно-правовими засобами. Зміст і форми контролю не конкретизовані.

Таким чином, Загальні правила поведінки державного службовця як нормативно-правовий документ відображають певною мірою вимоги до етики службової діяльності, які містяться в законах України. Його позитивне значення у формуванні професійної етики полягає в тому, що він перевів проблему службової етики у практичну площину. Разом з тим, підсумовуючи аналіз і оцінку цього документа як нормативно-правового акта, що інтегрує етично-правові вимоги до професійної поведінки службовців, та з огляду на те, що минуло п'ять років із дня його оприлюднення (29 листопада 2000 р.), можна вважати, що його прийняття, на жаль, не стало фактором перебудови діяльності державної служби на морально-етичних засадах. Це пояснюється низкою причин. По-перше, в документі не реалізовані конституційні засади і конструктивні ідеї Концепції адміністративної реформи щодо розбудови професійної державної служби. Заявлений принцип служіння українському народові, як і відповідність конституційним засадам, не отримали належного відображення; документ не наголошує на пріоритеті інтересів людини і громадянина перед державними інтересами в діяльності державного службовця, у ньому відсутні стандарти взаємовідносин службовця і громадянина. По-друге, у документі відсутні понятійні стандарти заявлених принципів і етичних норм, процедурні гарантії їх впровадження, реальні і впливові санкції, що ускладнює його використання. По-третє, він містить низку суперечностей. По-четверте, підготовка і прийняття документа не стали особистою справою широкого загалу державних службовців. По-п'яте, процедура впровадження і контроль за його дотриманням носять формальний і непублічний характер. Як записано в Преамбулі загальних правил, «при прийнятті на державну службу державний службовець знайомиться з цими правилами, про що робиться письмове засвідчення в його особовій справі» [144].

Інший аспект проблеми, на нашу думку, полягає в тому, що, намагаючись представити Загальні правила поведінки державних службовців як Кодекс етики поведінки, його автори не реалізували сутнісних харак-

теристик саме такого типу документів. Його характер є суто юридичним, хоча у розділі «Межі застосування» і зазначається, що «Загальні правила поведінки встановлюють основні вимоги до етики працівників органів державної влади... відповідно до Закону «Про державну службу» (ст.1). Подібні документи, як показує зарубіжний досвід функціонування такого інструменту регулювання професійної поведінки, мають на меті: 1) стимулювання високих стандартів поведінки; 2) надання допомоги в прийнятті рішень у ситуаціях моральних дилем; 3) підвищення довіри громадян. Їх дієздатність зумовлена наявністю п'яти основних елементів:

1) доцільної мети; 2) сукупності позитивних ціннісних орієнтирів; 3) набору понятійних стандартів їх реалізації: «можна» і «заборонено»; 4) визначених реальних і вагомих санкцій; 5) процедурних гарантій практичної реалізації [73, с.85; 142; 336]. Крім того, кодекси, як правило, супроводжуються інструкціями, в яких дається тлумачення етичних норм, роз'яснюються процедури їх виконання, форми і засоби контролю, санкції тощо [239].

Важливим джерелом ціннісних орієнтирів поведінки державних службовців є положення політичних документів, в яких формулюються цілі і завдання владних органів відповідно до реалій суспільного розвитку і перспектив розбудови демократичної держави. До них належать укази, накази, послання, заяви тощо. Найбільш важливими актами для розвитку морально-етичних засад у державному управлінні та в суспільстві в цілому є, на нашу думку, щорічні послання Президента України до Верховної Ради, а також відомі укази «Про заходи щодо розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян» (1999) [289], «Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя» (2002) [293], «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» (2002) [290] та ін.

Так, в Указі Президента України «Про заходи щодо розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян» піднято проблему суспільної моралі і ролі держави в її розвитку. Указом затверджено Положення про Всеукраїнську координаційну раду з питань розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян, а також аналогічних рад при Раді Міністрів Автономії Республіки Крим, обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях. Ради покликані вирішувати численні проблеми, починаючи з активізації культурно-просвітницької та виховної роботи серед населення, відродження національних свят і обрядів, підтримки та розви-

тку національних традицій, виховання патріотизму, формування демократичного світогляду, самосвідомості та національної гідності і закінчуючи боротьбою з бездуховністю, пропагуванням насильства на телеекрані тощо.

В Основних напрямках розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян України, схвалених Указом Президента, зазначається, що «з метою утвердження конституційних положень про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, розвитку зазначених негативних явищ потрібно покласти край» [289]. Розбудова суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави потребує активізації зусиль владних органів, зацікавлених громадських і релігійних організацій з морального виховання. На жаль, визначені цим Указом цілі і заходи не виконані, на що вказується в чергових указах з цього питання (2000 р.; 2002 р.)

В іншому політичному документі – посланні Президента України до Верховної Ради «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2004 роки» (травень, 2002), проголошено цілі «нового етапу» адміністративної реформи в Україні та її складової – реформи державної служби [112]. Як зазначається в документі, геополітична спрямованість сучасного цивілізаційного процесу визначається «прогресуючим зростанням значущості гуманітарної сфери». Європейський вибір України – це рух до впровадження стандартів реальної демократії, до Копенгагенських критеріїв Європейського Союзу. У цьому сенсі держава, яка відіграє роль справжнього «гаранта прав і свобод людини й громадянина», зумовлює успіх на шляху гуманного демократичного розвитку.

Підвищення дієвості держави залежить від «завершення адміністративної реформи». У посланні дається оцінка сучасного стану державного управління як «дуалістичного», що «еклектично поєднує в собі як інститути, успадковані від радянської доби, так і нові, що сформувалися вже за роки незалежності». Подібна оцінка наводиться і в Концепції адміністративної реформи в Україні [6, с.8]. Новий етап адміністративної реформи має на меті «створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою». Такими стандартами-критеріями визнано: прозорість, верховенство права, дотримання конституційних прав і свобод людини, громадянський контроль за діяльністю влади. «У широкому плані, – зазначається у посланні, – йдеться про підпорядкування ло-

гіки адміністративних перетворень основним цілям утвердження в Україні громадянського суспільства» [112, с.24].

Новими завданнями щодо формування ефективної системи виконавчої влади проголошено:

- орієнтацію на результативність управлінських рішень;
- розмежування повноважень і відповідальності у сфері надання державних послуг;
- подолання бюрократизації державного апарату шляхом забезпечення прозорості політики держави, налагодження співпраці із ЗМІ, громадськими інституціями, поширення об'єктивних даних про економічну ситуацію в державі, кон'юнктурні процеси, законодавчу, нормативну базу тощо;
- рішуче обмеження корупції та тіньової економічної діяльності, причому «не лише за рахунок силових методів, оскільки вони можуть дати лише тимчасовий ефект» [112].

Оскільки вирішення цих завдань вимагає оновлення управлінської еліти, то в посланні передбачається реформування протягом 2002-2004 рр. системи державної служби.

Як бачимо, політичні орієнтири професійної діяльності державних службовців, а також вимоги до них потребують активізації процесу залучення етичного фактора до реформування управлінської діяльності держави.

Визначальними принципами гуманізації професійної діяльності державних службовців названо відкритість і прозорість як об'єктивні умови формування моральних відносин між державним службовцем і громадянином. Ця ідея розвинута в Указі Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади». В указі відкриваються нові можливості щодо розвитку таких відносин, оскільки в ньому поставлені практичні завдання перед управлінськими кадрами у формі прямої вимоги [290].

Від раніше розглянутих документів указ відрізняється цільовою спрямованістю на розробку процедур практичної реалізації принципу відкритості шляхом залучення громадян до «участі в управлінні державними справами». Це дає підстави віднести такий принцип до морального і вважати, що державним службовцям поставлене практичне завдання будувати свою діяльність на засадах практичної взаємодії з громадянами, тобто відкритість службової діяльності стає вимогою і критерієм професійної діяльності. Вона актуалізує морально-професійні якості державних службовців, зокрема компетентність і добросовісність, а також лідерство.

Більш, ніж п'ятирічний термін, що минув після опублікування Загальних правил поведінки державних службовців, засвідчив низьку ефективність цього документа як інструмента реформування державної служби на морально-етичних засадах. Дослідження дисертанта та інших фахівців засвідчили, що професійна етика не зводиться лише до конституювання набору правил. Практична реалізація «нового» підходу до державної служби потребує сукупності об'єктивних і суб'єктивних чинників, які б стимулювали потребу й готовність державних службовців до етичної професійної діяльності, а в разі необхідності – забезпечували примусове дотримання її норм. Такий висновок підтверджений і оцінкою системи державної служби України за базовими показниками OECD/SIGMA, здійсненою в 2003 р.

Основними проблемними питаннями визнано «питання стабільності і професіоналізму та політичної неупередженості» [297, с.6]. Відсутність регулювання професійної етики державних службовців віднесено до «першої основної системної проблеми», названої «правовим регулюванням відносин у сфері державної служби». У документі професійна етика розглядається у комплексі проблем, зумовлених відсутністю чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур. Зокрема зазначається, що це не лише породжує значні труднощі в роботі, а й «великий ризик дій державних службовців на власний розсуд і прояви корупції; ...фактичну необов'язковість дотримання етики державними службовцями». Основні рекомендації стосуються створення в Україні державної служби, що «ґрунтуватиметься на європейських цінностях та принципах»; побудови системи управління якістю за стандартом ISO 9001:2000 з використанням «Спільної оціночної рамки»; необхідності врегулювання правил професійної поведінки державних службовців на законодавчому рівні тому, «що надання послуги саме по собі ще не означає її професійне надання з точки зору етики». Одним із «найголовніших» засобів запобігання корупції визнано відкритість і прозорість органів державної влади [297, с.18].

Концептуальні засади подальшої розбудови державної служби, які б вирішили наявні проблеми, було покладено в основу Концепції адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, а також Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки [285, с.5]. У названій Концепції, схваленій Указом Президента України (2004), «вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців» названо серед пріоритетних напрямів адаптації; наголошено, на необхідності нормативного регулювання підстав та процедур притяг-

нення до відповідальності за її порушення [285]. На жаль, професійна етика і «професіоналізація державної служби», як свідчить розд. 6 цього документа, не розглядаються як взаємопов'язані об'єкти удосконалення державної служби. Очевидно, цим зумовлена відсутність серед цілей і завдань «Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки» діяльності в напрямі створення системи професійної етики [284].

Дана Програма, записано в преамбулі, розроблена відповідно до положень Конституції України, законодавства України, настанов Послання Президента України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002-2011 роки», Указу Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» [285]. Метою Програми є розвиток «професійної, ефективної, прозорої державної служби в Україні». Аналіз змісту цього документа дає змогу зробити висновок про те, що в цілому стратегічний розвиток ґрунтується на етичних засадах, попри зроблене вище зауваження. Серед завдань Програми визначено «забезпечення прозорості державної служби, високого рівня відповідальності та звітності...». Стосовно адаптації до європейських стандартів поставлене завдання забезпечення «політичної нейтральності», «посилення правової та соціальної захищеності», «стимулювання професійного зростання та високих результатів діяльності» на засадах професійних досягнень, «удосконалення системи професійного навчання» з урахуванням досвіду країн-членів ЄС. Принциповим, з точки зору професійної етики, є положення (розд. III) про те, що подальший розвиток державної служби здійснюватиметься на принципах і засадах взаємодії системи державної служби та громадянського суспільства. Професійна етика розглядається в документі як один із засобів підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави (розд. IV). Так, зокрема: серед заходів з проведення моніторингу ефективності у 2005 р. передбачено «здійснення нагляду за дотриманням професійної етики поведінки державних службовців»; у 2005-2006 рр. передбачено визначити правові основи щодо «створення умов для взаємодії між державними органами і громадськістю»; «встановлення дисциплінарної відповідальності за порушення правил поведінки державних службовців»; «законодавче врегулювання процедури дисциплінарного провадження щодо державних службовців, у тому числі шляхом створення апеляційних комісій при державних органах» (розд. V); починаючи з 2005 р., передбачалося забезпечити «нормативно-правове ...визначення основ професійної етики поведінки державного службовця та відповідальності за її пору-

шення», «визначити механізм забезпечення політичної незалежності і стабільності державної служби», «перехід до демократичної системи просування по службі» (розд. VI). Як заходи щодо «професіоналізації державної служби» (розд. VIII) Програма включає «проведення, починаючи із 2006 р., незалежної оцінки рівня фахової підготовленості та ділових якостей кандидатів» на посади державних службовців і на просування по службі, зокрема, наявність ініціативності, креативності, новаторства. Для удосконалення професійної підготовки, починаючи з 2005 р., заплановано введення навчального модуля «Комунікативні навички і основи ведення переговорів». Заплановано такі заходи з реалізації Програми: 2005-2006 роки – розроблення і впровадження Кодексу етики державного службовця (відповідальні Головдержслужба, Мін'юст); 2006-2010 рр. – розроблення і впровадження механізму оцінки професійних, ділових і моральних якостей кандидатів на посади державних службовців (відповідальні Головдержслужба, інші державні органи); 2005-2010 – підвищення кваліфікації з питань боротьби з корупцією (Головдержслужба, МВС).

Таким чином, актуалізації проблеми професійної етики державних службовців України і активізації її нормативно-правового забезпечення сприяв вибір європейського напрямку розвитку. Проведений аналіз нормативно-правової бази діяльності державних службовців, а також державних Програм розвитку державної служби засвідчив про прагнення до утвердження європейських цінностей і принципів у професійній діяльності державних службовців. Проте зміст документів фрагментарно описує професійну етику та підходи до її нормативно-правового забезпечення. Документи формулюють завдання етизації поведінки державних службовців на рівні бажаного, до того ж у загальній і часто непослідовній формі. Це, на нашу думку, зумовлено браком концептуальних засад професійної етики. Відсутність організаційної структури, яка б опікувалася її вирішенням, а також цілого ряду інших об'єктивних чинників, які становлять цілісну державну інфраструктуру, за прикладом європейських країн, перетворюють названі спроби впровадження професійної етики на чергову декларацію намірів.

3.2. Аналіз і оцінка стану етики державних службовців України

У цьому параграфі аналізуються критерії, підходи, методи дослідження та реальний стан етики державних службовців в Україні. У зв'язку з оцінкою етики професійної діяльності державних службовців

правомірно ставити питання про критерії, за якими буде здійснюватися оцінка. Це, насамперед, морально-етичні вимоги до державного службовця, сформульовані в законодавчих і інших нормативно-правових документах, у тому числі в Загальних правилах поведінки державних службовців. Їх практичне застосування потребує розробки конкретних показників, які відображають функціонування цих вимог у професійній поведінці. Виходячи з того, що професійна етика – це духовно-практичний феномен, оцінці підлягатимуть характеристики моральної свідомості, моральні ознаки професійної діяльності та її наслідки, а також характер службових відносин.

Загальні етичні критерії доцільно розглядати на таких рівнях:

1) загальносоціальному – як відповідність учинків, дій, службових відносин та їх наслідків вимогам суспільної моралі; 2) інституційному – як відповідність професійної діяльності і поведінки державних службовців специфічно-професійним стандартам державної служби; 3) рівні колективу – як відповідність організації професійної діяльності та службових відносин колективним цінностям і нормам; 4) індивідуальному – як дотримання принципів і норм професійної етики, а також моральний розвиток і самоствердження у професійній діяльності. Такий підхід до визначення критеріїв дає змогу оцінити загальногуманістичне значення професійної етичної діяльності державних службовців, а також її відповідність спеціальним етичним вимогам до службової діяльності. Згідно з цим підходом нами виділені такі критерії.

1. Сприяння суспільному прогресу. Цей критерій визначає міру суспільної значимості індивідуальної, колективної та інституційної праці державних службовців. Його показниками є суспільна спрямованість цілей, якість кінцевих наслідків прийняття рішень та їх результатів з погляду вирішення актуальних потреб громадянина, регіону чи суспільної сфери (зростання рівності можливостей громадян у задоволенні об'єктивних потреб та елементів свободи в самореалізації, розвиток більш справедливих форм суспільного життя і безпеки громадян, більш широке залучення громадян до управління суспільством, підвищення суспільного добробуту тощо).

2. Соціальна доцільність управлінських рішень і дій. Цілі й завдання діяльності кожного державного службовця повинні мати чітке соціальне призначення і бути морально обґрунтованими. Характеристикою соціальної доцільності слугує міра відповідності цілей діяльності реальним потребам громадянина (спільноти) і можливостям суспільства. Моральними показниками соціально доцільної діяльності є об'єктивність (а не

суб'єктивізм), неупередженість, чесність (а не популізм) рішень щодо визначення конкретних напрямів діяльності чи практичних завдань і рівень довіри громадян.

3. Наявність об'єктивних передумов моральної поведінки державного службовця. Цей критерій характеризує міру «вкорінення» етичних засад в організацію професійної діяльності, які забезпечують можливість державного службовця брати моральну відповідальність і реалізувати моральний обов'язок на засадах сенсожиттєвої самореалізації. Його показниками є: демократичний стиль керівництва; орієнтація спільної професійної діяльності державних органів на кінцевий результат; чіткість визначення професійних обов'язків державного службовця, забезпечення їх виконання необхідними ресурсами; нормативно-правове закріплення меж і форм прояву самостійності у прийнятті рішень; ефективне використання рівня кваліфікації службовців (принцип продуктивної діяльності); полімотивація і стимулювання етичної професійної діяльності; справедлива оцінка праці і належний соціальний захист; внутрішній і зовнішній контроль професійної етики; навчання етиці, етико-професійна соціалізація новоприйнятих державних службовців тощо.

Ці показники характеризують умови належної організації праці, які обумовлюють моральні відносини в колективі, уможливають індивідуальну самореалізацію особистості, ефективне співробітництво і згуртування колективу.

4. Рівень моральності державного службовця – як суб'єктивний чинник професійної етики. Етична професійна діяльність державного службовця – це, насамперед, ефективна професійна діяльність. Вона означає належне виконання службового обов'язку, який полягає в наданні громадянину, суспільству таких послуг, які воно має право отримати від нього. Вона потребує любові до праці, відданості професії, самореалізації особистісного потенціалу на благо колективу, громадянина, суспільства. Як об'єктивна потреба державного службовця самореалізація актуалізується на вищому (постконвенціональному) рівні морального розвитку. Його показниками є моральна автономія державного службовця, який розуміє і свідомо виконує професійні етичні правила і дотримується морального закону; демонструючи високу відповідальність, він відчуває гордість за належність до професії. Такому службовцеві властива лояльність до влади й колективу, високий рівень професіоналізму, неупередженість, чесність, відповідальність; розвинені комунікативні, організаційні здібності, ініціативність, взаємодопомога; турбота про авторитет та імідж колективу і влади в цілому. Інтегральним моральним виміром самосвідомості

та контролером поведінки особистості такого рівня морального розвитку виступає совість як форма самоконтролю поведінки і службових відносин.

5. Співпраця учасників управлінської діяльності. Цей критерій має дві підстави. Згідно першого про мораль ведуть мову лише в ситуації вільної спільної діяльності. Тому моральною потрібно вважати лише таку організацію праці державних службовців, яка відкриває шлях до співучасті усіх суб'єктів у вирішенні проблем колективної діяльності в межах їх здатності (наявність знань, досвіду у прийнятті відповідальних рішень). Співучасть в управлінні – імператив демократичного керівництва, що забезпечує професійну самореалізацію державного службовця, розвиток його здібностей і соціальне партнерство. Друга підстава полягає в тому, що професійна належність до державної влади не дає право державному службовцеві будь-якого рівня управлінської ієрархії самовільно розпоряджатися людьми (як засобами), нехтувати їх людською гідністю та інтересами. Показником даного критерію є стиль керівництва, етика поведінки керівника і його відносин з підлеглими і громадянами, авторитет у суспільстві; рівень згуртованості колективу; міра взаємодії службовців різних структур, а також громадян і громадських об'єднань у вирішенні суспільних справ як суб'єктів.

6. Універсалізація взаємності у професійних відносинах. Цей критерій є головним в оцінюванні професійної етики державних службовців, оскільки він кваліфікує професійну діяльність державного службовця як суб'єкт-суб'єктну взаємодію з учасниками управлінської діяльності, яка реалізується в діалоговій формі ділового спілкування. Він оцінює відповідність професійної поведінки вимозі категоричного імперативу Канта: «Чини так, щоб максима (правило), якою керується твоя воля, могла б стати принципом загального законодавства (тобто була визнана моральною усіма)» [133]. Емпіричними показниками такого критерію виступають: ціннісно-орієнтаційна єдність колективу; відсутність подвійних стандартів, випадків зловживання службовим становищем, несправедливості чи бездіяльності в критичних ситуаціях; відкритість і прозорість діяльності, моральність управлінських рішень і дій; міра залучення до прийняття рішень і реалізації конкретних управлінських завдань усіх тих, кого вони стосуються; відповідність результатів діяльності інтересам і потребам громадян, державі, суспільства; міра задоволення державного службовця працею і відносинами в колективі.

7. Позитивний вплив на моральність суспільного середовища. Такий критерій характеризує міру безпосереднього і опосередкованого впливу

особистості державного службовця і його професійної діяльності на професійне й суспільне середовище. Емпіричними показниками цього критерію виступають: морально-психологічний клімат у колективі, авторитет державного службовця в колективі, демократизм відносин (внутрішніх і зовнішніх), рівень довіри до влади в цілому, підвищення активності громадських інституцій у вирішенні державних справ, характер і динаміка цінностей і норм у суспільних відносинах тощо.

Критерії професійної етики державних службовців можуть використовуватися і для оцінювання моральних вимог до державної служби. Вони дають змогу розмежувати вузькопрофесійні норми, що відображають інтереси державних службовців як представників професії; норми, які відображають інтереси державного інституту (корпоративні інтереси), а також моральні норми, що виражають суспільні цінності та очікування. Останні відображають моральні запити суспільства, які зумовили потребу в даній професії.

Формалізованими показниками етики державних службовців потрібно вважати власне етичні інституційні, політичні та законодавчі інструменти, й процедури, які встановлюють етичні принципи й норми, а також створюють організаційні умови їх реалізації. Це, зокрема, кодекс професійної етики державних службовців, етики трудових колективів; наявність процедур їх реалізації і відповідальності за виконання; наявність організаційних структур, які здійснюють етико-професійне навчання, консультування, а також контроль дотримання засад професійної етики; професійна етична освіта і соціалізація на робочому місці; відбір кадрів за морально-професійними якостями; способи стимулювання етичної діяльності службовців і колективів; активність громадських утворень державних службовців в утвердженні етичних засад тощо.

Нормативно-правові акти, якими узаконюються проголошені політичні цілі, що покликані регулювати етичні аспекти професійної діяльності державних службовців, є формальною основою нового підходу до професійної поведінки. Їх впровадження справедливо пов'язується з істотною зміною поведінки державного чиновництва, її переорієнтацією на загальнолюдські засади моралі і служіння народу України. Тому практика службової діяльності на засадах професійної етики залежить, насамперед, від індивідуальної потреби в такій поведінці самих державних службовців, їх готовності й уміння діяти відповідно до встановлених правил, а також від потреби й готовності до взаємодії в заданих рамках громадянського суспільства. Мається на увазі морально-психологічна і фахова готовність державного службовця до взаємодії з громадянами й суспільст-

вом на демократичних засадах, наявність організаційних і матеріальних передумов, які спонукають його дотримуватися заданих параметрів етичної поведінки, а також зацікавленість громадянського суспільства в демократичній владі, яка задовольняє його потреби, і міра громадського контролю за її діяльністю.

Проаналізуємо моральні настрої, потреби й інтереси державних службовців, рівень усвідомлення ними об'єктивної ролі етики-моралі у функціонуванні демократичного суспільства, знання і розуміння морально-правових норм службової діяльності, моральний стан службових відносин тощо.

Дослідження вітчизняними вченими проблем ефективності діяльності державних службовців свідчать про розуміння останніми сутності й соціального призначення етики у їх професійній діяльності, готовність діяти згідно з етичними цінностями і нормами [310; 335; 353].

Про потребу й готовність суспільства до встановлення двосторонніх відносин з інститутами держави, розуміння ним ролі державної служби в забезпеченні бажаного рівня суспільного розвитку та підвищення рівня життя населення можна судити, аналізуючи суспільні очікування громадян щодо ознак ідеальної влади та готовності до взаємодії з нею, які періодично фіксує моніторинг громадської думки. За даними Українського центру економічних і політичних досліджень, демократичний розвиток суспільства більшість громадян нашої країни пов'язує з моральністю державних службовців і, насамперед, керівників держави та етикою їх професійної діяльності. 98,1% респондентів вважають, що влада має бути відповідальною, 98,6% – чесною, 96,7% – компетентною, 83,9% – демократичною, 82% – передбачуваною [222]. Суспільні очікування не лише виявляють вимоги до влади, але й характеризують суб'єктивні цінності громадян, їх орієнтацію на взаємодію з владою.

Дослідження також показують, що розуміння потреби в орієнтації на морально-етичні стандарти демократичної, правової і соціальної держави властиве і державним службовцям. Однак усвідомлення цих стандартів обома сторонами і формування навичок та звичок відповідної поведінки потребує тривалих зусиль: серйозної просвітницької роботи, вдосконалення морально-професійної підготовки державних службовців та вжиття інших державних заходів. Це зумовлено складністю перебудови моральної свідомості державного службовця і рядових громадян та трансформації на гуманістичних засадах механізмів державного управління. Член Державної комісії з проведення адміністративної реформи в Україні, доктор юридичних наук Н.Нижник наголошує на тому, що осно-

вної уваги потребує осмислення самої суті трансформаційної перебудови суспільства, яка полягає в повороті суспільства до нової якості на засадах загальнолюдських цінностей. На її думку, «в Конституції України структура влади та принципи її організації, права та свободи людини і громадянина вперше закріплені на засадах концепції природного права». Проте ці принципи ще не матеріалізовані ні в інститутах права, ні в свідомості народу, ні чиновництва [229, с.24].

У висновках дослідження, проведеного у липні-грудні 2001 р. та в січні-квітні 2002 р. серед державних службовців «за місцем навчання та підвищення кваліфікації (УАДУ, ІПК УАДУ)» (кер. М.І. Мельник), з приводу впливу інерційного функціонування радянської практики державної служби висловлюється схожа точка зору. Зміст «професійної деформації державних службовців», її основні причини в цілому відповідають попередньому висновку. Зазначивши, що у виборі державними службовцями способу поведінки позитивну роль відіграють «особисті переконання» (24% опитаних), соціальна відповідальність (4%), патріотизм (16%), автори вказують на незначний вплив нормативно-правових важелів. За даними дослідження, реальний вплив на поведінку службовців нормативно-правових важелів («від законів до посадових інструкцій») визнають лише 20% опитаних, 4% вважають, що таку роль відіграє Кодекс (Загальні правила) поведінки [311, с.9-10]. Найбільш впливові чинники, які визначають стандарти поведінки державних службовців, мають корпоративну природу: «реальна поведінка державних службовців переважно визначається конформістськими стандартами відносин і традиціями безумовного підкорення рішенням безпосереднього керівництва» (табл. 3.1) [311, с.11-12].

Результати даного дослідження заслуговують на увагу тому, оскільки вони характеризують сучасний стан професійної поведінки державних службовців: 72% опитаних державних службовців мають вік, молодший за 40 років, а 84,4% – стаж державної служби, менший за 10 років, тобто «переважна більшість державних службовців почала працювати в органах державної влади та управління і навіть сформувалася як свідомі члени суспільства вже в нових соціально-історичних умовах державної незалежності України та політично-світоглядного плюралізму...». З цього випливає, що «досить поширені в суспільстві уявлення про консервативність державних службовців, їх належності «вчорашньому дню» та гасла «оновлення кадрів» як одного з основних напрямів адміністративної реформи ...не мають під собою відповідного фактичного підґрунтя» [311, с.8]. Проблеми в професійній діяльності державних службовців автори пов'язують «з їх корпоративною замкненістю». Тому в системі державно-

го управління необхідні зміни не лише структурно-функціональні і правові, а й психологічні – у сфері установок та ціннісно-мотиваційній сфері; потребують перегляду і морально-етичні засади діяльності державних службовців [311, с.156].

Таблиця 3.1

Чинники, що впливають на поведінку державних службовців, %

Фактор впливу	Впливає		Загалом позитивний баланс
	певною мірою	вирішальною мірою	
Вказівки та накази безпосереднього керівника	56	32	88
Власний життєвий досвід	60	16	76
Власні меркантильні та кар'єрні інтереси	12	60	72

Дослідження виявило серйозну морально-професійну проблему, яка свідчить про самовідтворення конформістських стандартів відносин і корпоративних традицій у колективах державних органів.

Вивчення реального стану етики державних службовців, виявлення їхніх проблем і потреб у етичних знаннях здійснено методом контент-аналізу результатів вітчизняних досліджень, під час яких застосовувався ряд відомих підходів.

1. *Безпосередній метод* оцінювання стану й потреб – найчастіше вживаний у вітчизняній практиці державної служби підхід з використанням соціологічних методів, як правило, у формі анкетного опитування. Державним службовцям пропонується відповісти на запитання анкети: які функції виконують вони згідно із службовими обов'язками, які вміння і навички є основними в їхній роботі, з чим вони хотіли б ознайомитися в процесі підвищення кваліфікації тощо. На основі отриманої інформації оцінюються освітні потреби і розробляються навчальні програми й окремі курси. Опитування використовується в ІПК НАДУ при Президентові України і в регіональних центрах підвищення кваліфікації державних службовців. Обмеженість такого дослідження зумовлюється тим, що

зміст анкет відображає суб'єктивні вподобання їх авторів. Крім того, анкети, як правило, закриті, в кращому випадку напіввідкриті [234, с.137-140; 324].

2. *Експертне опитування* – метод, якому властива схожа процедура дослідження. Він використаний у процесі роботи літньої школи-семінару керівників кафедр та структурних підрозділів НАДУ «Підвищення ефективності організаційної, навчальної, наукової роботи кафедр в умовах європейської та євроантлантичної інтеграції». (Див.: Проблеми професіоналізації державної служби в Україні. Звіт за результатами експертного опитування. – Харків, 2005). Перед експертами було поставлено завдання оцінити причини неефективної роботи органів державного управління, зумовлені низьким рівнем професійного розвитку державних службовців, а також особистісними чинниками професійної діяльності (мотивації праці і особистісних якостей державного службовця) (табл.3.2).

Під час дослідження виділено такі причини неефективної роботи органів державного управління: відсутність підготовлених кадрів (52%), відсутність зворотного зв'язку з населенням (48%), бюрократизм (43%), а також корупція і хабарництво (39%). На думку опитаних, організаційно-правові чинники державної служби не є значущими.

Аналіз особистісних чинників професійної діяльності підтвердив таку оцінку. Домінуючі мотиви державних службовців пов'язані з матеріальними вигодами. На думку більшості опитаних (52%), основним мотивом їх праці є «добре пенсійне забезпечення у майбутньому». Важливими є також «стабільна заробітна плата» (39%), можливість налагодження корисних зв'язків для можливого в майбутньому бізнесу (30%). Подібні прагнення, вважають експерти, зумовлюють пристосовництво (74% опитаних), амбіційність (70%) і агресивність у ставленні до слабших (35%). Оскільки схожі результати наводять інші автори, то це дає підстави вважати оцінки експертів достовірними.

Таблиця 3.2

Оцінка експертами особистісних якостей державних службовців, значимих для ефективної професійної діяльності, %

Перелік якостей державних службовців	Властиві службовцям	Необхідні для службовців	Перелік якостей державних службовців	Властиві службовцям	Необхідні для службовців
агресивність	35	0	професіоналізм	9	48
амбіційність	70	9	компетентність	0	61
зарозумілість	26	0	вміння мислити системно і аналітично	4	70
педантичність	17	0	ерудованість	4	4
приспосовництво	74	0	зорієнтованість на результат	21	17
цілісність характеру	0	0	здатність визнавати свої помилки	0	13
відповідальність	17	87	здатність делегувати повноваження	9	17
чесність	0	9	вміння йти на компроміс	9	22
справедливість	4	9	інтелігентність	0	9
повага до підлеглих	0	9	комунікабельність	9	22
порядність	0	26	організаторські здібності	13	22
рішучість	4	4	вміння слухати інших	0	17
патріотизм	4	17			
працьовитість	13	4	приваблива зовнішність	0	17

Опитування виявило односторонній підхід експертів до визначення якостей державних службовців, що зумовлюють ефективність вирішення управлінських завдань. Наприклад, не можна не погодитися з думкою, що результат праці службовця залежить від його відповідальності, на що вказали 87% опитаних. Однак, справедливість, повага до підлеглих, порядність, рішучість, патріотизм тощо не отримали підтримки експертів. На їх необхідність вказали від 4 до 26% експертів.

Ураховуючи соціальне призначення цієї професійної групи і особливості її професійної діяльності, природно було очікувати вищу оцінку експертами якостей, що відображають цілісність характеру державного службовця. Це, зокрема, працьовитість, зорієнтованість на результат (цілеспрямованість), організаторські здібності, а також якості, що зумовлюють вміння вибудовувати продуктивні службові відносини. Це – моральні якості, які визначають ставлення до партнера, взаємну довіру, а також здатність у цілому до професійної взаємодії. На жаль, згадані якості також не знайшли належної підтримки експертів. Це свідчить про недостатнє розуміння сутності, психології і етики професійної діяльності державних службовців. У відповідях на низку інших запитань експерти, принаймні половина, виділяють як необхідні для державного службовця моральні якості і вказують на фактори, що зумовлюють ефективну діяльність.

У таблиці 3.3 відображено експертну оцінку основних принципів державної кадрової політики у сфері державного управління, які впливають на створення об'єктивних умов етичної поведінки. Більшість експертів (57%) визнала основними принципами державної кадрової політики «добір за професійними і моральними якостями», а також «інноваційний характер» діяльності; ще 48% вважають, що такими якостями є «відкритість для суспільства» і «забезпечення зростання професіоналізму, компетентності»; 43% віддають перевагу ефективній мотивації.

Таблиця 3.3

**Позиція експертів стосовно основних принципів державної
кадрової політики у сфері державного управління, %**

Принцип державної кадрової політики	Оцінка експертів	Принцип державної кадрової політики	Оцінка експертів
Добір кандидатів за професійними і моральними якостями	57	Системність, комплексність	17
Випереджальний та інноваційний характер	57	Пріоритет прав і свобод громадянина	13
Відкритість для суспільства	48	Єдності цілей, принципів і форм кадрової роботи	13
Забезпечення підвищення професіоналізму, компетентності	48	Ротація кадрів	13
Ефективна мотивація кадрів	43	Підтримка функціонування ефективної системи резерву кадрів	13
Використання кращого досвіду та стандартів ЄС	30	Співпраця досвідчених і молодих перспективних працівників	13
Оцінка діяльності за досягнутими результатами роботи	26	Прозорість призначення та звільнення з державних посад	9
Патріотизм, служіння народу України	22	Використання кращого підприємницького досвіду	9
Наступність, спадкоємність кадрів	22	Формування привабливого іміджу державних органів	9

3. *Інноваційний підхід* до аналізу реального стану етики державних службовців. Його ілюструє дослідження ефективності муніципального управління, здійснене В.Саламатовим і А.Балобановим [29]. Автори вивчали уявлення державних службовців про ефективність управління і його чинники, а також оцінку реального стану управління споживачами

державних послуг. В основу «факторно-аналітичної моделі» ефективності державного управління автори поклали ідею професіоналізму державної служби виходячи з того, що професіонал має бути «відданим особливому набору ідеалів і стандартів поведінки» [305]. Вибірка включала голів міських адміністрацій, їх заступників, начальників управлінь, спеціалістів (62,7%), голів і депутатів місцевих рад (9,6%), представників громадських організацій (6%), бізнесменів (8,4%) та інших категорій (13,3%). Дослідники безпосередньо не ставили собі за мету з'ясувати роль етики в діяльності державних службовців, проте вони виявили думки респондентів про сутність і реальну роль цього чинника в державному управлінні.

Первинними в забезпеченні ефективності праці державних службовців респонденти назвали людський фактор і принцип демократичного управління. Причому найважливішими проявами «людського фактора» опитані вважають особистісні стосунки, врахування індивідуальних особливостей партнерів та неформальні правила взаємодії. До менш важливих віднесено формальні, морально-правові засади професійної діяльності: принципи, умови, правила, норми, закони, які містять зразки поведінки й діяльності. Автори дослідження назвали їх «організаційним фактором». Він відображає відоме протиріччя між неформальною і формальною організаціями, з'ясоване свого часу представниками наукової школи «людських ресурсів» [308, с. 51-62]. Проте, у вітчизняному дослідженні це протиріччя свідчить про домінування в професійній діяльності державних службовців України не ділових, а міжособистісних відносин, з якими респонденти пов'язують своє ставлення до праці. З погляду етики це пояснюється такими причинами.

1. Професійна діяльність не задовольняє особистісні потреби службовців, насамперед у самореалізації. Вони не пов'язують свою кар'єру з державною службою. Їх працю мотивують такі чинники, як можливість привабливих міжособистісних контактів, встановлення впливових зв'язків тощо.

2. Міжособистісні відносини є своєрідним способом нейтралізації надмірної бюрократизації праці, яка ускладнює виконання службових обов'язків.

3. Не виключено також, що це протиріччя виявляє реальний стан службових відносин. Тим більше, що провідну роль у діяльності місцевих органів влади, на думку опитаних, відіграють перші особи і «команда найбільш близьких до них співробітників, які володіють відповідними повноваженнями». Причому респонденти стверджують, що в державних органах зберігається радянська традиція жорсткої ієрархії [29, с.27].

Службовці виявили розуміння переваг демократичного способу управління. На їхню думку, ефективність управління зумовлюється проявом ініціативи з боку як керівників і рядових співробітників, так і з боку громадян. Влада повинна дбати про інтереси громадян, а також залучати їх до планування та організації діяльності органів виконавчої влади.

Проаналізуємо з погляду етики базові чинники ефективності управління, які виділили науковці. Основним чинником ефективного державного управління визначено професіоналізм службовців. Змістовий аналіз чинника дає змогу зробити висновок, що йдеться про готовність і здатність державних службовців до служіння місцевим чи регіональним громадам, суспільству в цілому. Якісна характеристика професіоналізму виявляє етичний аспект поведінки державного службовця в суспільному, індивідуальному й колективному вимірах.

1. Професіоналізм – це суспільно орієнтована самостійність і відповідальність. Це – патріотизм, відданість, щирість у відносинах з громадянами, любов до свого міста і бажання жити в ньому. Він проявляється у таких морально-психологічних якостях, як доброта, великодушність, вміння спілкуватися, співпереживати, визнавати власні помилки тощо; в професійно-діяльнісних (морально-професійних) уміннях і навичках: здатності до компромісу, вирішувати конфлікти, визначати мету й досягати її, відповідальності, наполегливості, особистій ініціативі тощо; у власне етичних нормах поведінки: справедливості, розумному раціоналізмі, поміркованості, законслухняності, відповідальності за досягнення кінцевого результату.

2. Професіоналізм – це ефективна організаційна поведінка, яка здійснюється на засадах системного підходу і спрямована на конкретний результат. Етичними нормами такої поведінки є небайдуже ставлення до праці (відданість), чесність і справедливість, відкритість в особистих стосунках і діях, неприпустимість зловживання службовим становищем, вміння діяти самостійно, але із урахуванням погляду керівника.

3. Етичними засадами організації колективної діяльності названо взаєморозуміння, вміння організувати роботу «в команді», толерантність, взаємну підтримку, культуру праці тощо. Виокремлений чинник організаційних відносин у колективі та відносин із зовнішнім середовищем описує, по суті, морально-етичні стандарти державної служби.

4. Оцінка реального стану ефективності управління дає уявлення про його етичний рівень, а також дає змогу виявити потребу в етичних знаннях. Фактори, що обумовлюють або характеризують етику професій-

ної діяльності державного службовця, отримали негативну оцінку респондентів. До них ми віднесли:

- забезпечення діяльності на робочому місці – 32,9%;
- ефективне стратегічне планування – 28,2%;
- стимулюючу організаційну культуру – 23,6%;
- справедливість, законність, відкритість професійних відносин – 22,4%;
- страх втратити роботу – 22,2%;
- спрямованість на інтереси громадян і роботу з ними – 16,3%;
- співпрацю в організації – 16,1%;
- самоорганізацію професійної діяльності – 16,1%;
- жорстку ієрархічну адміністративну структуру – 14,6%;
- спрямованість на результати й етика праці – 14,6%;
- самостійність і відповідальність – 12,9%;
- відсутність подвійних стандартів – 11,4% [29, с.40].

Таким чином, результати дослідження можна вважати об'єктивним зрізом уявлень про етику на державній службі та оцінки реального стану її функціонування. Вони підтверджують попередні висновки про те, що державні службовці розуміють роль «людського фактора» в підвищенні ефективності державного управління і професійної діяльності. Проте вони недостатньо осмислюють суть морального чинника у службовій діяльності, їм бракує теоретичних знань і досвіду його практичної реалізації. Це, зокрема, сукупність професійних етичних знань, вмінь і навичок з організації індивідуальної і колективної праці; формування гуманних ділових відносин у колективі та партнерських відносин із громадянами; моральний аналіз і оцінювання рішень, діяльності та її результатів; способи стимулювання етичної поведінки; методи добору на державну службу за морально-професійними якостями тощо.

4. *Прямі і непрямі методи оцінки* реального стану професійної етики і потреб державних службовців в етичних знаннях. Вони ґрунтуються на аналізі та зіставленні особливостей і результатів професійної діяльності державних службовців. Дослідно-експериментальна робота проводилася дисертантом у три етапи протягом 1996-2006 рр. На кожному із етапів ставилася низка цілей, які стосувалися вивчення рівня сформованості етичних знань, оцінки морального розвитку державних службовців, аналізу етики організації професійної діяльності і службових відносин, морально-психологічного клімату в колективі, стилю керівництва; з'ясування моральних проблем державних службовців і їх ставлення до цих проблем; вивчення морального портрета українського державного службовця тощо.

Згідно з програмою дослідження використовувалася сукупність соціологічних, соціально-психологічних, педагогічних методів дослідження: локус-контроль, ціннісно-орієнтаційна єдність (ЦОЄ), вивчення морального клімату в колективі, стилю керівництва, мотивації праці і стимулювання етичної поведінки, проведення навчально-тренувальних семінарів з етики, інтелектуальної гри «Дебати», надання консультативної допомоги трудовим колективам у розв'язанні етико-психологічних проблем і розробка Кодексів честі. Результати дослідження відображені в матеріалах науково-практичних конференцій, низці публікацій, покладені в основу програм навчальних курсів для економічного ВНЗ, магістратури, курсової перепідготовки державних службовців («Основи іміджології» (1999), «Соціальна психологія і етика ділового спілкування» (1997), «Діловий протокол і етикет» (1996), «Соціальний менеджмент» (2004), «Етика адміністративної діяльності» (2004), розроблених автором монографії [329; 332].

Отримані результати свідчать про те, що чиновники в саморегулюванні професійної діяльності визначальну роль відводять ціннісно-мотиваційній сфері особистості. Особистісними якостями, необхідними для діяльності служіння, вони називають: чесність, професіоналізм, моральність (людяність, відкритість, тактовність, доброзичливість, ввічливість), надійність, впевненість у собі, толерантність. Морально-діловими характеристиками є почуття честі, професіоналізм, лідерство (самотивований лідер, здатний приймати рішення і нести відповідальність за них, досконало знає свою ділянку роботи, хороший виконавець), розсудливість, самостійність, персональна відповідальність за доручену ділянку роботи, здатність до роботи «в команді», принциповість, сила волі, конструктивізм у ситуаціях конфлікту, виважений підхід до критики, самокритичність [337].

Комплексне дослідження стану етики державного службовця здійснювалось упродовж 1999-2006 рр. Дослідницькою базою служили Тернопільський обласний і Київський міський центри підвищення кваліфікації державних службовців, у яких проходять навчання державні службовці V-VII категорій, контрольно-ревізійне управління (КРУ) в м.Києві, ДПА України, ІПК Тернопільського державного економічного університету, який здійснює підвищення кваліфікації державних службовців Казначейства України, а також магістратура цього ж ВНЗ (спеціальності «Державна служба», «Адміністративний менеджмент»). Особливість дослідження полягала в тому, що воно мало включений характер, тобто здійснювалось у навчальному процесі, а також у трудовому колективі. Крім анкетування, тестування, проведення теоретичних семінарів, тренінгів, ділових ігор

тощо, які мали на меті виявити самооцінку особистісних якостей державних службовців, розуміння ними теоретичних питань етики професійної діяльності, оцінку відносин і спілкування, організаційно-правових форм функціонування професійної етики в колективі, була розроблена методика ідентифікації етичних проблем професійної діяльності за шкалою полярних якостей. В її основу була покладена ідея інтелектуально-емоційного зв'язку оцінювання моральних явищ і якостей особистості.

У дискусіях на основі теоретичних моделей етичної поведінки, а також суджень слухачів Центрів з приводу розуміння і дотримання етичних норм, аналізувалися практичні проблеми впровадження норм і принципів етики у службову діяльність, їх функціонування в трудовому колективі; здійснювався пошук емпіричних показників прояву етичних принципів. Такий підхід є продуктивним для виявлення рівня розуміння службовцями сутності й практичного освоєння етичних і нормативно-правових регуляторів поведінки. Отримані результати узагальнені в кількох публікаціях [319; 325; 329; 335; 336; 340]. Вони виявляють тенденції розвитку етики державних службовців і вказують на комплекс практичних проблем, вирішення яких частково пов'язане з етичною освітою державних службовців і етичною соціалізацією в трудовому колективі. Наведемо їх загальну характеристику.

На думку державних службовців, практичне впровадження законодавчо закріплених етичних принципів і норм у діяльність державних органів і кожного службовця зумовлене трьома обставинами: 1) вмінням зрозуміти іншу людину, її права й інтереси та сприймати її як рівноцінну собі особистість, а також взаємодіяти з нею за принципом взаємності – «золотого правила» моралі; 2) моральним самопочуттям людини, гідної високого звання «державної»; 3) розумінням сутності етичних норм і принципів державної служби і володінням як практичними інструментами.

Було виявлено, що самоповага державного службовця пов'язана із ставленням до нього керівника і суспільства, яке виражається в оцінці його праці.

До мотивів праці службовці відносять почуття страху через загрозу втратити роботу, стати безробітним. Постійна перебудова державних структур без чітко окреслених цілей і дієвих правил викликає почуття невпевненості і безпорадності. Такий стан посилюється в період зміни керівника державного органу чи установи, наслідком якого є, як правило, звільнення підлеглих (принаймні, частини). У цій ситуації, стверджують державні службовці, новопризначене керівництво регіонального і місце-

вого рівнів влади «наслідує» модель поведінки центральних органів, що не лише негативно позначається на виконанні службових обов'язків, а й посилює відчуття непотрібності як професіоналів, а в окремих осіб викликає появу пристосовництва та підлабузництва. Наступний висновок прояснює причини конформної поведінки частини державних службовців.

Визначальну роль в етичній діяльності державних службовців середнього рівня управління відіграє характер відносин із керівником, які згідно із Загальними правилами поведінки мають, принаймні, відповідати етичним нормам, що характеризують культуру спілкування. Проте, нами виявлені факти частого приниження гідності підлеглих керівником: несправедливість у розподілі службових обов'язків та нарахуванні заробітної плати; деперсоналізована критика; аморальність засобів впливу; дискримінація службовців жіночої статі тощо. Таке ставлення керівництва зумовлює відповідну реакцію підлеглих: вони також зневажливо ставляться до керівника і цілком справедливо не вважають його взірцем для наслідування. На думку службовців, у керівника «своя» етика. Часто він не має не лише лідерських якостей, але й морального та інтелектуального авторитету в колективі. Ставлення керівництва до підлеглих службовці пов'язують із відсутністю реального контролю за практичним втіленням Загальних правил поведінки державного службовця, норми якого обов'язкові для всіх, незалежно від посади, а також відсутністю санкцій і реальних важелів впливу на порушників. Крім того, керівник, на якого покладено персональну відповідальність за етику поведінки підлеглих і за стан етики професійної діяльності колективу в цілому, реальної відповідальності ні перед ким не несе.

Аналізуючи етичні аспекти організації праці, службовці звертають увагу на проблеми, які зумовлюють порушення принципу справедливості, й унеможливають етичну поведінку. До них належать: нечіткість посадових інструкцій (наприклад, формулювання «виконує... обов'язки... та інші доручення керівника»); несправедливість у розподілі посадових обов'язків (більше навантажують того, хто працює); дублювання службових обов'язків; незадовільна організація праці, яка спричиняє тривалі перерви в роботі, влучно названі «замаскованим байдикуванням»; відсутність справжнього внутрішнього контролю за діяльністю і результатами праці; справедливої оцінки, ефективної мотивації та стимулювання праці службовців. Така організація праці не створює в колективі умов для самоповаги, відчуття причетності до спільної мети, розвитку відносин загальної взаємної турботи, гордості за свій колектив. Її наслідком є почуття

професійного безсилля державних службовців, занижена самооцінка, брак мужності у відстоюванні власних поглядів перед вищим керівництвом у ситуаціях, коли йому не вистачає мудрості бачити реальну ситуацію, або воно не бажає змінити те, що можливо; втрата емоційної рівноваги, поміркованості у спілкуванні з колегами, громадянами, організаціями тощо. Типовими наслідками такої організації праці для колективу є його поділ на окремі, замкнені на власних інтересах групи, конфлікти інтересів (між управліннями, відділами) та міжособистісні, які зумовлюють нездоровий морально-психологічний клімат.

Основними причинами конфліктів у колективі називаються упереженість, несправедливість, байдужість у відносинах керівника і підлеглих, безвідповідальність окремих працівників, формальний конкурсний добір кадрів, який не став перешкодою для вступу на державну службу осіб з сумнівною репутацією і професійно непідготовлених до державної служби, відсутність цілеспрямованої роботи з новоприйнятими на державну службу працівниками, неувага керівника до особистих і сімейних проблем підлеглих, їх освіти, стану здоров'я, службової кар'єри тощо. Ці причини зумовлюють зміну мотивації поведінки державного службовця (так зване «перенесення» приниження власної гідності). Якщо службовець не здатний відповісти на приниження адекватно, він зневажливо ставиться до інших людей – своїх колег і громадян.

Окремою етичною проблемою є відносини в колективах із новоприйнятими на державну службу працівниками. У практиці державної служби рідко виконуються ст.18 «Про випробування при прийнятті на державну службу» і ст. 19 «Стажування державних службовців» Закону «Про державну службу», згідно з якими «може встановлюватися випробування терміном до шести місяців», «може проводитися стажування...терміном до двох місяців», протягом яких має здійснюватися первинна соціалізація, введення молодого службовця у колектив і в його професійну роль, тобто первинна соціалізація. Така практика свідчить про формальне ставлення кадрових служб до складання новими службовцями Присяги, засвоєння принципів і норм етики поведінки, ознайомлення з нормами і традиціями колективу тощо. Це породжує у новачків почуття невпевненості, незахищеності, а з огляду на низьку початкову заробітну плату – високу плінність кадрів, оскільки державна служба не є привабливою, щоб пов'язувати з нею свою кар'єру.

Відносини з громадянами, як вважають службовці, є основним показником моральності. Вони називають окремі причини, які зумовлюють конфліктність та інші аморальні прояви зі свого боку. Якщо не відносити

до основних причин моральну недосконалість самих законів, то решту можна звести до проблеми морально-психологічної неготовності і нездатності переважної більшості державних службовців обрати пріоритетом професійної діяльності права й інтереси людини, громадянина, а не начальника чи держави. Усунення названих причин потрібно розглядати в двох вимірах: нормативно-правовому забезпеченні професійної діяльності державних службовців і власне моральному регулюванні. Стосовно першого виміру йдеться про неврегульованість порядку і відсутність стандартів надання державних послуг громадянам та їх об'єднанням, законодавчого закріплення вимоги відкритості діяльності державних органів, яка покликана залучати громадян до участі в контролі за їх діяльністю й управлінні справами держави. Другий, власне етичний вимір полягає в усвідомленні того, що відкритість і прозорість діяльності як основні етичні принципи, що регулюють відносини із споживачами державних послуг, є реальним випробуванням на моральність і професіоналізм державної служби. Саме ці принципи надають державного сенсу відповідальності державних службовців. Вона має низку моральних проявів: 1) відповідальність як компетентність, що в умовах відкритості й прозорості діяльності стає видимою для оточуючих; 2) відповідальність за моральний вибір рішення чи дії та їх наслідки породжує відповідальність як почуття власної значущості людини, що вирішує державні справи.

Насамкінець, відкритість і прозорість діяльності – основа взаєморозуміння і довіри споживачів і суспільства в цілому до державної служби. Названі принципи поки що більше декларуються, ніж практично реалізуються. Положення Указу Президента України «Про відкритість у діяльності державних органів» (2002) вимагають, як правило, від державних органів і посадових осіб загальних звітів або інформування громадян про прийняті ними рішення. Тому негативні чинники професійної діяльності, такі як надмірна бюрократизованість процедур, відсутність чітких стандартів надання державних послуг, внутрішнього і зовнішнього контролю діяльності, законодавча норма вирішення окремих питань «на власний розсуд» у поєднанні зі «страхом свободи» – неготовністю державних службовців взяти на себе відповідальність за власні дії, породжують патерналізм і конформізм державного службовця. Це, з одного боку, є сприятливим середовищем для службових зловживань окремими посадовими особами, а з другого – зумовлює повну залежність громадян від «доброї волі» державного службовця.

Ця проблема поглиблюється через низьку правову культуру і державних службовців, і громадян. Дослідження виявило недостатнє знання

службовцями нормативно-правової бази професійної діяльності, нерозуміння окремих положень і невміння користуватися конкретними нормами закону, які регулюють етику поведінки. Це зумовлює факти приховування від громадян правової інформації, яка б допомагала їм захищати свої права, отримати додаткові послуги або пільги. Крім того, недосконалість законів, якими не передбачені механізми реалізації і реальне матеріально-фінансове забезпечення окремих статей, перетворює службовців середньої і нижчої ланки на заручників держави у відносинах з громадянами, оскільки унеможливує відстоювання ними етичної професійної позиції.

Суто етичною причиною конфліктів у відносинах з громадянами, яка, на думку службовців, має двосторонній характер, є невисока етична культура і службовців, і громадян. Вона проявляється у невмінні вислухати й зрозуміти іншу людину, небажанні стримати почуття невдоволення, дохідливо роз'яснити суть питання і допомогти відстояти її інтереси чи оперативно надати послугу. В умовах важкого матеріального становища громадян, яке часто супроводжується почуттям розгубленості, безпорадності, ці якості і вміння державних службовців відіграють особливу роль в утвердженні моральних відносин між владою і суспільством. Проте службовці не завжди співвідносять свої дії й рішення із їх впливом на долю окремої людини, на відносини громадян і влади.

У процесі досліджень виявлено також характер моральної самооцінки державних службовців. З'ясовано, що в моральному саморегулюванні поведінки державного службовця визначальну роль відіграє розуміння принципу справедливості як регулятора моральних відносин між особистістю, соціальним оточенням, трудовим колективом і суспільством. Воно має інтелектуально-емоційно основу – ґрунтується на відчутті, переживанні й осмисленні несправедливості щодо самого себе. Службовці самокритично визнають, що часто бувають несправедливими. У них виникають докори сумління через поведінку в окремих конфліктних ситуаціях, коли вони несправедливо критикують колег, виявляють надмірну, часом необґрунтовану вимогливість до оточуючих, безвідповідально ставляться до окремих справ; подають необ'єктивні звіти, коли їм бракує мужності у відстоюванні власних поглядів перед керівництвом, тощо. Брак професіоналізму, належної етичної освіти, недосконалість правової бази і недостатнє володіння нею, визнають службовці, породжує прояви несправедливості при обслуговуванні громадян, наслідком яких є недовіра до влади.

Виявлена ще одна істотна етична проблема – незахищеність гідності державних службовців. Формально морально-соціальна захищеність державних службовців регулюється і Законом «Про державну службу», і За-

гальними правилами поведінки державних службовців, проте вона практично не забезпечується. Причинами такого стану є відсутність відповідних процедур, правил та інститутів, що контролюють етику поведінки, а також форм самоорганізації державних службовців, які б захищали їхні права і свободи. Відчуття несправедливості і незахищеності ображає, принижує гідність державних службовців і, зрештою, активізує механізми психологічного захисту, які часто деформують їхню моральну свідомість. Особистість стає морально нечутливою до цілей і засобів професійної діяльності, байдужою до власного морального іміджу. Подібні висновки містяться в інших дослідженнях [310].

Загальна оцінка стану етики поведінки державних службовців, яка вивчалась нами безпосередньо – в процесі навчання, шляхом інтроспективного аналізу та опосередковано – крізь призму оцінки ефективності їх праці, має такий вигляд. Етична поведінка державних службовців України є складною практичною проблемою. Вона зумовлена як станом моральної свідомості державного службовця, якій властивий сформований у радянські часи стереотип сприйняття моралі-етики як деякої абстракції, так і реальним станом організації діяльності та соціально-моральної незахищеності. Це породжує невміння виокремити морально-етичний аспект у професійній діяльності, неготовність захищати моральними аргументами власну гідність, конформність поведінки у відносинах із безпосереднім керівником і колективом, байдужість до потреб та інтересів громадянина, відсутність прагнення до морально-професійного самовдосконалення. Ця проблема вимагає особливої уваги з боку керівництва державної служби. Її вирішення потребує розробки ґрунтовної освітньої програми з етики і психології професійної діяльності, відносин і спілкування, яку необхідно включити в підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців усіх рівнів, а також переосмислення суті державної служби та організації праці державних службовців.

Виявлені етичні проблеми охоплюють всі аспекти професійної діяльності державних службовців. Вони зумовлюють негативні тенденції в організації праці і відносинах у трудових колективах державних органів та установ, які породжують відчуження державних службовців від процесу праці, наслідком якого є байдужість, втрата професійного інтересу, низька ефективність, а також недовіра громадян до влади. Розв'язання цих проблем потребує науково обґрунтованого комплексного підходу до етики державного службовця, в якому враховувалася б сукупність факторів, необхідних для утвердження етичних засад в організації праці і відносин: науково-теоретичне обґрунтування, політико-правове закріплення, етико-

просвітницьке й організаційне впровадження. Він має базуватися на розробці емпіричних показників прояву етичних принципів у діяльності державних службовців, механізмів їх практичної реалізації, форм внутрішнього і зовнішнього (громадського) контролю за їх функціонуванням. Згадані проблеми мають бути відображені в освітній програмі з етики державних службовців, а також у програмі етичної політики й професійної соціалізації. По суті, йдеться про потребу в розробці комплексного підходу до формування професійної етики і впровадження її засад у діяльність трудових колективів.

Висновки до розділу 3

Основними джерелами стандартів професійної етики державних службовців є засади Конституції України, політичні рішення та нормативно-правові акти Української держави.

У Законі України «Про державну службу» (1993) сформульовано ціннісно-функціональний підхід до діяльності державних службовців як «професійної», соціальним призначенням якої є «служіння народу України».

Орієнтири «нового» підходу до державного управління, що відповідає світовій практиці, задано Конституцією України. Однак її ключові ідеї в нормативно-правовій базі діяльності державних службовців і державних органів лише задекларовані, а ідея співучасті громадян в управлінні, яка є механізмом функціонування професійної етики, відображена формально.

Найбільш повно зміст професійної етики як стандартів етики поведінки і доброчесності визначено в «Загальних правилах поведінки державного службовця» (2000). Однак, відсутність понятійних стандартів етичних принципів і норм, процедурних гарантій їх впровадження, організаційних структур і встановленої відповідальності за впровадження, а також контролю за їх дотриманням ускладнює їх застосування. Такий висновок підтверджений і зарубіжними експертами в оцінці системи державної служби України за базовими показниками ОЕСР (2003).

Концепція адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу (2004), а також Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки (2004) віднесли професійну етику державних службовців до основного системного завдання. Проте фрагментарність підходу до його вирішення в названих документах свідчить про відсутність концептуальних засад професійної етики, їх науково-методичного обґрунтування та інституційного оформлення.

Проведені емпіричні дослідження показали, що суспільство очікує від влади високої моральності і професіоналізму. Державні службовці також розуміють потребу в професійній етиці, проте ступінь інтерналізації ціннісних регуляторів професійної поведінки незначна, проблемою для них є дотримання і норм професійної етики, і норм закону. Лише близько чверті опитаних визнають дієвість нормативно-правових важелів професійної діяльності, менше від 5% відводять регулятивну функцію Загальним правилам поведінки державних службовців. Такий стан пояснюється виявленими суперечностями процесу функціонування етики державних службовців, зокрема:

- між формальною і неформальною організаціями колективів державних органів, що породжує домінування міжособистісних відносин над діловими;
- між позитивними очікуваннями державних службовців щодо дієвості нормативних етичних регуляторів професійної діяльності і фактичною бездіяльністю з їх упровадження з боку керівників;
- між етичними вимогами і рівнем морально-професійного розвитку, що виявляється в неготовності до професійної взаємодії на засадах «взаємності»; відсутності самоідентифікації як державної людини; нерозумінні суті етичних принципів і норм державної служби, відсутності навичок їх практичної реалізації;
- між об'єктивно високими вимогами і морально-соціальною та правовою незахищеністю інтересів державного службовця, його залежністю від «етики» керівника.

Названі суперечності зумовлюють тенденції до зниження самооцінки держслужбовців, аномію; розвиток конформізму; формування в державних органах етики корпоратизму. Такий стан свідчить про необхідність системного підходу до професійної етики державного службовця, який би передбачав науково-теоретичне обґрунтування, політико-правове закріплення, етико-просвітницьке й організаційне впровадження.

РОЗДІЛ 4

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Роль суспільного лідера як визначального чинника суспільної трансформації на демократичних засадах здатний виконати державний службовець, якому властиві високий рівень професіоналізму, морального розвитку і моральна професійна поведінка. У цьому розділі розглядається проблема етичної поведінки державного службовця та процесу її формування крізь призму організації професійної діяльності на демократичних засадах.

В основу дослідження покладено теорії соціальної організації, соціальної поведінки, соціальної взаємодії і відносин та організації колективної діяльності (Л.Буєва, Л.Виготський, Дж.Дьюї, І.Іванов, Ф.Лютенс, А.Макаренко, В.М'ясищев, Т.Парсонс, С.Рубінштейн, Г.Саймон, В.Сухомлинський та ін.) [45; 57; 103; 124; 188; 199; 214; 261; 313; 373; 446]. Вибір названих теоретичних систем зумовлений кількома обставинами. По-перше, вони представляють соціальну поведінку в контексті нормативної моделі суспільства як соціальної системи, що об'єднує завдяки моралі в єдине ціле індивіда, групи людей і суспільні інститути. По-друге, ключові поняття «взаємодія» і «роль», що розкривають сутність соціальної поведінки як соціально-психологічної взаємодії, дають змогу зрозуміти механізм формування етичної професійної поведінки державних службовців. По-третє, згадані теорії забезпечують міждисциплінарний підхід до дослідження проблеми етики поведінки з погляду філософії, етики, психології, соціології, педагогіки тощо, що дає змогу розробити теорію її формування. По-четверте, у руслі названих теорій проблему державного управління досліджують українські вчені (В.Д.Бакуменко, Б.Г.Гаєвський, В.М.Князев, Ю.О.Куц, М.Д.Лесечко, Н.Р.Нижник, О.А.Машков, О.Ю.Оболенський, В.М.Олуйко, В.А.Ребкало, Є.В.Ромат, В.О.Саламатов, С.М.Серьогін, В.А.Скуратівський, О.І.Сущинський, В.В.Тертичка, С.К.Хаджирадева, А.О.Чемерис, Ю.П.Шаров та ін.) [25; 63; 139; 174; 231; 246; 251; 353; 364; 376; 408; 411].

Теоретичний аналіз суспільства як соціальної системи показує, що воно виникло як наслідок станів і процесів соціальної взаємодії між діючими суб'єктами, зокрема:

- міжособистісної взаємодії, яка відображає індивідуальні якості партнерів;

- спільної діяльності, наслідком якої є становлення соціальних відносин та утворення соціальних груп;
- групової взаємодії за певними ознаками чи іншими обставинами (місто, село, трудовий колектив тощо);
- ієрархії соціальних статусів суб'єктів та їх соціальних функцій (ролей);
- сукупності цінностей і норм, які визначають зміст і характер поведінки елементів системи [261, с.18; 364, с.22].

Отже, згідно з теорією соціальних систем, суспільство виникає в результаті соціальної взаємодії особистостей, яка зумовлена спільними ціннісними орієнтаціями і детермінується індивідуальними відмінностями партнерів. Соціальна взаємодія багатьох суб'єктів, об'єднаних спільною метою, породжує соціальні групи (колективи), а групова взаємодія утворює соціальну спільноту або соціальний інститут. Взаємодія як система дій, що забезпечує можливість колективності у соціальній системі, породжує ієрархію соціальних статусів і соціальних ролей, що надає їй форми соціальної організації. Її функціонування ґрунтується на спільній ціннісно-нормативній основі – сукупності цінностей, які характеризують бажаний тип соціальної системи і регулюють процеси прийняття суб'єктами дій певних обов'язків, а також норм, які представляють способи орієнтації у функціональних і ситуативних умовах, специфічних для певних колективів і ролей, що забезпечують їх інтеграцію [261, с.18]. Використовуючи дану теоретичну систему, розглянемо механізм соціальної поведінки державних службовців та формування її етичної якості, що відіграє визначальну роль у творенні держави як інституту та збереженні ціннісної визначеності суспільства.

4.1. Соціально-психологічні засади формування етичної поведінки державного службовця

Як уже зазначалося, мета етичної поведінки полягає у встановленні справедливості й гармонії у міжособистісних і суспільних відносинах на основі поваги гідності кожної особи. Це означає, що моральної якості поведінка окремого індивіда може набути тільки в контексті певних відносин між людьми. Тому аналізу процесу формування етичної поведінки має передувати виявлення соціально-психологічних закономірностей і гуманістичного потенціалу взаємодії у становленні відповідних відносин людини з іншою людиною, групою, суспільством. У цьому підрозділі

розглянемо соціально-психологічний механізм етичної поведінки особистості та умови її формування.

У широкому розумінні поняття «поведінка» визначається як різновид зміни, руху, взаємодії, як зміна деяких зовнішніх характеристик системи, що відбувається внаслідок її відносин з іншою системою. Інакше кажучи, поведінка – це механізм «взаємодії» із зовнішнім середовищем. У філософському енциклопедичному словнику її зміст визначається так: це «властива живим істотам взаємодія із середовищем оточення... з метою самозбереження, пристосування до умов існування, а також перетворення дійсності» [393, с.486]. Це визначення уточнює і мету взаємодії – потреби, які задовольняє особа, – прагнення до самозбереження, зміни «самої себе», самовдосконалення чи самореалізації. Об'єктом взаємодії виступає середовище життєдіяльності – соціальне і природне, а способами взаємодії можуть бути «пристосування» (до умов існування) або «перетворення» дійсності для саморозвитку, самовдосконалення.

Взаємодія у визначенні поняття «поведінка» вказує на те, що активність людини має двосторонній характер: вона пристосовується до середовища (адаптується до нього) або ж змінює його (перетворює) відповідно до своїх потреб у процесі співпраці з іншими людьми. Тлумачення «поведінки» психологічною наукою вказує на загальний, «деперсоналізований» механізм регулювання взаємодії людини із середовищем оточення: поведінка людини опосередковується зовнішньою (руховою) і внутрішньою (психічною) активністю. Вона здійснюється у процесі діяльності і спілкування [300, с.224].

Особливість етичної поведінки можна виявити, аналізуючи діяльність людини як форму її активності. З одного боку, активність, спрямована на виживання у вузькому і широкому розумінні (добування їжі, облаштування житла, вимушена робота за відповідну плату, забезпечення потреб щоденного побуту тощо). З іншого, – поведінка людини як істоти розумної має й іншу мету – пошук і утвердження власного сенсу життя шляхом свідомої і вільної реалізації своїх можливостей. Другий аспект діяльності людини зумовлений не іншим предметом діяльності, а ставленням до неї. Тому поведінку людини умовно можна поділити на два рівні: перший характеризує спрямованість діяльності на задоволення потреб виживання, а другий – на досягнення вищих цінностей – самовдосконалення з метою служіння вищим цілям. Професійна етична поведінка державного службовця характеризує вищий, духовний рівень професійної діяльності, суть якого полягає в служінні іншим людям шляхом професійної самореалізації.

Феномен «взаємодії», який розкриває сутність поняття «поведінка», і є механізмом формування моральності людини, її поведінки. «Взаємодія» уможлиблює розвиток індивідуальної моралі окремої людини і водночас надає їй значення детермінанти соціальної дії. «Викувати взаємодію і... спільність інтересів суспільних груп» означає також «досягти моральної мети суспільства» [399, с.16]. Розглянемо, в чому полягає механізм взаємодії, що уможлиблює досягнення такого результату.

Традиційно моральна природа поведінки людини була предметом філософського і психологічного аналізу особистості (Сократ, Платон, Арістотель, К.Гельвецій, І.Гербарт, Д.Дідро, А.Дістервег, Я.Коменський, Дж.Локк, І.Песталоцці, Ж.-Ж.Руссо, Г.Сковорода, К.Ушинський, Г.Вашченко та ін.). Ця традиція збереглася й донині, щоправда, база досліджень значно розширилася за рахунок інших наук, зокрема соціології, педагогіки, менеджменту тощо. Проте, як і раніше, проблему морального розвитку вчені розглядають у контексті особистісного розвитку.

Дослідження відомих вітчизняних і зарубіжних авторів показують, що моральна поведінка особистості є наслідком взаємодії внутрішніх (психологічних) чинників: інтелектуальної, емоційно-почуттєвої і вольової сфер особистості, а також низки інших об'єктивних і суб'єктивних чинників (В.Білоусова, С.Виготський, А.Гусейнов, І.Кон, А.Макаренко, В.М'ясіщев, І.Надольний, С.Рубінштейн, Л.Рувінський, В.Сухомлинський; М.Вебер, Дж.Дьюї, Е.Еріксон, Л.Кольберг, А.Маслоу, К.Роджерс, Е.Фромм та ін.). Незважаючи на існування великої кількості теорій розвитку особистості, процес її морального розвитку розкритий недостатньо. Моральна поведінка і розвиток особистості є предметом дослідження небагатьох учених (В.Білоусова, А.Донцов, Дж.Дьюї, Л.Кольберг, І.Кон, І.Надольний, К.Роджерс, Л.Рувінський, В.Сухомлинський, Е.Фромм, Х.Штольц, Р.Рудольф та ін.) [39; 98; 103; 151; 219; 316; 373; 378; 396; 418; 439]. Тому використання їх як інструменту пізнання і формування етики поведінки державних службовців потребує визначення реальних можливостей кожної з них.

Теорії, в яких розглядається поведінка людини через сукупність особистісних рис і якостей (Г.Оллпорт, Р.Кеттел та ін.), хоч і не розкривають механізм її формування, проте є корисними на етапі кадрового добору персоналу [307; 378]. До цієї групи потрібно віднести дослідження, які характеризують стійкість моральних якостей. Вони доповнюють перші та дають змогу більш кваліфіковано виявити моральне обличчя кандидата на відповідну посаду. Це, зокрема, дослідження Дж.Блока, І.Кона, В.Чудновського та інших науковців, які довели, що моральні якості лю-

дини не є сталими упродовж життя [151; 152; 227]. За винятком інтелекту і пізнавальних здібностей, більшість характеристик особистості є ситуативно нестійкими. Істотні кореляції виявлені лише по 31% з усіх досліджуваних особистісних характеристик. Причому найбільшу стабільність у часі показують здібності, зумовлені вродженими задатками: темпераментом, емоційною реактивністю, екстраверсією-інтроверсією тощо (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

**Стойкість окремих особистісних характеристик у часі
(за Дж.Блоком)**

Кореляція результатів		Оцінювана особистісна характеристика (судження, за яким експерти давали оцінку)
Протягом трирічного періоду: підлітковий, старший шкільний	Показник стійкості	

Ч о л о в і к и

0,58	0,53	Справді надійна й відповідальна людина
0,57	0,59	Недостатньо контролює свої бажання й потреби, нездатний відкладати отримання очікуваного задоволення
0,50	0,42	Самокритичний
0,35	0,58	Естетично розвинений, має виражені естетичні почуття

Ж і н к и

0,50	0,46	В основному покірна
0,39	0,46	Прагне перебудувати серед інших людей, комунікабельна
0,48	0,49	Неконформна
0,45	0,42	Інтерес до філософії, релігії, сенсу життя

Дослідження показало, що, крім моральних якостей особистості, детермінантами реальної поведінки є й інші чинники, а також особливості соціальної ситуації, в якій вона розглядається [227, с.79]. Методика дослідження Дж.Блока покладена в основу роботи зарубіжних служб управління персоналом державних органів, які, вивчаючи моральні якості кандидатів у процесі професійного добору кадрів, досліджують «лінію життєвої поведінки» [127].

Висновки Дж. Блока узгоджуються з низкою досліджень таких відомих учених, як Дж.Дьюї, Т.Парсонс [102; 446]. Учені виділили групи особистісних чинників, які разом із ситуацією визначають поведінку людини:

- 1) здібності, тобто те, що людина здатна самостійно і незалежно від ситуації зробити в певних обставинах;
- 2) когнітивні стратегії – способи сприйняття й оцінки людиною ситуації, вибору форм поведінки в ній;
- 3) очікування – оцінки ймовірних наслідків тих чи інших вчинків у певній ситуації;
- 4) цінності, тобто те, що є для певної людини цінністю, має сенс, значення; людина в конкретній ситуації, як правило, обирає такий спосіб поведінки, який приводить до утвердження її цінностей;
- 5) моделі поведінки, способи суб'єктивного реагування; опинившись у конкретній ситуації, людина, як правило, віддає перевагу звичним способам поведінки, уже перевіреному досвідом плану.

Перелічені особистісні фактори необхідні для розуміння поведінки людини, проте недостатні для з'ясування механізму її формування й оцінки моральності. Крім того, ряд учених (В.Бакштановський, Ю.Соґомонов, В.Блюмкін, А.Гусейнов, Р.Апресян, Р.Жибайтис, К.Стошкус та ін. [26; 81; 111]), а також поведінкова практика підтверджують думку про те, що «правильна» зовнішня поведінка (згідно з моральними вимогами) не завжди характеризує моральну особу. Таку поведінку більш коректно назвати «демонстративною етикою» [149].

Щоб з'ясувати, що є джерелом етики поведінки як сталої властивості особистості, та виявити механізм формування її етичної поведінки, здійснимо аналіз соціальної поведінки. Виходячи з того, що соціальна поведінка – це механізм взаємодії особистості із зовнішнім середовищем, зовнішній вияв її як суб'єкта в діяльності та спілкуванні, проаналізуємо поняття «взаємодія», «відносини», «діяльність», «спілкування», «ситуація», «досвід».

Слово «взаємодія», що є ключовим у понятті «поведінка», вказує на ефекти двосторонньої активності суб'єктів, характеризуючи спосіб відносин між ними: співробітництво або взаємодопомога, конфронтація чи конформізм, уникнення чи пристосування. Аналіз психологічної теорії відносин показує, що кожен із суб'єктів робить свій «внесок» у ці ефекти (О.Бодальов, В.М'ясіщев, С.Рубінштейн та ін.) [43; 214; 313]. Проте результат взаємодії є не їх сумою, а чимось «третім», породженим особистісним ставленням кожного із суб'єктів до предмета дії, партнера, самого себе в певній ситуації. В.М'ясіщев, який встановив цю залежність, показав, що цей «третій» результат залежить від особистісного ставлення партнерів один до одного і найвищу – моральну цінність він має при їх взаємному позитивному ставленні. Звідси вчений зробив закономірний висновок про те, що «розвиток особистості... з цього погляду характеризується розвитком відносин» [214, с.317].

Наслідком трансформації індивідуальних відносин у «взаємо»-дії є соціально-психологічні відносини як результат позитивних взаємних зусиль партнерів у спільній діяльності та спілкуванні. Вони виступають у формі їх взаємовідносин як суб'єктів. У цьому полягає принципово нова якість відносин, яким властивий моральний характер. Моральними є відносини, в яких суспільна сутність людини виражена як співпричетність до іншого. Вони завжди є продуктом «взаємодії» морально-психологічного підтексту: ціннісного ставлення один до одного, взаємного спрямування, взаємного впливу і самовираження партнерів. Тому згідно із законами інтеріоризації-екстеріоризації ці ефекти взаємності породжують відповідні індивідуальні моральні прояви особистості (совість, порядність, мужність, турботливість тощо) [15, с.312]. Такий висновок підтверджений дослідженнями поведінки людини в основній сфері суспільної діяльності сучасними психологами і педагогами (В.О.Білоусова, А.В.Донцов, В.О.Киричук, М.І.Рудакевич та ін.) [39; 98; 255; 159; 395]. Це означає, що залежно від характеру взаємовідносин (спрямованих на турботу про людей або суто корисливих) у професійній діяльності моральний чинник може стати джерелом позитивного або негативного впливу на особистість і її поведінку.

Практичне використання моральних відносин як засобу формування етичної поведінки залежить від знання їх структури і здатності впливати на такі компоненти особистості:

- когнітивний: моральні уявлення про «добро» і «зло», морально-етичні знання, переконання, здатність до морального обґрунтування, судження, дискурсу тощо;

- емоційно-мотиваційний: потреби, мотиви, емоції, почуття, здатність до «морального резонансу» (співчуття, співпереживання, співрадість);
- нормативно-регулятивний: цінності, етичні норми, стандарти і моделі поведінки;
- діяльно-практичний: вміння, навички, звички практичної етичної поведінки, моральний досвід [39, с.35].

Модель моральних взаємовідносин, яка надає триєдиному простору професійної поведінки (діяльність, відносини і спілкування) етичного характеру, задається професійними етичними нормами, які закріплюють соціальні потреби в певних типах поведінки (Б.Г.Ананьєв, В.М.М'ясіщев, С.Л.Рубінштейн, О.О.Бодальов та ін.). Ці потреби на особистісно-професійному рівні виявляються в переліку бажаних морально-професійних рис і якостей службовця. Задані як етичні норми професійних відносин завдяки відповідній організації праці, вони засвоюються особистістю і функціонують як норми її поведінки [15, с.312]. Таким чином, етична поведінка є наслідком моральних взаємовідносин між її учасниками, які породжує організація спільної професійної діяльності колективу. Оскільки моральні відносини є продуктом спілкування, розглянемо його роль і значущість у цьому процесі.

Відбутися як особистість державний службовець, як і всяка інша людина, може лише через відносини з іншими, реалізуючи себе. Така соціальна роль спілкування зумовлена діалогічною формою соціально-психологічної взаємодії індивідів. Спілкування як соціальне явище є тією сферою, де соціальне переходить в особистісне, а особистісне стає соціальним, моментом суспільних відносин, де відбувається обмін індивідуальними ціннісно-світоглядними відмінностями.

Філософи і психологи одностайні в тому, що в спілкуванні і через нього відбувається взаємодія і взаємовплив індивідів, виявляються погляди і формується спільність думок, настроїв, позицій, досягається взаєморозуміння, здійснюється передача і засвоєння манер, звичок стилю поведінки, виникає довіра, згуртованість і солідарність, відтворюється спосіб життя тощо [45]. Тобто спілкування виконує функції соціальної перцепції, комунікації та інтерактивної взаємодії.

Українські етики Т.Аболіна, В.Єфіменко, О.Лінчук, І.Лосєв, О.Фортова, Є.Шинкаренко та інші значущість спілкування у формуванні моральних відносин пов'язують із його роллю в досягненні гармонії у відносинах на основі ціннісного ставлення до іншої людини. «Ідеал морального спілкування має пріоритет порівняно з рештою цінностей, бо є

найвищим, граничним рівнем єднання, практичним вираженням творчо досягнутої гармонії у відносинах людини з іншими людьми» [106, с.84]. Професійне спілкування державних службовців здійснюється в процесі вирішення управлінських завдань. Як процес встановлення і розвитку контактів з іншими суб'єктами управлінської діяльності, воно породжене потребами у спільній внутрішньогруповій діяльності та в системі зовнішньо-організаційних відносин. Механізм процесу спілкування, продуктом якого є моральна цінність взаємовідносин, розкриває соціальна психологія.

Соціальна психологія визначає управлінське спілкування як соціально-психологічну взаємодію суб'єктів, спрямовану на вирішення спільних управлінських завдань. Це – складний, багатоплановий процес становлення і розвитку контактів між службовцями, який породжується потребами в спільній діяльності, включає в себе сприйняття і розуміння один одного, обмін інформацією і відносинами та інтерактивну взаємодію – вироблення єдиної стратегії і тактики спільної діяльності. Воно характеризує шлях однієї людини до іншої (і через неї до себе), наслідком якого є встановлення довіри і «взаєморозуміння». Тому сучасні теорії організаційної поведінки і організаційного розвитку ґрунтуються на закономірностях процесу спілкування, розвиваючи «інтерактивні» комунікації як природну міжособистісну форму взаємодії суб'єктів. Вони дають змогу гуманізувати процеси формального управління організацією, забезпечуючи більш ефективну координацію завдань працівників, обмін інформацією, колективне вирішення практичних проблем і конфліктів за рахунок спільних цінностей і особистісних орієнтацій [188, с.490-493].

Механізм процесу спілкування, продуктом якого є моральна цінність взаємовідносин, розглянуто нами в низці публікацій [344; 347; 348]. Професійне спілкування державних службовців, як всяке інше, має три основні функції: 1) перцептивну; 2) інформаційно-комунікативну; 3) інтерактивну. У реальному процесі спілкування вони взаємопов'язані і взаємно зумовлюють одна одну. Державний службовець виступає в ньому як цілісна особистість в єдності інтелектуальної, емоційно-почуттєвої, волевої та моральної сфер. Виявляючи себе, він прагне сприйняти різносторонні прояви партнера, щоб сформувати його образ і зрозуміти внутрішній світ та поведінку, а також усвідомити себе (свою позицію) через нього, обміняти актуальною інформацією і досвідом, почуттями і переживаннями і досягти взаєморозуміння для вироблення єдиної стратегії і тактики досягнення спільної мети. Тому фективність професійного спілкування залежить від володіння механізмами взаєморозуміння: ідентифікацією, рефлексією, емпатією. Вони забезпечують моральну сприйнятлив-

вість державного службовця, що характеризується вмінням орієнтуватися в сутності людських стосунків, миттєво реагувати на партнера, його потреби. Це означає, що спілкування потребує, з одного боку, здатності особистості «чути і відчувати» (людину в іншому), «вдивлятися і бачити» (людину в іншому) і, рефлексуючи, зрозуміти особистість іншого, його ситуацію, потреби й інтереси, його заклик і відреагувати на нього.

Разом з тим, моральне спілкування потребує здатності й психологічної готовності державного службовця до відкритості, до виявлення власної «прекрасної» особистості (А.С.Макаренко) – розуму і компетентності, інтересів і прагнень, почуттів і настроїв, бажання і волі до взаємодії. У цьому проявляється здатність до співучасті, яка продукує моральну цінність взаємовідносин довіри. Схематично цей процес показаний на рис.4.1.

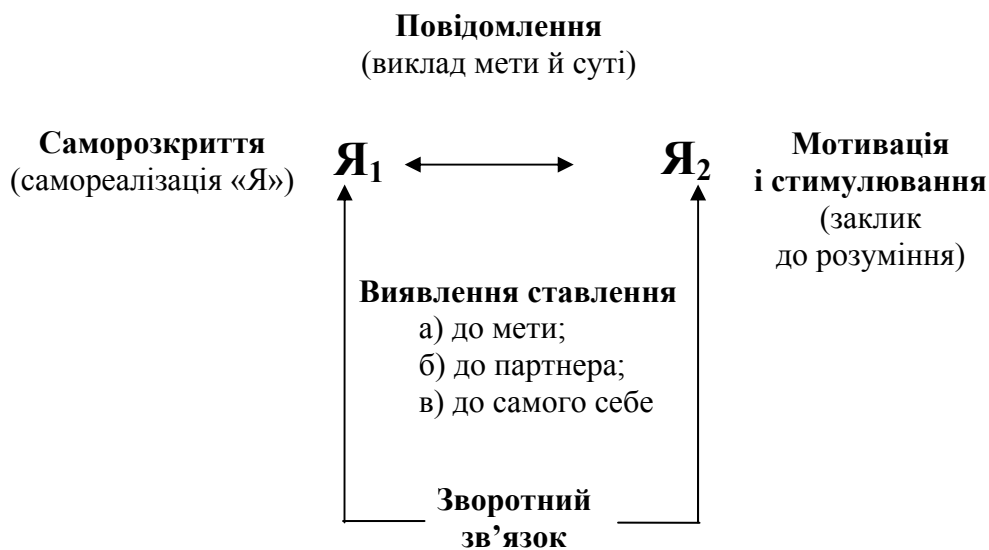


Рис.4.1. Демонстраційна модель етичного спілкування

У кожному з аспектів процесу спілкування, поданих на рис.4.1, державний службовець реалізується як моральний суб'єкт: у *повідомленні*, яке умовно можна назвати *інформаційно-організаційним* аспектом, виявляється ступінь інтелектуальної сприйнятливості і реагування. Він характеризує також здатність суб'єкта висловити власну мету і зрозуміти мету, суть, перебіг мислення партнера та відповідно відреагувати. Інший аспект – *ставлення (відношення)* – характеризує емоційну чутливість морального

суб'єкта. Він виявляє також почуттєву реакцію суб'єкта на предмет взаємодії, на партнера і його мету (визнання її значущості, повагу його гідності, співчуття, співпереживання тощо) і ставлення до самого себе. Ще один елемент – *мотиваційно-стимулюючий* – відображає ступінь морально-вольової активності суб'єкта – вияв власних мотивів, цілей і цінностей і сприймання та розуміння ним мотивів, цілей і цінностей партнера. Він характеризує здатність морального суб'єкта «розшифрувати» заклик партнера до співучасті (до дії, розуміння, самовизначення, прийняття запропонованої позиції, співчуття тощо) і відповідного реагування. Аспект *самопрезентації власного «Я»* вказує на те, що моральне спілкування здійснюється в умовах відкритості партнерів, природності самовияву внутрішнього світу, що забезпечує встановлення довіри і взаєморозуміння.

Ефективність морального спілкування забезпечує «зворотний зв'язок» – сприймання і розуміння поведінкової реакції (вербальних і невербальних сигналів) один одного, здатність до моральної суб'єктності і до відповідного співпричетного реагування в наступному акті процесу спілкування. Зворотний зв'язок у моральному спілкуванні характеризує інший бік відкритості – здатність до «прийняття» у свій внутрішній світ цінностей і смислів іншої особистості та відповідної перебудови власної суб'єктивності.

У професійній діяльності державних службовців, коли вони ототожнюють себе зі своєю службовою функцією, соціальною роллю, відбувається дегуманізація спілкування. Людина-функціонер є «частковою людиною» (Е. Фромм), персоніфікацією окремої функції [396]. Вона добре відома з радянської практики державного управління [276; 357; 417].

Таким чином, моральні відносини – відносини взаєморозуміння, які виникають у процесі спілкування, формуються завдяки готовності до співпричетності, взаємного пізнання і розуміння партнерами один одного «зсередини», виходячи із особливостей особистості партнера. У такому розумінні моральне спілкування виступає сферою творення справжньої людяності: «Лише ставлячись до людини Павла як до собі подібного, людина Петро починає ставитися до себе як до людини» (К.Маркс).

Моральні виміри спілкування можна поділити на дві групи: сутнісно-моральні (власне моральні виміри) та етичні норми спілкування як регулятори професійних взаємовідносин. До власне моральних вимірів людського спілкування належать толерантність, повага гідності, тактовність, співчуття, любов. Етичними нормами спілкування є моральний обов'язок, рівність, справедливість, відповідальність. У літературі з етики наводиться велика кількість моральних чеснот етичного спілкування. Ко-

ротко обґрунтуємо лише виділені нами, оскільки вони є сутністю, основою гуманізму.

Природно, що нормальне спілкування можливе лише тоді, коли партнери здатні до співіснування в єдиному просторі (фізичному, моральному, інтелектуальному). Толерантність характеризує готовність сприймати «іншого» таким, яким він є: визнавати його право жити, сповідувати ті чи інші цінності, мислити, відчувати, діяти по-своєму. Моральний сенс толерантності полягає в тому, що вона принципово заперечує насилля (примус) як засіб впливу на свідомість, волю чи почуття іншої людини. Більшість дослідників, починаючи від Дж.Локка («Листи про толерантність», 1688 р.) і до наших днів, в основному єдині щодо оцінки призначення цієї чесноти: забезпечити людям можливість жити разом навіть за відсутності високих моральних відносин (поваги, співчуття, любові). Толерантність як чеснота «непримирених людей» (Є.Ю.Соловйов) однаково придатна як для спілкування з метою утворення певної спільноти, так і як ознака культури дистанціювання там, де спілкування неможливе. Моральна цінність толерантності полягає у встановленні межі відносин: поваги до людини, безумовного визнання її гідності, недоторканих прав і свобод.

Разом з тим, справжній людський сенс спілкування розкривається тоді, коли партнер постає перед нами як істота-суб'єкт, яку неможливо звести до певної схеми. Так розкриваються люди, коли ми зорієнтовані на них, намагаючись зрозуміти їх «із середини», виходячи з їхніх мотивів і почуттів. Тому принциповою вимогою для послідовного розвитку толерантності є взаємна відкритість партнерів, яка лише й уможливорює розуміння один одного.

«Повага» за своєю моральною суттю доповнює толерантність, реалізуючи на практиці (у ставленні, діях) визнання партнерами людської гідності один одного. Вона передбачає визнання іншості іншого, його індивідуальної неповторності як самодостатньої цінності. Засобами практичного втілення «поваги» виступають справедливість, толерантність, довіра, доброзичливість, чуйність, визнання тощо. «Повага» співвідноситься з поняттями «честі» й «пошани». Якщо гідність властива людині як такій, то честь характеризує моральну оцінку й самооцінку чеснот і здобутків її як носія конкретного соціального стану, а пошана відображає визнання особистих чеснот людини.

Принциповою вимогою етики спілкування є моральний обов'язок самоповаги державних службовців. Без самоповаги особистість як моральний суб'єкт не існує. Це той бар'єр, долаючи який кожен утверджує в

собі людину; він зумовлює повноцінні моральні відносини у спілкуванні та людські відносини взагалі.

Досконалий тип гуманістичного спілкування (глибинне спілкування – Г.С.Батіщев) характеризується відносинами «любові» («діяльної любові» – Л.Толстой) [34]. Їх якісну характеристику знаходимо у багатьох філософів. Спільним для них є визнання любові як принципу загальної злагоди й взаємного добротворення, взаємної відповідальності партнерів тощо. Найглибше ця моральна чеснота осмислена у християнському «Гімні про Любов: Любов над усе!»

«Коли я говорю мовами людськими й ангольськими, та любови не маю, – то став я як мідь та дзвінка або бубон гудячий!

І коли маю дар пророкувати, і знаю всі таємниці й усе знання, і коли маю всю віру, щоб навіть гори переставляти, та любови не маю, – то я ніщо!

І коли я роздам усі маєтки свої, і коли я віддам своє тіло на спалення, та любови не маю, – то пожитку не матиму жодного!

Любов довготерпить, любов милосердствує, не задрить, любов не величається, не підноситься,

Не поводитья нечемно, не шукає *тільки* свого, не рветься до гніву, не думає лихого,

Не радіє з неправди, але тішиться правдою,

Усе зносить, вірить у все, сподівається всього, усе терпить!

Ніколи любов не перестає!» [69].

Єдність названих моральних чеснот розкриває гуманістичний чинник спілкування (його умови), який полягає в тому, що воно немислиме без взаємної довіри, взаємного визнання партнерами моральної свободи й автономності, унікальності і достоїнств один одного та сприяння один одному в самовдосконаленні і самореалізації.

Не менш важливим аспектом цінності спілкування є його включеність у спільну діяльність партнерів. Як специфічне суб'єкт-суб'єктне відношення і взаємодія, в якому об'єктом діяльності є предмет взаємодії (хоча ним може бути і окрема якість партнера), спілкування має особливий морально-практичний сенс. Його значення проявляється у формуванні групового, колективного суб'єкта діяльності – «спілки», «спільноти». Взаєморозуміння, яке досягається в процесі морального спілкування, є породженням спільності почуттів, настроїв, мотивів, поглядів і цінностей, а з узгоджених дій виникає згуртованість і солідарність. Вони характеризують «неформальну організацію», ціннісно-орієнтаційну єдність і моральний клімат колективу. Таке розуміння спілкування як сфери реалізації

людської моральності особливо важливе з точки зору комунікацій у системі управління, що забезпечують, з одного боку канали руху ділової інформації в колективі, а з другого, – потребу в афіліації. З точки зору формування етики державних службовців міжособистісні комунікації виступають також основним методом досягнення поведінкових змін, який включає психологічні процеси сприйняття, навчання, мотивацію і мову.

Уживання понять «спілкування» і «комунікація» як синонімів з погляду їх морально-етичного змісту потребує деякого уточнення. По-перше, комунікація у вузькому розумінні є процесом суто інформаційного обміну, а спілкування – цілісно-людською взаємодією, в якій передача інформації є лише однією з функцій. По-друге, комунікація як передача інформації в принципі має односпрямований характер, і навіть у разі додержання вимоги здійснення «зворотного зв'язку» вона не забезпечує суб'єкт-суб'єктної взаємодії. Суб'єкт-суб'єктна спрямованість спілкування вказує на те, що інформація циркулює між партнерами, забезпечуючи пошук спільної позиції на засадах спільної системи цінностей з метою організації спільної діяльності. По-третє, комунікація має імперсональний характер, вона стосується адресата або адресатів, які перебувають у певній ситуації. Справжнє спілкування відбувається за умови наявності двох (або більше) реальних партнерів, які є неповторними особистостями. Воно здатне об'єднувати їх у єдину спільноту [128]. Саме таке спілкування Карл Ясперс називає екзистенціальною комунікацією [421, с.122-132]. Врахування названих відмінностей при вживанні терміна «професійні комунікації» є вкрай важливим.

Людинотворчий (моральнотворчий) аспект спілкування покладений в основу дискурсивної етики як принцип «ідеальної комунікативної спільноти». Як контролююча інстанція він покликаний забезпечити партнерам умови згоди й осмисленості при обговоренні й прийнятті будь-яких моральних рішень. Процедура спілкування у формі «етичного дискурсу», всі учасники якого рівноправні й вільні від жодного примусу, крім «невимушеного примусу кращого аргументу» (Ю.Габермас), стала визнаним способом обґрунтування норм і рішень у політичному та діловому житті країн західної демократії, Європейського Союзу [60, с.34].

Отже, спілкування як міжособистісна взаємодія породжує моральні відносини, які сприяють освоєнню його учасниками спільних етичних норм і цінностей культури спілкування та поведінки і функціонуванню їх як способу подальших відносин і творення нових. Те, що партнери спілкуються між собою тільки як суб'єкти, справляючи взаємний вплив, сприяє узгодженню їх внутрішніх світів і поведінки, виникненню почуття

спільності на засадах ціннісно-орієнтаційної єдності, які регулюють колективну взаємодію і відносини. У цьому полягає глибинна сутність спілкування.

У професійній поведінці державних службовців спілкування функціонує як вид діяльності, як засіб спільної діяльності і як «внутрішнє» спілкування. У першому випадку воно функціонує у формі системи професійної комунікації, яка є найбільш важливою складовою ефективного управління. Як засіб спільної діяльності спілкування виконує функцію морально-етичного тла взаємодії, яке забезпечує взаєморозуміння і створює моральний клімат довіри у спільній діяльності. Внутрішнє – «Я»-«Я» спілкування – полягає в здійсненні самоаналізу, рефлексії. Його важливість зумовлена потребами у формуванні моральної самосвідомості та функціонуванні совісті як механізму морального самоконтролю поведінки. Саме тому етику інколи визначають як рефлексію поведінкової практики з погляду морального критерію [71, с.12]. Внутрішнє спілкування відіграє також визначальну роль у забезпеченні адекватної самопрезентації державного службовця.

Основні критерії етики професійного спілкування характеризують моральну свідомість і моральність відносин службовця. До них належать:

- знання норм і правил ділового спілкування;
- толерантність як основа морального спілкування;
- самоповага як основа повноцінного спілкування;
- імператив поваги гідності партнера як спосіб утвердження його моральної автономії і цілісного статусу суб'єкта;
- небайдужість як готовність і здатність зосередитися на інтересах і потребах партнера по спільній діяльності;
- відкритість і прозорість, як вияв моральної автономії в службовій діяльності;
- співвідповідальність і солідарність у досягненні спільної мети;
- культура морального висловлювання, моральної аргументації та морального дискурсу;
- службовий етикет.

Для моральної практики державних службовців особливо важливе розуміння етики ділового спілкування з огляду на роль комунікацій (низхідних, висхідних, горизонтальних, інтерактивних), а також зворотного зв'язку в діяльності державного органу, який, перетворюючи комунікації в двосторонній процес, забезпечує їх ефективність.

Низхідні комунікації, які являють собою динамічний міжособистісний процес, надають державному службовцю інформацію про безпосере-

дньо виконувати обов'язки, їх місце і роль у колективній діяльності державного органу, а також про якість роботи і особистий внесок у загальний результат праці. Побудовані на етичних засадах, вони спрямовані на досягнення п'яти основних цілей у діяльності державних службовців:

- забезпечення ідеологічною інформацією для розуміння місії і загальних цілей організації;
- постановка конкретних завдань з виконання посадових обов'язків;
- забезпечення інформацією про прийняті в організації правил і процедур;
- забезпечення інформацією, що стосується сенсу й змісту виконуваної частки індивідуальної праці в спільній діяльності;
- інформування про якість і результати виконуваної роботи.

У традиційному розумінні класична організаційна структура державного органу забезпечує вертикальні – низхідні і висхідні – інформаційні процеси. Однак на практиці, виключаючи контроль за зворотним зв'язком, низхідні комунікації домінують над висхідними. Директивний характер їх реалізації (наказ, інструкції, інформування і розпорядження тощо) має суб'єкт-об'єктну природу. Висхідним комунікаціям, побудованим на етичних засадах, властивий партисипативний характер, оскільки він наділяє державних службовців необхідною свободою, повноваженнями і залучає їх таким чином до процесу управління. Практична реалізація етики професійного спілкування у висхідних комунікаціях здійснюється специфічними методами і каналами зв'язку:

- методикою активного слухання;
- процедурою оскарження;
- політикою відкритих дверей;
- консультуванням, внутрішнім моніторингом громадської думки, конфіденційними бесідами кадрової служби з рядовими державними службовцями, неформальними бесідами з працівниками, які звільняються з роботи тощо;
- партисипативними методами (прийняття рішень, розбудовою неформальних комунікаційних сіток, збиранням пропозицій тощо);
- етичною структурою та ін.

Особлива роль у діяльності державних органів відіграють інтерактивні комунікації, які не лише забезпечують професійні зв'язки в організації чи соціальну підтримку державним службовцям незалежно від рівня в ієрархічній структурі, що властиве й іншим видам комунікацій. Інтерак-

тивні комунікації забезпечують досягнення найбільш важливих цілей професійної діяльності: координацію завдань; вирішення проблем; обмін інформацією; розв'язання конфліктів. Оскільки класична організаційна структура не задовільняє потреби в інтерактивних комунікаціях, з цією метою створюються нові організаційні форми, або використовується система неформального спілкування (що ґрунтується на системі емоційно-опосередкованих зв'язків) на одному структурному рівні. Як і будь-яка комунікаційна система, неформальна має особистісну орієнтацію, завдяки чому вона відіграє роль головного способу здійснення інтерактивних комунікацій. Належна увага до міжособистісних та інтерактивних аспектів професійної взаємодії забезпечує етичному спілкуванню роль важливого чинника формування моральних відносин і ефективного функціонування державного органу.

Духовний характер моральної діяльності розкривається в її продукті – моральних цінностях, які вона породжує і утверджує (справедливість, чесність, гідність, відповідальність тощо). Такі цінності не мають предметного вираження, проте є загальнолюдським сенсом спільної діяльності і проявляються як неписані правила у відносинах, продуктом яких є «спільність», «спільнотність» або «людяність».

Моральну «діяльність» як форму професійної поведінки державних службовців доцільно розглядати з двох боків: з точки зору моральних відносин, які породжує організація спільної праці, і з точки зору відповідності професійної діяльності моральним критеріям.

Як показує практика і підтверджують психолого-педагогічні дослідження, моральні відносини виникають не у всякій діяльності, а лише в такій, що породжує суб'єкт-суб'єктну взаємодію партнерів. Це – «спільно взаємодіюча» (В.Білоусова), колективна (А.Макаренко), групова діяльність, робота «в команді» (С.Кові, Ф.Лютенс, Д.Ньюстром та ін.). В їх основу покладено ідею відповідальної співучасті в колективній праці, яка забезпечує її учасникам позицію суб'єктів, які здатні до творчо-активного виконання професійних обов'язків, узгодженості в діях, ставлення до партнера як до суб'єкта. Крізь призму системного підходу Т.Парсонс цю ідею сформулював так: «Соціальна система – це процес взаємодоповнюючої дії двох або більше осіб, у якій кожен відповідає очікуванням іншого (або інших) таким чином, що реакції іншого на дії «Я» є позитивними санкціями, які слугують для підтримки наявних у нього потреб прихильностей, а тому і реалізації наявних очікувань» [32, с.112].

Педагогічно доцільна організація праці є етичною завдяки особливому характеру професійних відносин державних службовців, а також

переосмисленню ними суті й змісту професійної діяльності, яка з набору посадових функцій перетворюється на джерело індивідуальної та групової мотивації. Основними ознаками моральних відносин, відомих як відносини «відповідальної залежності» і «взаємної відповідальності» (А.С.Макаренко), є відповідальність перед іншим і водночас залежність від результатів його праці. У системі таких відносин персональна відповідальність кожного за виконання дорученої ділянки роботи доповнюється «взаємною відповідальністю» за самореалізацію іншого, а отже, і за результати спільної (колективної) діяльності, спрямованої на досягнення поставленої мети.

Умовами виникнення таких відносин виступають: 1) спільні цінності й цілі; 2) узгодженість мотивів; 3) моральний консенсус стосовно прав і обов'язків; 4) групова взаємодія, яка забезпечує можливості морального самоствердження кожного з учасників колективної діяльності; 5) чітка система відносин підпорядкування (ієрархії) всередині колективу (організації) і в системі вищого рівня. Перелічені умови організації професійної діяльності державних службовців забезпечують здатність колективу до самоорганізації, а також до внутрішньої і зовнішньої (щодо середовища) адаптації. При цьому моральна свобода державного службовця проявляється в свідомому виборі позиції, яка кожним вчинком демонструє здатність добровільно підпорядковувати власні бажання вимогам колективної діяльності і діяти відповідно до професійних морально-етичних цінностей. Такий висновок узгоджується з основними ідеями теорії соціальної поведінки Т.Парсонса [446, с.23-24].

Теоретичний аналіз соціальної взаємодії суб'єктів дає змогу виділити внутрішні (суб'єктивні) й зовнішні (об'єктивні) чинники моральної діяльності державних службовців. До перших належать ставлення державних службовців до професії і праці як до діяльності, що становить суттєву частку життя і забезпечує їх розвиток і самореалізацію (цінності й мотиви, які характеризують суб'єктивну орієнтацію на моральне самоствердження у професійній діяльності і визначають «лінію поведінки»), морально-професійні якості характеру, здібності, культура спілкування; свідоме виконання моральних і юридичних вимог щодо праці (вміння і навички моральної аргументації, вибору і оцінювання управлінських рішень і дій та практичної реалізації); лояльність до колективу, влади в цілому і підпорядкування керівним вимогам. Зовнішніми чинниками виступають належні умови праці (комфортне середовище праці відповідно до її «контексту» і соціальної значущості, включаючи морально-психологічний клімат у колективі), організація праці (удосконалення змісту посадових

обов'язків з метою створення більше можливостей державним службовцям для реалізації індивідуальних здібностей, використання методу роботи в команді, залучення до управління колективними справами), удосконалення системи службових відносин (внутрішніх, зовнішніх), справедлива оцінка праці.

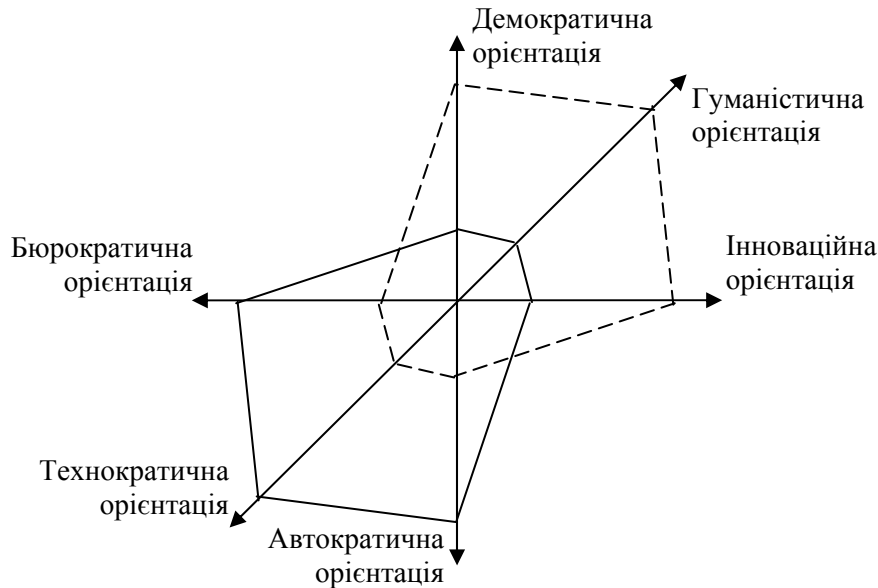
Дослідники – фахівці з менеджменту, педагоги і психологи Ф.Лютенс, А.Макаренко, Д.Ньюстром, В.Сухомлинський, В.Зігерт, Л.Ланг, Е.Фромм, Дж.Честара та інші наголошують на особливому значенні змісту робочого місця (соціальної ролі), його включеності в загальну турботу про результати праці колективу [121; 188; 198; 241; 373; 397; 410]. Зміст праці, її місце і роль у груповій діяльності, забезпечуючи умови для самодіяльності, породжують високу відповідальність, яка приносить відчуття самоповаги від причетності до результатів спільної праці [121; 410]. «Якби людина звільнилася від обов'язку нести відповідальність за функціонування системи виробництва і управління, – пише Е.Фромм, – то вона перетворилася б на абсолютно безпорадну істоту, позбавлену впевненості в собі й залежну від інших людей і обставин» [397, с.401]. У межах такого підходу етична поведінка державного службовця стимулюється демократичним стилем керівництва, колективною турботою про моральну самореалізацію, контролем громадської думки на засадах принципу «паралельної дії» (А.С.Макаренко).

Моральна діяльність розв'язує основну суперечність бюрократичної організації праці. Шляхом зміни підходу до управління на засадах його гуманізації і демократизації («м'який» підхід), вона забезпечує персоналізацію складного комплексу формальних (деперсоналізованих) відносин, що визначаються формальною структурою організації. Графічно така організація діяльності представляє собою перетин «виміру» шести елементів управлінської орієнтації (рис. 4.2).

Формалізована зона, яка забезпечує раціональну організацію праці, включає чітку регламентацію професійної діяльності бюрократичними способами, вимоги точного виконання посадових обов'язків у спільній діяльності (технократичні вимоги), суворе підпорядкування волі керівника. Вимоги формалізованої зони врівноважують засади персоналізованої зони, що орієнтує організацію праці на особистість працівника. Їх реалізацію забезпечує демократичний стиль керівництва, який покликаний зверху створювати моральну атмосферу продуктивної праці й моральних відносин. Засади персоналізованої організації діяльності забезпечують не лише увагу до завдання, яке виконує державний службовець, а й повагу його гідності, врахування індивідуальних здібностей, інтересів, потреб

(гуманістичні засади); не лише вимоги формальних бюрократичних правил і процедур, а й право на автономію (самостійність) у прийнятті рішень у певних визначених межах ініціативи й творчості, згідно з посадовою інструкцією (інноваційна орієнтація праці).

Персоналізована зона



Формалізована зона

Рис.4.2. Модель нової організації управлінської праці

Етичним імперативом демократичного стилю керівництва виступає співучасть державних службовців в управлінні. Участь в управлінні – не просто фізична присутність або участь в окремих організаційних формах управління. В управлінні бере участь внутрішнє «Я» службовця, а не його вміння і навички. Участь в управлінні – це ментальне і емоційне залучення державних службовців до вирішення ситуацій управління, які стимулюють їх прагнення зробити особистий внесок у досягнення цілей державного органу і розділення відповідальності за його діяльність. Суть механізму формування етичної поведінки державних службовців у професійній діяльності розкривають три основні ідеї: залучення, особистий внесок

у загальні результати спільної діяльності, відповідальність за особисті й колективні дії та їх наслідки [241, с.207]. Співучасть в управлінні перетворює державних службовців із виконавців волі керівника – об'єктів керівного впливу на суб'єктів колективної діяльності – «команду». Це – соціально-моральний процес, завдяки якому державні службовці «самозалучаються» в досягнення цілей організації, використовуючи щодо неї займенник «ми», а не «вони», вирішуючи «наші», а не їх проблеми. Вони беруть на себе відповідальність за дії колективу (команди), оскільки сприймають участь у його роботі як можливість робити те, що вважають за необхідне, а за свій внесок отримують відповідну винагороду. Розумна участь в управлінні сприяє задоволенню вищих інтелектуальних і духовних потреб державних службовців. За такого підходу керівник сприймається як учасник спільної праці, який забезпечує команді належні ресурси і моральну підтримку. У цьому контексті дослідники у сфері менеджменту обґрунтовують тезу про необхідність «адаптації керівництва до нової парадигми *обслуговуючого керівництва* (виділено нами – *М.Р.*)» [241, с.221].

Крізь призму «проводу в організаціях» (керівництва – *М.Р.*) і «мотивації поведінки» схожий підхід до державного управління розкрив Глен Райт [302, с.149-191]. У педагогіці він відомий як організація колективної діяльності, методика колективних творчих справ (І.Іванов, А.Макаренко, Т.Мальковська, Л.Новікова та ін.); у зарубіжній практиці менеджменту він покладений в основу методики роботи «в команді», управління організаційною поведінкою (В.Зігерт, Л.Ланг; Ф.Лютенс, С.Кові, Дж.Ньюстром, К.Девіс, Дж.Честара та ін.), а також теорії і практики «нового менеджменту» (Л.Албастова, В.Бовікін та ін.) [13; 42]. У вітчизняному державному управлінні його окремі ідеї розглядаються в контексті організаційної культури, управління людськими ресурсами тощо (М.Лесечко, А.Мелашук, А.Ліпенцев, Р.Рудніцька, Е.Лібанова, О.Палій, Л.Пашко, В. Скура-тівський, Ю.Палеха та ін.) [173; 175; 176; 260; 262].

Підхід до професійної діяльності як до форми моральної поведінки поширений в управлінській теорії і практиці. Тут також сформувалися два підходи. Діяльність визнається моральною, якщо вона узгоджується з вимогами моралі, її цінностями й нормами. Тобто, якщо працівник чесно й сумлінно виконує свої професійні обов'язки, це є достатньою підставою вважати його поведінку етичною, на відміну від неетичної (аморальної), коли він порушує приписи професійної етики, використовуючи професійну діяльність в особистих чи корисливих цілях. Інший підхід характеризує «власне» моральну діяльність. Вважається, що такою є діяльність, яка

ґрунтується на свідомому виборі суб'єктом рішення, дії, з метою утвердження певних моральних цінностей, або пов'язаними із ними «уявленнями про власну гідність» [202, с.277-278]. З погляду професійної етики державних службовців моральними необхідно визнати обидва типи поведінки.

Складність феномена моралі та професійної діяльності державних службовців зумовлює потребу в аналізі етики в контексті взаємодії людини і ситуації. Використання категорії «ситуація» виправдане, оскільки «всі вчинки здійснюються в конкретній ситуації» і визначаються не лише абстрактними етичними нормами, а й реальними умовами людської взаємодії [151, 313]. Моральний вибір особистості, хоч і здійснюється в моральному полі професійної етики, проте у конкретній ситуації на нього впливають цінності, які вона обстоює. Тому використання категорії «ситуація» спонукає звернути увагу на проблемний характер професійної діяльності державних службовців. Вона є сигналом до моральної оцінки кожного вчинку або дії незалежно від того, соціального чи природного середовища вони стосуються.

Вихідним положенням для оцінки професійної діяльності державних службовців є ідея служіння, згідно з якою моральним є вибір «блага» людей. Її реалізація передбачає моральну мотивацію діяльності (прагнення втілити ідеал справедливості, бажання творити добро, підкорення почуттів обов'язку тощо), яка залежить від усвідомлення службовцем місії державної служби, цілей організації і власних професійних обов'язків. Незважаючи на потенційну необмеженість ідеї добра для моральної особистості, кожна одинична ситуація не позбавлена визначеності й конкретності щодо міри добра і зла. З цього погляду особистісним і суспільним «добром» у поведінці державного службовця є його добросовісність і, насамперед, «розсудливість» («державницька мудрість» – Арістотель). Вона забезпечує можливість свідомого, вільного (такого, що має альтернативи), виваженого і відповідального морального вибору з-поміж альтернативних варіантів рішення того, який є «більшим добром» (більш справедливим) на користь громадянина, суспільства чи держави в конкретній ситуації професійної діяльності.

Пошук варіантів рішення в конкретній ситуації і його реалізація виявляє проблему практичної готовності суб'єкта до етичної поведінки. У термінах концепції «соціальної компетентності» її зміст розкрив А.Чемерис [408]. Що стосується етичного аспекту, то суть проблеми полягає в здатності державного службовця бути моральним суб'єктом. Йдеться про здатність, по-перше, до моральної ідентифікації потреб ситуації (матеріа-

льних і духовних) та самооцінки власних можливостей; по-друге, до конструювання кількох альтернативних планів діяльності (вчинку); по-третє, до їх моральної оцінки; готовність вибрати кращий варіант рішення і мужність його реалізувати. На думку В.Малахова, однією із найслабших ланок у моральній поведінці управлінських кадрів є готовність до морального вчинку. Розмірковуючи над проблемою «кризи вчинку» в сучасній практиці, вчений вбачає її причину в радянській «традиції» влади, загальноприйнятою нормою поведінки якої було «мудре» правило: «Не виступай», «Не висовуйся». Світ, що потребував активного людського втручання, зазначає він, все більше перетворювався на світ Учинку, який не відбувся [202, с.282]. Більш предметно сформульована ця ідея в колективній монографії Є. Головахи, І.Бекешкіної, В.Небоженка. У радянський період, як вважають автори, в основу не лише професійної діяльності, а й у ставленні людини до світу взагалі, були покладені «цінності бюрократичної системи: непрофесіоналізм (некомпетентність), безвідповідальність, адже не було свободи вибору, а були накази, псевдоактивність, пасивність, приховані за бурхливою демонстративною діяльністю. Одна з головних вимог бюрократії – робити все, щоб ситуація, врешті-решт, не змінилася» [70, с.86]. Тому проблема полягає в демократичному саморозвитку особистості, в її орієнтації на ініціативне, відповідальне і професійне виконання суспільно важливої діяльності». Такий розвиток особистості зумовлює «нове» управління, яке зорієнтоване на людину, її творчий розвиток і самореалізацію в праці.

Наведені оцінки підтверджують практичний сенс вибору категорії «ситуація» як індикативного поняття для професійної поведінки державних службовців. Термін «ситуація» «сигналізує» про особливу потребу моральності поведінки в непередбачених обставинах. Спонтанність рішення чи дії, які часто доводиться приймати або здійснювати державним службовцям, об'єктивно зумовлює обмеженість стандартних способів моральної поведінки. Тому здатність до швидкої і точної ідентифікації ситуації і пошуку адекватних засобів знаходження виходу з неї та відповідної дії залежить від моральної свідомості і духовно-вольового вибору. Вони відображають індивідуальний моральний досвід службовця, набутий ним практичним шляхом.

Моральний досвід є основою соціального, в тому числі й професійного досвіду, інструментом знаходження ефективних засобів досягнення цілей, а також пізнання моральної сутності професійної діяльності. Багатогранність феномена «досвід» дає змогу зрозуміти суть морального досвіду особистості. Виділимо найбільш суттєві для даного дослідження

значення: 1) досвід – це чуттєво-емпіричне пізнання дійсності, що являє собою зусилля, спрямоване на те, щоб змінити реальність; 2) досвід є породженням активності, дій суб'єкта в світі; 3) досвід є наслідком взаємодії людини з фізичним і соціальним середовищем; 4) досвід – це відображення в свідомості людини закономірностей об'єктивного світу й суспільної практики, пов'язаний з рефлексією [32, с.98-99; 393, 447]. Тобто «досвід» – це характеристика цілісної особистості в єдності її інтелектуальної, емоційно-почуттєвої, вольової і моральної сфер.

Той факт, що досвід характеризує чуттєво-емпіричний спосіб пізнання дійсності, вказує на суб'єктивізм у розумінні особистістю моральних понять, яке може не збігатися з об'єктивними вимогами належної поведінки. «Добро і зло як моральні поняття пов'язані з душевним станом і духовним досвідом самої людини і існують через цей досвід. Більше того, будь-які цінності – насолода, користь, слава, краса й інше – можуть бути як добром, так і злом залежно від того, як індивід переживає свій конкретний досвід «освоєння» цих цінностей у ставленні до ідеалу, до вищого блага» [81, с.243]. Вирішення цієї проблеми вимагає цілеспрямованого розвитку моральної свідомості, здатності до критичного мислення й морального оцінювання. Йдеться про формування вміння оцінювати моральні судження, переконання і поведінку особистості з погляду принципової оцінки «добра» і «зла»; диференціювати явища реальної практики (сушого) і належне (що відповідає моральному обов'язку); дотримуватися в самооцінці власних дій професійних етичних норм.

Теорія етики пропонує два основних підходи до визначення інструментів оцінювання ситуації і визначення моральних правил, які можуть бути застосовані до її аналізу й методики вирішення: деонтологічний і телеологічний, найбільш поширеною версією якого є консеквенціалізм.

Деонтологічний підхід, класичне філософське визначення якого дав І.Кант, встановлює, що основною категорією моралі є обов'язок, належне і що обов'язок не залежить від наслідків вчинків людини. Одна дія правильна тому, що їй властиві певні ознаки, або вона належить до певного типу дій і неправильна тому, що їй властиві інші ознаки або вона є дією іншого виду.

Найбільш поширеною формою консеквенціалізму є утилітаризм. Він стверджує, що правильність чи неправильність дій людини визначається наслідками її вчинків. Більшість дискусій щодо моральності урядової діяльності ведеться прибічниками названих підходів, які часто їх поєднують (прибічники плюралістичної етики). Наприклад, щоб подолати звинувачення в тому, що утилітаризм неспроможний пояснити поняття

«справедливість», його доповнюють деонтологічним уявленням про справедливість [84, с.71].

Свідоме оцінювання моральності управлінських учинків (рішень, дій, програм, планів тощо) вимагає володіння стандартними прийомами логічного аналізу етичних проблем. Найпростіший алгоритм такого аналізу містить низку кроків: збирання і аналіз фактів, які стосуються ситуації; ідентифікацію етичної проблеми; з'ясування її законодавчих підстав; самоаналіз знань, досвіду і можливостей її рішення; аналіз варіантів рішення в конкретній ситуації; його можливих наслідків і оцінювання громадською думкою тощо [84, с.132].

Поняття «моральний досвід професійної поведінки» описує «лінію професійної поведінки» людини. В ньому відображені моральний сенс і особливості професійної діяльності, а також соціальні обставини її здійснення. Моральний досвід державних службовців характеризує їх здатність до управлінської діяльності служіння у відповідній сфері на конкретному робочому місці в системі конкретного державного органу. «Лінія поведінки» служить зовнішнім виявом морального досвіду. В ній поєднуються здатність службовця до пристосування (адаптації) і готовність до перетворення ситуації (й середовища) шляхом утвердження власною етичною поведінкою нових норм і цілей. Визначальну роль у збагаченні морального досвіду відіграє досвід критичного мислення і рефлексії, тому засобом його вдосконалення є професійно спрямована етична освіта. Вона покликана забезпечити формування вмінь і навичок моральної аргументації і оцінювання рішень у конкретних ситуаціях професійної діяльності.

Виконуючи обов'язки, державний службовець взаємодіє у внутрішньому (колективі) і зовнішньому середовищі (соціальному і природному), знаходячи шляхом мислительного (уявного) експерименту моральні рішення. Він не диференціює знання і вміння на економічні, юридичні, політичні чи моральні. Здійснюючи етичний вибір, він використовує їх як інструменти розв'язання певної проблеми, оцінюючи її на предмет моральності. У ситуації вибору для нього важливо оцінити: 1) що про це йдеться в законі; 2) які морально-етичні засади вирішення проблеми; 3) що підказують знання і професійний досвід; 4) які можливості наявні в організації і який власний потенціал для прийняття правильного рішення. У цьому розумінні професійна етика є прагматичною [94; 103]. Особисто набутий моральний досвід у поєднанні з бажанням і практичною готовністю розв'язувати проблеми моральними методами й засобами забезпечує успіх професійної діяльності. Отже, моральна професійна діяльність як форма етичної поведінки державного службовця зумовлена його моральною свідо-

містю і характером морального професійного досвіду. Крізь призму структури суспільної діяльності вона матиме такий вигляд (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Моральний аспект суспільної діяльності

<i>Характеристика</i>	
<i>суспільної діяльності</i>	<i>її морального аспекту</i>
Діяльність є цілеспрямованим процесом, що має своє завершення у кінцевому результаті	Особистість свідомо обирає моральну мету діяльності й персонально відповідає за моральний результат дії, а також за її наслідки; особистість вільна у виборі мети дії, проте ця мета має відповідати професійному обов'язку як визначальному моральному мотиву
Діяльність відбувається в певній ситуації, деякі компоненти якої є сталими, а інші використовуються суб'єктом як засіб для досягнення мети	Мотиви діяльності та її засоби є етичними; у їх виборі особистість вільна; її обмеження визначаються лише умовами ситуації (матеріальними й духовними; внутрішніми й зовнішніми) та власними можливостями
Діяльність нормативно регламентується, що простежується у визначенні цілей та індивідуальному виборі засобів	Діяльність здійснюється відповідно до професійних етичних норм; її мета, мотиви, засоби, результати і наслідки визначаються стандартами виконання професійного обов'язку, які є для неї особистісно значущими
Діяльність реалізується шляхом суб'єкт-суб'єктної взаємодії її учасників	Способи діяльності і відносини, які вона породжує, є моральними, взаємно відповідальними

У моральній діяльності визначальну роль відіграє нормативність, яка впорядковує її основні елементи на всіх етапах професійної діяльності, забезпечуючи належний рівень інтеграції учасників у процесі спільної діяльності: планування, організації, мотивації, виконання, контролю і оцінки результатів та їх наслідків. Завдяки контролю за дотриманням моральних норм досягається бажаний рівень професійної діяльності, який

відповідає суспільним вимогам (справедливості, гуманності, відповідальності тощо). З погляду етики нормативність не означає сліпе і бездумне виконання норм, оскільки це суперечить вимозі автономності суб'єкта (свободи його доброї волі) у виборі цілей і засобів дії. Вимогою етики є «самоконструювання» поведінки навіть в умовах недосконалих норм (закону). Воно здійснюється на засадах морального закону взаємності, шляхом обговорення етичних дилем у відповідному професійному просторі. Таким чином, діяльнісний підхід до етики державних службовців характеризує її як етику цілей, засобів, дій та чеснот, оскільки вони визначають якість професійної діяльності. Цей підхід з'ясовує:

- чи виправдані цілі діяльності, які цінності вони утверджують?
- чи відповідають цілям засоби, якими користується державний службовець?
- чи етичні дії державного службовця?
- чи моральні наслідки цих дій?

Формальне визначення професійних етичних норм не забезпечує вирішення проблеми співвідношення мети і засобів діяльності та поведінки. Не вдаючись до її докладного аналізу, оскільки вона досить повно висвітлена в літературі («мета виправдовує засоби» (Макіавеллі), «непротивлення злу насильством» (Толстой), «мета виправдовує засоби» (Гегель), «етика ненасильства» (Ганді, Кінг), «дискурсивна етика» (Апель, Габермас), «ділова етика» (Джордж) та ін.), зауважимо, що кожна із позицій за певних обставин має моральний сенс. В управлінській діяльності (менеджменті) про це свідчить різноманітність підходів до проблеми стилю управління і керівництва, які докладно розкриті в літературі [31; 134; 169; 302]. Принциповим є розуміння сутності етичної (гуманітарної) оцінки професійної діяльності. Вона полягає у виявленні цінностей і життєвих смислів («в ім'я чого?»), що стоять за тими чи іншими цілями, вчинками державного службовця в конкретній ситуації, а також їх віддаленими наслідками.

У сучасній демократичній практиці ефективним способом вибору в ситуації моральних дилем є «етичний дискурс». Він органічно поєднує в собі «етику переконань» і «етику відповідальності» та здійснюється в рівноправному діалозі «Я» з іншим «Я» за принципом «розуму і совісті особистості» [14; 60; 114; 439]. Цей підхід передбачає постійне етичне напруження суб'єкта поведінки, проте він дає змогу в процесі спільного обговорення ситуації, яка цього потребує, заслухати переконливі аргументи кожного з учасників і шляхом досягнення морального консенсусу вибрати найбільш прийнятне рішення.

Таким чином, етична поведінка державного службовця – це особливим способом орієнтовані діяльність і спілкування службовця як суб'єкта професійної діяльності, спрямовані на утвердження цінностей і цілей демократичної держави, в яких узгоджені суспільні, колективні й індивідуальні інтереси. Вона має гуманістичну спрямованість, є внутрішньо мотивованою і такою, що є наслідком добровільного вибору службовцем суспільного інтересу як домінуючого мотиву професійної діяльності. Умовами її формування є: лояльність до колективу і його визнання колективом, свобода і відкритість інформаційного обміну, довір'я, взаємна підтримка дій, доброзичливість у стосунках тощо.

4.2. Аксіологічна основа етики державних службовців

Аналізуючи соціально-психологічні засади етичної поведінки державного службовця, ми підняли, але не розкрили проблему рушійних сил етичної поведінки, які реалізують регулятивну функцію професійної етики. Професійна етика державних службовців, як і загальна етика, містить дві складові – деонтологічну, яка характеризує морально належну поведінку і, насамперед, моральний обов'язок державного службовця, та аксіологічну, яка розкриває моральні цінності професійної діяльності державного службовця. Практичне утвердження професійних цінностей залежить від їх інтерналізації (інтеріоризації) як морального обов'язку, що набуває значення професійного мотиву. Лише за такої умови професійні цінності й моральний обов'язок стають рушійними силами етичної поведінки, які виконують спонукальну та регулятивну функції [227, с.219]. Спонукаюча сторона професійних цінностей забезпечує активність і спрямованість поведінки, а регулятивна відповідає за моральну «лінію поведінки» особистості, за її план від задуму дії (її початку) і до досягнення мети.

Цінності й мотиви професійної діяльності державного службовця, які характеризують його суб'єктивну орієнтацію, забезпечують включення в життя суспільства, визначаючи способи його діяльності і взаємодії з іншими людьми, а отже, характер і ступінь участі в розвитку суспільних відносин [182, с.330]. Як інтегральні властивості особистості суб'єктивні орієнтації є стрижнем суб'єктивного світу особистості. Вони проявляються у будь-якій дії. Але найбільш повний вияв вони знаходять у моральних діях, названих учинками, які є «одиницями» поведінки особистості. «Учинком в істинному розумінні, – писав С.Л.Рубінштейн, – є не всяка

дія людини, а лише така, в якій провідну роль відіграє свідоме ставлення людини до інших людей, до суспільства, до норм суспільної моралі» [313, с.537]. Своїми вчинками особистість або стверджує існуючу форму суспільних відносин і свою позицію в їх системі, розвиває їх, або прагне змінити їх (чи змінити своє становище у цій системі). Відповідальний вчинок як моральний обов'язок державного службовця засвідчує його індивідуальність, силу волі та здатність діяти відповідно до професійних цінностей і цілей.

Таким чином, особливість моралі як способу функціонування суб'єктивних орієнтацій полягає в тому, що вона виступає як спонукальний (мотиваційний) і регулятивний (ціннісно-нормативний) засіб поведінки цілісної особистості:

1. Мотиваційні орієнтації:

- когнітивний вимір;
- емоційний вимір;
- оцінний вимір.

2. Ціннісні орієнтації:

- когнітивний вимір;
- вимір схваленням;
- моральний вимір [32, с.110].

Завдяки моралі суб'єктивні орієнтації об'єднують особистість, групу і суспільство в єдине ціле. Мотиваційні орієнтації особистості виражають обрані як мотиви поведінки моральні знання, відповідні моральні почуття, моральні оцінки, а ціннісні орієнтації характеризують суспільні уявлення про добро і зло, схвалюване і несхвалюване, моральне й аморальне. Ціннісні орієнтації особистості відображають вплив суспільних цінностей на її поведінку. Свідомий вибір чи підтримка людиною тих чи інших цінностей як різновидів «блага» характеризують її суб'єктивні властивості і, зокрема, моральну свободу. Саме у цьому розумінні об'єкта суб'єктивного вибору (між вищими і нижчими за рангом цінностями) суспільні цінності стають питанням професійної етики державних службовців. Взаємодія в свідомості людини мотивів і ціннісних орієнтацій зумовлює її етичний вибір у кожній конкретній ситуації.

Суспільні цінності відіграють особливу роль у поведінці державного службовця. Нагадаємо, що в структурі соціальної системи цінності займають визначальне місце в тому, що стосується реалізації нею функції збереження і відтворення взірця, уявлення про бажаний тип суспільства як соціальної системи. Їх інституціоналізація є умовою стабільності суспільства. Таким чином, суспільні цінності задають своєрідну «систему

координат», у просторі якої відбувається суспільна життєдіяльність і ціннісна орієнтація поведінки державного службовця. Межі його поведінкової ролі розкриває потрійне значення феномена цінності: 1) цінність – суспільна норма, 2) цінність – право, 3) цінність – критерій оцінки. «Цінність у сенсі «добра» внутрішньо пов'язана з чинниками, що підтримують активність суб'єкта в інтеграції соціальної системи; цінність у сенсі «права» внутрішньо пов'язана з тим, що необхідно для підтримки його «курсу активності». У моделі поведінки людини «цінність» виконує також функцію критерію «оцінки». Саме завдяки такому значенню цінності створюють моральний суспільний простір, а тому мають сприйматися людиною як факти, що вимагають до себе пристосування [32, с.105]. Практику прийняття державою суспільних цінностей, як наприклад, у Великобританії, необхідно вважати способом утвердження системи координат діяльності влади, а через них – і життєдіяльності суспільства в цілому.

Основою системи суспільних цінностей мають виступати загальнолюдські цінності: гідність людини, мир (злагода), свобода, справедливість, солідарність тощо. Спростування можливості існування об'єктивних моральних норм як універсальних принципів поведінки, пише Л.Кольберг, є серйозною помилкою, яка призводить до руйнування системи соціального регулювання. Вона позбавляється надійного, століттями перевіреного механізму. «Всі індивіди у всі епохи вживають одні й ті самі моральні категорії, поняття або принципи; всі індивіди у будь-якій культурі проходять одні й ті самі стадії (у моральному розвитку – *M.P.*), хоча вони відрізняються за темпами і часом цього розвитку» [439, с.36]. Цю ж ідею висловлює український філософ А. Єрмоленко. У традиційному типі суспільства «високих культур», пише він, – елементарна мораль, яка ґрунтується на принципах простої взаємності, розвивається згідно з функціональними засадами його організації в конвенційну мораль послууху щодо суспільних і державних інституцій. «Дивом» еволюції історичного розвитку моральної свідомості є принцип «простої взаємності», відображений у золотому правилі моралі [114].

Особливістю загальнолюдських цінностей є те, що вони є об'єктивно спільними цінностями, які набули статусу суспільних інтересів. Завдяки прийняттю суспільством їх як суспільних, вони забезпечують його єдність і стабільність функціонування. Тому їх часто називають цінності-цілі, цінності-інтереси. Вони не підпорядковані будь-яким іншим (індивідуальним чи груповим) інтересам, а навпаки, покликані їх узгоджувати. Йдеться не про ігнорування часткових інтересів, а про деякі обмеження домагань заради їх узгодження в суспільстві. Основою узго-

дження є забезпечення «спільного блага» для всіх його членів. Найбільш адекватними такої суспільній меті цінностями є ідеал миру, свобода, справедливість, солідарність, а також гідність і права людини як її «стратегії». Практична реалізація в суспільних відносинах згаданих цінностей зумовлює інтегрування суспільства в єдине ціле. Така суспільна цілісність є «об'єднанням індивідів, яке здійснюється внаслідок дії культурно-психічної підоснови» [97; 179, с.36]. Досягнення цієї мети вимагає до себе постійної уваги. А оскільки поза суспільством повноцінної людини не існує, його цілісність має бути визнана загальним благом членів спільноти і вищою цінністю.

Спільнота як цілісність народжується із суспільної (соціальної) взаємодії особистостей (соціальної кооперації) і являє собою сукупність суспільних відносин. Цінністю вона буде в тому разі, якщо суспільні відносини відображають такий порядок між людьми, який сприяє задоволенню індивідуальних потреб та інтересів, розвитку і самореалізації кожного його члена. Суспільна цілісність як суспільне благо є «соціально-етичним збірним поняттям» для згаданих вище цінностей – миру (злагоди), свободи, справедливості [372, с.90-91]. Як цінність суспільна цілісність разом з ними набуває характеру принципу і регулює інтереси членів спільноти, зобов'язуючи кожного до певного самообмеження. Її особливість полягає в тому, що вона відіграє інструментальну роль, вимагаючи в кожній ситуації знаходити оптимальне поєднання індивідуального і суспільного інтересів. Міра задоволення індивідуальних інтересів у спільноті породжує позитивне почуття єдності, яке виступає своєю оцінкою суспільного порядку і зумовлює визнання його як суспільної цінності, а отже, спільного інтересу. В разі відсутності в суспільстві мінімальних стандартів справедливості і свободи, які свідчать про недотримання прав і свобод людини, навіть мир не може відігравати компенсаторну роль для визнання членами суспільства його цінності.

У професійній етиці державних службовців суспільна цілісність як цінність може називатися «батьківщина», «нація», «державна». Щоб позбутися абстрактності її сприйняття, породженої радянською практикою, необхідна практична реалізація в суспільній діяльності і відносинах єдності двох цінностей – Людини і Батьківщини. Батьківщина – не як самоціль, а живий організм, який забезпечує повагу гідності людини, розкриття і сприйняття інтересів кожного і є осередком, в якому кожна особистість почуває себе захищеною, потрібною і належно оціненою. Він виникає в системі гуманних суспільних відносин, в яких індивідуальне і загальне благо є взаємозумовленими феноменами. Такі відносини є наслід-

ком співучасті в управлінні державними справами і солідарної поведінки кожного громадянина. Їх утвердження, як уже зазначалося, є місією державних службовців.

Ідея визнання людини найвищою цінністю є загальним надбанням людства. Найбільш чітко її сформулював І. Кант, який проголосив людину метою: «Людина увійшла в стосунки рівності з усіма розумними істотами... через своє безумовне бажання самій бути метою, зустрічати з боку іншого саме таку оцінку й не використовуватися як засіб для цілей інших» [132, с.56]. Свідомість людини-мети ґрунтується на її здатності встановлювати для себе моральний обов'язок як категоричний імператив: чини тільки згідно з такими мотивами (максимами – суб'єктивними принципами волі), керуючись якими ти водночас можеш побажати, щоб вони стали загальним законом. Моральний обов'язок є основою почуття власної гідності. Більше того, здатність людини до моральності і є головною ознакою, яка становить сутність її гідності.

Тому якщо людина є метою, то нормами ставлення до неї є повага її гідності, довіра до неї, толерантність. Якщо ж вона використовується як засіб, то таким чином її перетворюють на звичайну річ. Ця теза, обґрунтована Кантом, спонукає людину усвідомлювати себе як цінність і вживати всіляких заходів, включаючи протест для захисту власної гідності. В сучасних умовах цю ідею активно реалізують прибічники етики ненасильства. У політичній етиці західних країн обґрунтоване право на протест як базове право людини, що визнане «вище за будь-яке державне законодавство – протистояти несправедливим діям державних органів» [372, с.152]. Подібне право державних службовців зафіксоване в кодексах етики поведінки державних службовців США, Великобританії, а також в адміністративному праві країн Заходу [323, с.98-108].

Найвищу цінність людини Кант пов'язував із її здатністю до моральності, тобто до розуміння свого призначення, здатністю шанувати іншу людину як подібну до себе істоту, реалізувати свій потенціал у взаємодії з іншими, на благо спільноти. Свідомість самоцінності людини, вважав він, визначає її самоповагу і повагу нею гідності іншого. На цьому ґрунтується гармонія відносин між людьми, між людиною і суспільством. На думку В.Блюмкіна, виходить так: я – найвища цінність лише тому, що всі інші – найвищі цінності; я маю діяти, керуючись загальнозначущим моральним законом, інші – також. Лише в такій суспільній системі людина набуває найвищої цінності [40, с.28-29].

Людина – не просто одна із цінностей. Вона – самоцінна, оскільки є не лише їх носієм і джерелом, а й творцем нових цінностей – матеріаль-

них і духовних. І навіть якщо природні цінності не є творінням людських рук, то вони є цінностями тому, що здатні задовольняти потреби людини. Абсолютизація цінності людської особистості приводить до розуміння людиною власного інтересу як загального блага, а також до усвідомлення нею того, що світ людини – це світ взаємодії людей, що кожен вчинок – це вияв ставлення до іншого як до Людини. Таке ціннісне ставлення до людини в пострадянський період суспільного розвитку має стати домінують моральної свідомості (суспільної та індивідуальної), яка зумовлює моральний характер відносин і взаємодії між людьми.

Отже, людина і людське суспільство (спільнота) є взаємопов'язаною основою всієї сукупності цінностей і водночас вершиною ціннісної ієрархії. Вони забезпечують узгодження індивідуальних і суспільних інтересів, внаслідок чого встановлюється рівновага в суспільстві як у соціальній системі, в якій індивідуальний розвиток кожного є умовою розвитку всіх його членів (К. Маркс). Благом суспільства, його кінцевою метою є благо людини. У свою чергу, благом людини є благо суспільства, оскільки лише в ньому і завдяки йому можливий її особистісний розвиток. Роль моральної держави в утвердженні такої мети полягає в тому, що воно діє справедливо.

Можливе ігнорування етичних цінностей або відмова від них як від регулятора поведінки державних службовців, що спостерігається на практиці, можна пояснити нерозумінням моральної природи людини і місії державної служби, яка реалізує функції держави. Як вільна істота людина в своїй життєдіяльності постійно вибирає ті чи інші цінності і несе відповідальність за свій вибір. Принципова проблема, яка тут існує – це рівень моральної свідомості і самосвідомості державного службовця, який зумовлює володіння алгоритмами оцінювання етичних аспектів професійних ситуацій і дій і здатність до розумового «зважування» наслідків тих чи інших цінностей, які в них матеріалізуються з погляду утвердження соціальної справедливості й примноження блага суспільства. Тому таке велике значення у західних суспільствах надається етичній освіті як визначальному чиннику підвищення рівня загальної культури і рівня моральної свідомості. А рівень розвитку критичного мислення державного службовця визнається одним з критеріїв морально-професійної придатності [84; 387].

Інтерналізація суб'єктом суспільних цінностей, їх функціонування як ціннісних орієнтацій підвищує роль критичного мислення державного службовця, однак не позбавляє його повністю від стереотипів поведінки й

упереджень. З огляду на це існують два принципові завдання професійної етики.

Перше стосується подолання упередженості (і стереотипів) у професійній діяльності. Його вирішення передбачає виділення окремого принципу «неупередженості», суть якого полягає в «контролі усіх упереджень»: особистих щодо іншої людини і стосовно власних цінностей, щоб у ситуації вибору державний службовець підтримував і захищав суспільні, а не приватні цінності й інтереси.

Друге завдання, яке певною мірою пов'язане з першим, полягає в розвитку здатності до моральної орієнтації в конкретній ситуації. Згідно з термінологією Л.Кольберга, йдеться про розвиток здатності державного службовця до диференціації та інтеграції елементів його моральної свідомості відповідно до соціальної практики. Отже, мається на увазі вміння державного службовця застосовувати критичне мислення тільки в тих ситуаціях, де воно доречно з огляду на потребу в проблемній обставині, досягнення порозуміння з іншими суб'єктами взаємодії або усунення можливих причин небажаного конфлікту тощо [387].

Інтеграція елементів індивідуальної моральної свідомості є основою моральної орієнтації суб'єкта. Вона характеризує здатність службовця до усвідомлення необхідності існування спільних (суспільних) моральних цінностей і єдиних моральних норм та принципів для всіх людей незалежно від їх соціальних, психологічних або етнічних характеристик. Здатність до диференціації означає вміння розрізняти реальний стан соціальної практики і «належний» – такий, що відповідає суспільним цінностям – моральний рівень; це і здатність диференціювати типові й проблемні ситуації професійної діяльності та поведінки.

Інтеграція і диференціація суспільних цінностей та інших елементів індивідуальної моральної свідомості ґрунтуються на здатності інтелекту державного службовця до оцінної діяльності на засадах універсалістської етики. Ця проблема найменш розроблена у вітчизняній етичній науці. Окремі теоретичні питання морального оцінювання розробляють російські науковці, а на інструментальному, а не лише теоретичному рівні, підходи до її вирішення досліджують зарубіжні автори. Зокрема, розробляються способи морального аудиту діяльності організації, етичної експертизи урядових програм, рішень тощо [82; 84].

Етичне оцінювання, як і будь-яке інше, здійснюється на професійних цінностях, які відіграють роль масштабу. Оскільки етика поведінки спрямована, насамперед, на досягнення взаєморозуміння між людьми, то базовими («підставовими», за визначенням В. Лісового) для етичної оцін-

ки професійної діяльності державних службовців є набір цінностей, які сприяють досягненню порозуміння між людьми. Такий погляд поділяється і вітчизняними, і зарубіжними авторами [372, с.74]. Отфрід Хьоффе, зокрема, називає їх цінностями-умовами, за яких люди можуть жити один з одним у злагоді, користуватись однаковою свободою при взаємному захисті [372, с.114-115]. Ці цінності мають відповідати двом вимогам: бути взаємопов'язаними і забезпечувати баланс у задоволенні індивідуальних моральних потреб та потреб спільноти. Для моральної оцінки професійної поведінки і діяльності державного службовця такими цінностями є життя людини, її гідність, свобода, справедливість, мир (злагода), соціальний порядок, патріотизм тощо. Такі цінності зафіксовані в Конституції, законах держави, інших нормативних документах, у професійних стандартах і етичних кодексах тощо [323; 336]. Проте вони матимуть вагу як причинні тільки в разі їх функціонування в якості суб'єктивних орієнтацій службовців.

Суб'єктивна орієнтація відповідно до категоричного імперативу ґрунтується на самоконтролі поведінки, який полягає у спостереженні за реалізацією базових етичних цінностей незалежно від характеру ситуації (типова чи проблемна) чи інших обставин. Його метою є забезпечення того, щоб жодна з базових цінностей не була свідомо втрачена або нею знехтували за рахунок абсолютизації іншої. Легітимація вибору державного службовця включає аналіз ймовірних наслідків реалізації кожної з наявних у конкретній ситуації цінностей відповідно до їх ієрархії. Здатність службовця до критичного мислення в процесі оцінювання ситуації дасть йому змогу визначити відносну вагу в ній кожної з цінностей, і лише виходячи із аналізу цієї ситуації віддати перевагу одній, вищій цінності. Саме така поведінка державного службовця відповідатиме вимогам категоричного імперативу: «реалізуй якнайбільше цінностей, а в разі сумніву віддай перевагу вищій цінності перед нижчою» [83, с.41; 84]. Заперечення якоїсь цінності згідно з категоричним імперативом виправдане тільки тоді, коли воно здійснюється для можливого збереження вищої цінності. Отже, виходячи з аналізу ситуації, державний службовець визначає більшу актуальність певної цінності й обґрунтовує своє рішення визнати її як центральну.

Використання базових етичних цінностей – «цінностей-цілей» – має відповідати таким вимогам.

1. Цінності-цілі є постійними індикаторами службової діяльності. Жодну з них не можна залишити поза увагою. Незважаючи на те, що цін-

ності реалізуються опосередковано, їх необхідно враховувати і в процесі розробки рішень та їх реалізації, і в конкретних діях та відносинах.

2. Цінності-цілі є орієнтирами і в цьому сенсі їх можна назвати також принципами (регулятивними ідеями – за Кантом). Проте принципи не можуть нормувати дії в конкретних ситуаціях вони мають бути базою, загальним керівництвом у діях при прийнятті рішень, у відносинах із громадянами, суспільством, у колективі, а також щодо самого себе.

3. Формулювати цінності-цілі як професійні вимоги означає сформулювати на їх основі спеціальні норми професійної діяльності. Цінності у формі професійної норми покликані інтегрувати соціальну систему, тому вони мають містити конкретні способи орієнтації для дій при виконанні службових функцій і в ситуативних умовах, специфічних для даної професії. Тому в практиці набули більшого поширення формулювання у вигляді заборон, що дозволяє чітко розмежувати бажане і недозволене. Наприклад: замість виразу «надати свободу» використовується ідентична формула – «не допускати примусових дій». Це дасть змогу не знецінювати цінності, не перетворювати їх на «гучні фрази», демагогію. Крім того, в такому формулюванні поняття «цінність» більш придатне до вживання як інструмент чи засіб дії.

4. Ураховуючи те, що між цінностями-цілями існує не лише позитивна взаємодія, а й можливий конфлікт (цільовий), постійним завданням державного службовця є дотримання сформульованого вище категоричного імперативу, що забезпечить їх розумний баланс.

Таким чином, етична поведінка державного службовця має базуватися на ієрархії засадничих цінностей, яка зумовлює підхід до професійної діяльності з погляду гуманістичної перспективи розвитку людини, громадянина, держави і суспільства. Оцінка й моральний вибір базових та інших професійних цінностей ґрунтується не на власних упередженнях чи на зовнішньому впливі, а на свідомому розрахунку, що в певній ситуації реалізація вищої цінності здатна сприяти досягненню кращих результатів. Така постійна рефлексія державних службовців стосовно суспільних і професійних цінностей є їх моральним обов'язком.

Суспільні цінності орієнтують службовців на суспільновідповідальну поведінку, на гуманну професійну взаємодію і готовність до діалогу із громадянами та іншими суб'єктами суспільного процесу, на повагу гідності кожної людини і самоповагу, солідарну поведінку тощо. Їх успішне функціонування як регуляторів і стимулів професійної діяльності залежить від міри задоволення індивідуальних інтересів і потреб державного службовця. Неувага до них або нехтування ними з боку професійної гру-

пи або суспільства означає, що службовець використовується як засіб, його гідність зневажена.

Проблема індивідуальної мотивації професійної діяльності є основною в моральних відносинах державного службовця і трудового колективу. Її вирішення лежить у площині полімотивації праці та індивідуальних мотивів, у яких поєднуються інтерналізовані суспільні, колективні й індивідуальні цінності (цінності-мотиви, цінності-цілі, цінності-засоби). Дана проблема буде розглянута нижче.

Суттєву роль в етизації управлінської діяльності відіграє ідея участі працівника в управлінні справами колективу. Емпіричні дослідження Дугласа Мак-Грегора (1960), узагальнені ним у «теорії У» (на противагу теорії «Х») про мотивованого мислячого співробітника, який усвідомлює свою відповідальність, зумовили новий підхід до проблеми керівництва і контролю діяльності працівників державних органів [302, с.171-190]. Практика показала, що відкритий, добре освічений «співробітник нового типу», який знає собі ціну, здатний до самодисципліни, що уможливило заміну зовнішнього контролю на самоконтроль. Його участь в управлінні, яка ґрунтується на мотивації та інтеграції, є рецептом успіху колективу [121]. Задіяння потенціалу високоосвічених державних службовців ставить на порядок денний не тільки проблему етики рядових працівників, а й питання морально-професійного обличчя керівника колективу. «Його професія і завдання – управління, а не спостереження і коментування групових процесів...» [121, с.211]. Що стосується працівників, поведінка яких і відповідає типу «Х», то дослідження показали, що навіть у ситуації структурних змін у межах організації чи додаткового стимулювання їх праці, їм «практично ніколи не вдається переорієнтуватися на поведінку в душі «теорії У».

Ще один принциповий висновок, який вартий уваги з точки зору ситуації реформування державної служби в Україні, полягає в тому, що організаційна перебудова і морально-професійна зрілість співробітників – два взаємозумовлені процеси особистісного, колективного і суспільного розвитку. Управління вони пов'язують з проблемою соціально-етичної політики колективу, спрямованої на мотивацію організаційної поведінки державних службовців на засадах етичних принципів. Вона забезпечує системний підхід до організації (як комплексу взаємодіючих елементів) і службової поведінки, що забезпечує їх цілісність, трактуючи взаємовідносини «державний службовець – колектив» на рівні особистості як цілісного утворення, організації як цілісного утворення і суспільної системи в

цілому. Очевидно, що з погляду цілісності природи організаційної діяльності доцільно виділяти три взаємозв'язані мотиваційні сфери.

1. Організаційно-практична сфера: мотивація професійних обов'язків; творчої активності, винагороди, досягнень кар'єри. Її призначення, з одного боку, полягає у забезпеченні належної трудової активності в бажаному напрямі і темпі, у створенні умов для належної самовіддачі державного службовця. З другого боку, процеси службової активізації зумовлюють розвиток професійно важливих рис і якостей державного службовця як суб'єкта колективної діяльності. Конкретні вміння, навички, етичні норми актуалізуються в процесі самореалізації і взаємної підтримки членів колективу.

2. Організаційно-інституційна мотивація. Державний службовець – елемент інституту державної служби України, який має принципи, норми, правила функціонування і реалізація яких забезпечує його цілісність. Однак інституційна цілісність досягається лише тоді, коли названі регулятори суб'єктивно визнані службовцями, а це, в свою чергу, має місце, коли вони уможливають задоволення потреб в особистій свободі та прояві індивідуальності. Як свідчать дослідження, етико-психологічний сенс даної сфери мотивації полягає в формуванні досвіду спільної діяльності, розбудові системи інформаційно-комунікаційних зв'язків, розвитку ініціативи й творчості шляхом надання праці ролі мотиватора. Організаційно-інституційна мотивація активізує механізми реалізації управлінських рішень, самоорганізації, відповідальної залежності, самоконтролю й саморозвитку, які сприяють формуванню позитивного морально-психологічного клімату, зниженню конфліктності тощо. Механізмами організаційно-інституційної мотивації виступають потреби: афіліації (від англ. to affiliate – приєднувати, приєднуватися), допомоги, влади. Вони утворюють гуманістичні засади організаційної поведінки державного службовця (співробітництво, співпереживання, взаємний вплив тощо). Іншу групу потреб, яка забезпечує інституційну мотивацію, становлять об'єктивні потреби соціально-духовного порядку: визнання, незалежності і партнерства. І, насамкінець, до механізмів цієї сфери належить соціальний контроль як провідний чинник упорядкування інституціональних відносин і формування структури інституційної мотивації.

3. Третя сфера мотивації стосується взаємозв'язку колективного та індивідуального «змістів» (В.Франкл) мотивації. Вона включає мотивацію належності до колективу, мотивацію престижу професійної діяльності, а також мотивацію сенсу життя (сенсожиттєвої самореалізації). Основним способом мотивації належності до колективу є включення державно-

го службовця до управління його діяльністю: співучасть і співробітництво у колективних справах розширює сферу особистісно-значущих цілей і відповідальності через інтерналізацію колективних цілей. Почуття організаційної належності сприяє формуванню почуття гордості за колектив і задоволення працею в ньому. Мотивація престижу діяльності державного службовця забезпечує задоволення потреби у соціальному значенні своєї професійної ролі, самоповаги. Її способами виступає суспільна оцінка особистого внеску в результати колективної діяльності. Розуміння людиною сенсу життя і можливості його реалізації у професійній діяльності є базовою умовою успішної життєдіяльності, розвитку здібностей і самореалізації у праці. В ієрархії моральних цінностей йому належить провідне місце. Особливо гостро потреба розуміння сенсу життя виникає в державних службовців у перехідні періоди суспільного розвитку, зокрема в період адміністративних реформ, що його супроводжують, коли вони задаються питаннями про своє місце в цьому процесі, про ставлення до інших людей, про життєві орієнтації тощо. Дані соціологічних опитувань свідчать, що чим вищий інтелектуальний рівень опитуваних, чим відповідальніше оцінюють респонденти свою професійну діяльність, тим частіше сенс життя ними трактується як служіння інтересам суспільства (Т.Аболіна) [1, с.220]. Мотивація сенсу життя забезпечує цілісність мети, цінностей і особистісних ресурсів державного службовця, насамперед професіоналізму, служіння обов'язку, відповідальності, творчості тощо, формуючи його моральну зрілість.

Зарубіжні дослідження мотивації праці й ціннісних орієнтацій у її процесі (Р.Інглехарт, Г.Клагес, Г.Шмідтхен) поглибили розуміння особистісного аспекту проблеми. Вони виявили «зміну цінностей» (Інглехарт), їх «зсув» (Клагес), «посилення класичних гуманітарних цінностей, якими вимірюється складна суспільна дійсність» (Шмідтхен Г. «Етика і протест» (1993)) [372, с.118-120]. Гельмут Клагес виділив дві групи індивідуальних цінностей у професійній діяльності. Фактично йдеться про суспільний та індивідуальний аспекти професійної моралі.

1. Цінності-зобов'язання. Згідно з вітчизняною термінологією йдеться про моральний обов'язок і добродієвість, у яких втілені суспільний і державний інтереси. Вона включає: слухняність, сумлінне виконання професійних обов'язків, наполегливість, вміння володіти собою, помірність тощо.

2. Цінності власного (особистісного) розвитку – цінності-прагнення: автономія і участь, моральне задоволення, всебічний розвиток і творчість, самостійність і самореалізація особистості.

Зміна цінностей, на думку вченого, полягає в тому, що суб'єктивна оцінка цінностей і прагнень у професійній діяльності помінялась місцями. Цінності-зобов'язання не відкинуті, проте не вони визначають моральну позицію працівника, його ставлення до професійної діяльності, колективу, суспільства. Оскільки аналогічна мотивація поведінки державних службовців виявлена в наших дослідженнях, то заслуговує на особливу увагу основна теза Клагеса: працівники шукають «синтезу цінностей, синтезу між цінностями-зобов'язаннями і цінностями власного розвитку, і що цей синтез може підтримуватися» [372, с.119]. Отже, в реальній практичній діяльності завжди співіснують дві групи цінностей з певним домінуванням однієї або ж їх паритетна комбінація. Тому перед керівниками організацій (інститутів) постає завдання-вимога: формувати «політику цінностей і мотивації праці» або «етичну політику» колективу. Її метою є переведення співробітників із позиції об'єкта в позицію суб'єкта діяльності, а основними принципами є забезпечення їм відповідальних ролей, створення за допомогою посадових обов'язків можливостей для прояву ініціативи й самостійності, саморозкриття особистості в діяльності колективу шляхом включення його в процес управління. Таким чином, долається суперечність між обов'язком та інтересом (Дьюї, конфлікт між обов'язком та інтересом) і включаються механізми сенсожиттєвої самореалізації державного службовця.

Етична політика колективу (інституту) має бути спрямована на врівноваження прагнення службовця до саморозвитку й самореалізації із колективними та суспільними інтересами шляхом удосконалення змісту його соціальної ролі, колективної (командної) організації праці та відносин, що стимулюватиме професійний і особистісний розвиток, забезпечуючи сенсожиттєву самореалізацію. За цієї умови цінності-цілі набудуть значення цінностей-мотивів.

Подібний досвід напрацьований нами в процесі експериментальної роботи із держслужбовцями Контрольно-ревізійного управління (КРУ) в м.Києві. Він полягає в цілеспрямованому формуванні етичного простору професійної діяльності (а не лише морально-психологічного клімату в колективі) на основі принципу співучасті в управлінні. Завдяки організаційним передумовам, які розділили відповідальність службовців за стан справ у колективі, забезпечили їх участь у плануванні й організації спільної праці, дали можливість «впізнати себе» в результатах своєї праці, відчути радість спільного успіху. Реальністю стала ціннісна ідентифікація та індивідуалізація особистості кожного члена колективу у спільній діяльності, яка стає полем життєвої самореалізації, коли спільно переживаєть-

ся успіх чи невдача, виникає спільна відповідальність за виконання місії організації та її суспільний авторитет. Подібний «синтез цінностей», як показує наш досвід, сприяє посиленню базових моральних цінностей. Відображаючи вимоги колективу як державного інституту, суспільства і самого службовця, він гармонізує суспільні, державні та індивідуальні інтереси в самосвідомості державного службовця. Подібний досвід у зарубіжній практиці має назву «мистецтва соціальної інтеграції індивідуальних устремлінь» (Г.Клагес) [372, с.120].

Формування етичної поведінки державних службовців, яка забезпечує відносну рівновагу суспільства як соціальної системи, потребує свідомого ціннісно-мотиваційного об'єднання в єдине ціле особистості, колективу (держави) і суспільства. Воно відбувається в трудовому колективі, який є своєрідною лабораторією моделювання бажаного суспільного устрою. Оскільки трудовий колектив – первинна ланка держави, один з елементів системи державного управління і суспільної системи в цілому, його розвиток і функціонування мають розглядатися в їх контексті шляхом реалізації загальних принципів функціонування системи: інтерналізації, інституціоналізації, очікувань [32].

Інтерналізація забезпечує включення до системи суб'єктивних орієнтацій державного службовця суспільних і морально-професійних етичних цінностей, а також рольових очікувань. Завдяки інтерналізації особистість освоює і присвоює цінності і рольові вимоги, що відповідають очікуванням соціального середовища (колективу, суспільства). Розуміння і освоєння цінностей – складний процес, який включає такі етапи: засвоєння знань про сутність і зміст цінностей, їх співвідношення із суспільними очікуваннями; освоєння умов і способів їх реалізації у рольовій поведінці; перетворення цінностей на індивідуальну мову поведінки в процесі їх впровадження у професійну діяльність; включення цінності у суб'єктивну систему орієнтацій, що спричиняє динамічну зміну особистості та її поведінки. Механічна передача інформації про цінності, як показала радянська практика та й підхід до впровадження Загальних правил поведінки державних службовців, не забезпечує інтерналізації цінностей. Її наслідком у кращому разі стає засвоєння зовнішніх атрибутів або елементів етикетних форм поведінки (так звана «демонстраційна етика»), у гіршому – всяка зміна обставин професійної діяльності породжує пристосуванство, конформізм або призводить до звільнення з роботи.

Як було показано вище, професійну поведінку державного службовця визначають не лише цінності й очікування суспільного середовища, а і його особисті мотиви. Серед них особливе місце належить рольовим

очікуванням. Тому, щоб акцентувати увагу на цій суттєвій для етики державного службовця обставині, ми вважаємо цілком логічною ідею Талкотта Парсонса закріпити її в принципі очікувань. «Завдяки інтерналізації інституціоналізованих цінностей досягається мотиваційна інтеграція поведінки в соціальній системі. Але глибше, за рівнем мотивації, лежить прагнення до реалізації рольових очікувань» [32, с.113]. Принцип очікувань зосереджує процес формування етичної поведінки державного службовця в трудовому колективі і, зокрема, на робочому місці.

«Рольові очікування» державного службовця як суб'єкта управління впливають із суспільної місії соціальної ролі та її об'єктивного значення (статус-роль, за Парсонсом). Соціальна роль є організуючим чинником орієнтації службовця, який через певну сукупність обов'язків і прав зумовлює його участь у процесі суспільної взаємодії. Її засвоєння є успішним у реальній практичній діяльності, яка створює можливості для екстерналізації набутих знань і формування морально-професійного досвіду вирішення реальних проблем. Тому з психолого-педагогічного погляду найбільш доцільним є освоєння соціальної ролі на конкретному робочому місці разом із наставником.

Етичний характер професійної діяльності з орієнтацією на служіння громадянину, державі, суспільству вказує на двосторонній характер процесу соціальної взаємодії державного службовця і соціального середовища. Тобто він передбачає зустрічне сприяння держави, суспільства задоволенню його інтересів і очікувань: морально-професійний обов'язок державного службовця має врівноважуватися зустрічним обов'язком громадян, держави й суспільства щодо дотримання норм і гарантій його професійного статусу, статусу громадянина та адекватною оцінкою його праці.

Принцип очікувань реалізується, з одного боку, соціалізацією (професійним становленням і самовдосконаленням шляхом реалізації соціальної ролі), а з другого, – створенням належних умов для моральної праці, особистісного і кар'єрного зростання державного службовця. Суть соціалізації полягає в освоєнні ним сукупності морально-професійної (гуманітарної, політологічної, правової, економічної, соціально-культурної, управлінської тощо) інформації, необхідної для компетентного виконання професійної ролі і набуття відповідного морального досвіду її застосування у взаємодії з громадянами, іншими суб'єктами суспільства – споживачами результатів його праці. Етична соціалізація ґрунтується на активності (самодіяльності) індивіда і сприйнятті ним етичної інформації, яка зумовлює особистісне ставлення до неї. Соціалізація передбачає осво-

ення службовцем морально-професійних норм і способів виконання службових обов'язків, теоретичних знань із соціальної психології та етики професійного спілкування, культури службових відносин, досвіду індивідуальної роботи і взаємодії з іншими суб'єктами державного управління. Вона включає також активне пізнання системи суспільних відносин і отримання нормативно-правових знань, що їх регулюють; оволодіння навичками і розвиток здібностей, необхідних для групової роботи (роботи в команді) тощо. Основними механізмами соціалізації є ідентифікація (особистісна й соціально-рольова), наслідування, соціальна фасилітація, індивідуалізація. Психолого-педагогічні засади цього процесу більш докладно будуть розглянуті в наступному розділі.

Зарубіжний досвід формування етики державних службовців показує, що в кризові періоди суспільного розвитку виникає потреба в більш жорсткому етичному регулюванні професійної поведінки державних службовців. Воно досягається шляхом інституціоналізації професійної етики. «Етика Нового часу стає за своєю природою *інституційною*, в тому числі й у тих аспектах, в яких вона визначає індивідуальну поведінку» [273, с.17].

Інституціоналізація професійної етики державних службовців – відносно новий спосіб формування і регулювання етичної поведінки. Досвід інституціоналізації етики державних службовців нами розглянуто на прикладі США [327]. Завдяки інституціоналізації здійснюється цілеспрямована інтерналізація професійних етичних цінностей і їх функціонування як мотивів, цілей, засобів і критеріїв оцінювання діяльності державних службовців.

Як випливає з викладеного, етична поведінка державних службовців, яка забезпечує відносну рівновагу в суспільстві, залежить від таких чинників:

- адаптації до зовнішнього середовища – інтерналізації суспільних цінностей і орієнтації діяльності на очікування з боку суспільства; це не – формальний процес пристосування до очікувань громадян і суспільства, які періодично визначаються соціологічними моніторингами. Необхідний також громадський нагляд за дотриманням державними службовцями засад професійної етики, її систематичне оцінювання і аналіз впливу на моральність суспільства. Йдеться про створення системи ефективного діалогу між державним службовцем і населенням та його об'єднаннями, яка б гарантувала адекватне відображення реальних очікувань і прагнень суспільства щодо діяльності службовця і державних органів загалом та активне залучення громадян до управління державними справами на засадах

співучасті. Досягненню цієї мети служить, насамперед, повноцінна реалізація принципу відкритості діяльності державного службовця, яка забезпечує двосторонній характер відносин «держава – суспільство» і є основою механізму суспільної саморегуляції [404, с.21], а також активізація ЗМІ і громадянського суспільства для нагляду за дотриманням ним етичних норм;

- досягнення професійної мети як загальної орієнтації діяльності працівників державної служби. Цей чинник містить дві вимоги: 1) орієнтація управлінського рішення (вчинку) на конкретний кінцевий суспільно значущий результат; 2) узгодженість (скоординованість, співпраця, солідарність) професійної діяльності службовців усіх гілок влади;

- інтеграції суб'єктивних ціннісних орієнтацій державного службовця (цінностей, мотивів, очікувань) і специфічних інституційних цінностей державної служби як способу досягнення єдності дій службовців і державної служби в цілому, спрямованих на виконання функцій держави; цей чинник характеризує «лояльність» до державного устрою. Він вказує на наявність «єдиних (спільних) суб'єктивних орієнтацій» державної служби і службовця як основної дійової особи держави, що визначають його поведінку: ними є суспільні цінності і цілі, а також державні, які забезпечують досягнення перших;

- латентні моделі підтримки: звичаї, традиції, ритуали, які сприяють подальшій інтеграції, успіху в досягненні колективної мети, яка актуалізує адаптацію соціальної системи до навколишнього середовища. Зовнішні форми підтримки етичної поведінки державного службовця мають подвійну мету. По-перше, вони виступають стимулами (наприклад урочище прийняття Присяги), по-друге, є формою зовнішнього контролю і оцінки (визнання) успішної діяльності державного службовця (наприклад відзначення кращих працівників) самою державою і суспільством.

Таким чином, етична поведінка державного службовця – це в особливий (ціннісно-нормативний) спосіб зорієнтована професійна діяльність службовця як суб'єкта державного управління, спрямована на інтеграцію суспільства на засадах цінностей і цілей демократичної держави, в яких узгоджені суспільні, інституційні й індивідуальні інтереси. Вона має гуманістичну спрямованість, є внутрішньо мотивованою і такою, що є наслідком добровільного вибору службовцем суспільного інтересу як домінуючого мотиву професійної діяльності. Її стійкість забезпечується зовнішніми (суспільними й інституційними) і внутрішніми (особистісними) формами підтримки і контролю.

4.3. Співвідношення етичних, політичних і правових регуляторів поведінки державних службовців

У практиці державної служби існують погляди, згідно з якими поведінка державних службовців регулюється законом, тому не має потреби в спеціальній професійній етиці. Побуває і протилежна думка: всі проблеми й недоліки у роботі службовців пояснюються низьким рівнем моральності влади та широкого загалу чиновництва. Зазначається також, що моральний стан держави визначається моральним станом суспільства, що законність і етика мало цікавлять прагматиків. Кожне із цих тверджень, безперечно, можна вважати слушним. Разом з тим у попередніх розділах було показано, що особливий статус державної служби, її місія суспільного провідника в розбудові демократичного суспільства зумовлює потребу в додатковому етичному регулюванні поведінки службовця. Але чи достатньо вести мову лише про професійну етику державних службовців, чи може проблему варто розглядати у значно ширшому контексті: якою є моральність суспільства в цілому? Це загальне питання, на наш погляд, потребує аналізу низки більш конкретних запитань, зокрема такого: яка суть і природа етичних вимог до поведінки державного службовця? Які шляхи їх реалізації в практиці державної служби? Ці та інші питання досліджуються в цій главі.

Виходячи з того, що професія державного службовця поєднує адміністрування, етику, політику й право, її практична реалізація потребує органічного поєднання відповідних регуляторів. Тому можна стверджувати, що політика і право створюють необхідні умови для формування та ефективного функціонування етики державних службовців. Для виявлення оптимального співвідношення етики, політики і права в регулюванні поведінки державних службовців проаналізуємо їх специфічні можливості та взаємодію.

Проблему співвідношення етики й політики вивчають фахівці з політичної філософії і соціології (В.А.Бачинін, Є.Головаха, І.Бекешкіна, В.Небоженко, В.Єрмоленко, Л.Ситниченко, В.Лісовий та ін.) [35; 70; 115; 179]. За оцінкою одного з провідних спеціалістів з цієї теми В.Малахова, правомірно вести мову про пошук шляхів «реморалізації» політичної системи сучасного суспільства, таких його інституцій, як держава, право, демократія тощо [105, с.7-37].

Співвідношення етики й політики вчені розглядають у контексті прикладної етики як пошук відповіді на запитання: «Як моральні норми

та цінності можна застосовувати до конкретного прояву людського буття?». Такий підхід зумовлений природою політики й етики, їх кореляцією у сферах, що потребують забезпечення можливостей «жити разом». Виявлення характеру їх взаємозв'язку у поєднанні з правом дасть змогу вирішувати проблеми легітимації влади, орієнтації державних органів щодо прийняття конкретних рішень, регулювання внутрішніх і зовнішніх конфліктів у суспільстві тощо [105, с.37].

Проблема взаємовідношення «етика-політика» належить до класичних філософських тем. Концепції Арістотеля, Макіавеллі, Канта та інших видатних учених у сучасних умовах набувають нового звучання, на них ґрунтуються сучасні підходи.

Фундаментальні аспекти проблеми співвідношення етики й політики представлені у працях двох найбільших філософів античного світу – Платона й Арістотеля. У «Нікомаховій етиці» і «Політиці» Арістотеля послідовно обґрунтований погляд, згідно з яким етика і політика не просто утворюють єдину галузь практичного знання, а й внутрішньо представляють гармонійну єдність як «філософія, що стосується людських справ» [20, 1181 b 15; 21].

Арістотелева парадигма значно вплинула на європейську політико-філософську традицію і на етику державного управління. Дольф Штернбергер у відомій праці «Три корені політики» (1978) проаналізував історичні джерела сучасної політики й етики: вчення Арістотеля (класична Греція), Макіавеллі (епоха Ренесансу) і Августина (християнська пізня античність). Ідеї Арістотеля, на думку Штернбергера, «набувають яскравих контурів у вільній конституційній державі» [372, с.37-40]. Такого погляду дотримуються і вітчизняні вчені [105].

Єдність етики, політики і права Арістотель обґрунтовував об'єктивними обставинами, які впливають із сутності держави як зв'язку між людьми, необхідного для того, щоб забезпечити якомога краще спілкування (об'єднання в спільноту), а також з мети держави – утвердження добродетності й умов гідного життя людини в спільноті. У цій єдності кожна із суспільних сфер відіграє свою роль: в етиці людські справи розглядаються в контексті природи і психології окремої людини, зокрема державного діяча або службовця, а в політиці – з погляду організації громадського життя поліса (як життя спільноти громадян). Здатність людини сприймати такі поняття, як добро і зло, справедливість і несправедливість, оскільки вони уможливають спілкування, становлять основу держави [20, 1253 a 15]. А життєдіяльність спільноти громадян впорядковує держава на засадах справедливості, яка є мотивом, метою, умовою і

засобом політичного (полісного) об'єднання. Засобом утвердження у державі справедливості та її мірилом є правосуддя [20, с.1253 а 30]. Правосуддя здійснюється згідно із законом, який являє собою взаємну справедливу угоду. За допомогою закону людина скеровується до пошанування погоджених правил [20, с.1359 в, с]. Отже, логічним згідно з ученням Арістотеля є такий взаємозв'язок досліджуваних сфер: психологія (людина, її природа і психіка) – етика (спілкування і взаємодія з іншими) – політика (як справедливе спілкування) – право (як засіб реалізації справедливої політики).

Іншою підставою єдності етики й політики є «досконале політичне спілкування» як їх спільний вимір. Суть цієї аксіоми випливає з розуміння Арістотелем політики «як спілкування з властивим усім видам спілкування прагненням до блага». «Досконале політичне спілкування» – це не всяке спілкування, це – таке спілкування, яке відповідає двом ознакам: 1) його «найбільш досконала форма, яка дає людям повну можливість жити відповідно до їхніх прагнень», тому таке спілкування «є найважливішим з усіх і охоплює всі інші спілкування» [20, с.1252 а 4, 6; 1260 b28-29]. Як бачимо, йдеться про моральне спілкування. У цьому розумінні відома теза про політику як «мистецтво жити разом» справді може вважатися підсумком арістотелевих положень про етику як своєрідну пропедевтику, «зачин» [20,1181 b23] до мудрощів «державного мистецтва». Вона стосується як поняття «політика» у вузькому розумінні (як діяльність держави), так і в широкому (як діяльність індивідуальну і групову, спрямовану на врегулювання суспільно значущих проблем).

Ще однією ознакою «досконалого» спілкування є його предметна спрямованість – *інтерес* громадянина, соціальної групи, держави. Оскільки метою спілкування є піклування про благо, особисте й спільне, то воно перетворює етику й політику на арену своєрідної практичної мудрості – «фронезису (phronesis'on)» [20,1140 a24- b30]. Фронезис – це етичне знання-вміння, «вміння вміння» – це здатність «приймати правильні рішення у зв'язку із благом й корисністю» у приватних і громадських справах [20,1141b9]. «Фронетичне» спілкування – це відкрите публічне обговорення «доброго життя», яке припускає наявність «й іншого блага», інтересу «іншої людини» і лише на основі узгодження цих різних інтересів приймає рішення про шляхи досягнення такого життя.

Таким чином, сутнісною характеристикою єдності політики й етики є *спілкування* й представлений у ньому *інтерес*. Ці взаємопов'язані чинники постають у професійній етиці як *зацікавлене спілкування*. Інакше кажучи, етико-політична сутність державної служби полягає в тому, що

це професійна діяльність, зумовлена життєво важливими суспільними інтересами; спрямована на реалізацію сукупності потреб людини, громадянина, держави і спільноти загалом.

Зацікавлене спілкування як форма вияву морально-політичної сутності професійної діяльності державного службовця вказує на низку принципів такої діяльності. Це *відкритість і прозорість* діяльності та відносин державного службовця і громадянина (соціальної групи тощо). З етичного погляду ці принципи професійної діяльності (в їх єдності) є умовою побудови професійної діяльності на засадах «взаємно відповідальної співучасті» службовця і громадянина в управлінні державними справами. Обмеження їх змісту лише «забезпеченням додержання прав громадян на отримання в установлені строки достовірної інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування» [290] є безпідставним. Це лише один його аспект, який позначає «зворотний зв'язок» у системі «держава-громадянин». Інший аспект, який є основним у цій професійній взаємодії, характеризує залучення громадян до процесу управління через участь в обговоренні стану справ, аналізі державних і суспільних проблем, у виробленні і прийнятті рішень тощо. Він часто залишається поза увагою і політиків, і державних службовців. Внаслідок цього громадянське суспільство виключається з процесу вироблення і реалізації державної політики в усіх сферах суспільного життя, воно «відчужене» від державного управління, а тому не несе відповідальності за її практичне втілення. Таку політику справедливо називають політикою послаблення етичної свідомості народу. Адже хто не несе відповідальності, той, як відомо, виявляється поза етичними відносинами. Тому замість громадянського суспільства виникає суспільство, члени якого стурбовані лише власним виживанням. Разом з тим, таке суспільство не є самодостатнім [261, с.21]. Не аналізуючи інших аспектів цієї проблеми, зауважимо, що логічний висновок із взаємодії етики й політики в державному житті, у професійній діяльності службовців полягає в морально-виховній ролі держави, державних службовців. На цю суттєву ознаку вказував ще Арістотель. Державні мужі – політики й інші службові особи, вважав мислитель, мають вивчати етику, оскільки вони несуть відповідальність за забезпечення усім членам суспільства доброго життя. До тих, хто претендує на державні посади, Арістотель висував такі вимоги: 1) прихильність до державного ладу (лояльність); 2) володіння достатніми здібностями для виконання обов'язків, яких вимагає служба; 3) бути чеснотливими і справедливими [21, 1309 а 30]. Сьогодні ці вимоги можна сформулювати так:

1) політична лояльність; 2) професіоналізм, компетентність; 3) відповідальність, чесність і справедливість.

Принципово інший підхід до осмислення проблеми етики в політичній діяльності належить Н. Макіавеллі. У відомій праці «Державець» він розмежував політику й етику, надавши другій роль витонченого інструменту в руках політика: корисного в одному випадку, нейтрального – в другому, зайвого, а то й шкідливого – у третьому. З погляду етики істотним у позиції Макіавеллі є не питання про те, чому він віддає перевагу – «добру» чи «злу», а його ставлення до етики як до засобу владного впливу. Для «державця», на його думку, в залежності від ситуативної потреби має сенс вміння використовувати «добро» і «зло» як засіб впливу.

Імморалізм і прагматизм Макіавеллі виявляються в тлумаченні діаметральної протилежності між політикою й етикою, між внутрішніми цілями політичної діяльності і цінностями та нормами людської моралі. Щоб утриматися при владі, зазначає мислитель, зовсім не обов'язково мати всі чесноти, але «обов'язково треба поводитися так, ніби він їх має»: «здаватися милосердним, вірним, людяним, щирим, побожним...» [201, с.45-62]. Як бачимо, Макіавеллі визнає можливим маніпулювання поведінкою громадян заради досягнення політичних цілей. Така позиція суб'єкта влади є аморальною, оскільки для досягнення мети допускається нечесність і використання людей як засобу.

На противагу Макіавеллі, який утверджував автономний від моралі тип політики, німецький філософ і етик Кант започаткував автономний від політики тип моралі. Він вважав неприпустимим ставлення до моралі з погляду емпіричної корисливості, а також використання людини як засобу незалежно від цілей [131]. Категоричність Канта досягала абсолютних меж. Він писав, що навіть якщо б я знав, що за всю історію людства ніхто ще не виконав свій обов'язок належним чином, – це не звільнило б мене від необхідності виконати мій власний обов'язок! Адже така моральна необхідність залежить лише від мене. У такій поведінці, власне кажучи, і виявляється людська гідність.

Щодо позиції Канта відзначимо два моменти. По-перше, ми поділяємо думку про неприпустимість ставлення до моралі з погляду політичної (емпіричної) доцільності, а також про категоричність щодо морального обличчя державного службовця, адже він є представником держави. По-друге, вважаємо за необхідне наголосити на тому, що етика державного службовця полягає в його здатності гідно поводитися в кожній конкретній ситуації професійної діяльності. Визначаючи мету діяльності, виби-

раючи те чи інше рішення, він насамперед має задаватися запитанням: «Чого в цій ситуації вимагає від мене мій моральний обов'язок?»

Взаємозв'язок етики й політики у професійній діяльності державних службовців має ще одну істотну особливість – публічний простір їх існування. З'ясування його суті важливе для усвідомлення публічного характеру державної служби як відкритої і прозорої. Визначення політичної просторовості знаходимо у П.Рікера, який характеризує її як відкритість (Offentlichkeit). «Публічність, – пише він, – йде поруч з відкритістю» [305, с.30]. Поза публічним простором ні політики, ні державної служби не існує. «У позбавлених світла публічності «коридорах влади» творяться лише інтриги» [202, с.65]. «Простір-відкритість» в етиці є вихідною умовою взаєморозуміння і взаємної довіри між партнерами, а отже, взаємодії як форми інтерсуб'єктної активності. Тому тільки у просторі відкритого, безпосереднього спілкування – «двосторонньої взаємодії» з іншими суб'єктами влади або членами спільноти і споживачами державних послуг державний службовець виступає «провідником» – провідним суб'єктом-організатором суспільного життя, на якого покладено вищу (порівняно з іншими громадянами) міру відповідальності за стан справ у суспільстві. Від реалізації принципу відкритості і ефективної комунікації в суспільстві значною мірою залежить те, як «спільна культура (конфігурація цінностей – К.Дойч) сприяє комунікації і як вона формує спільноту» [97, с.548-549]. Визначальними чинниками ефективної соціальної комунікації є «універсальна циркуляція розуміння (intelligence)» між суб'єктами державного управління та відкритість діяльності державних службовців. Глибинна суть принципу «відкритості» вище нами називалася терміном «компліцитність». Вона має на меті не тільки передати певну інформацію, а й викликати певну реакцію з боку партнера, громадян, суспільства в цілому і «залучити» їх до управління [44]. Тому справжня відкритість формує взаєморозуміння і взаємну довіру партнерів і забезпечує їх інтеграцію в спільноту. Такий зміст вкладено в поняття відкритості у вступній частині Указу Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» (2002 р.). З метою забезпечення відкритості, записано в документі, необхідне створення додаткових умов для реалізації *конституційних прав громадян на інформацію, участь в управлінні державними справами* (курсив наш – М.Р.) [290]. На жаль, дана вимога на практиці не реалізована.

Подолання проявів взаємної недовіри державних службовців і суспільства потребує поступової зміни політики «закритих дверей» на політику і практику «відкритих» дверей, яка б ґрунтувалася на чітко окресле-

них правилах і процедурах прийняття управлінських рішень, у тому числі й стосовно інформаційної складової; поступове розширення активних форм участі, які підготують (навчать) громадян і державних службовців (не схильних до прозорості й відкритості) до співпраці [20; с.41- 44]. Етапність цього процесу нами розкрита раніше [302]. Його ефективність зумовлена кількома чинниками, серед яких: відкритість влади до взаємодії, до критики, компромісу для вироблення ефективного рішення; забезпечення рівних можливостей для участі громадян (надання повної вихідної інформації, створення умов вільного висловлювання, доступ до ЗМІ, залучення фахівців тощо).

Публічний характер державної служби висуває особливі вимоги до етики службовця [349]. У публічному просторі виявляється легітиміаційна функція етики щодо державної служби. Професійною діяльністю службовець демонструє взірць служіння інтересам громадянина, суспільства, залучає громадян до управління суспільними справами й утверджує у взаємодії з ними гуманістичні й демократичні цінності. Тому, як слушно зазначав Макіавеллі, професійна поведінка державної людини є «мистецтвом», але таким, що ґрунтується на її моральному авторитеті.

«Авторитет» (від лат. *autoritas* – влада, вплив; *augere* – зростати, збільшувати), або загальноновизнаний моральний вплив людини на інших, який зумовлює їх свідоме й добровільне підкорення її волі, має об'єктивну і суб'єктивну складові [366, с.8]. Об'єктивна складова авторитету державного службовця відображає моральний престиж державного органу як владної структури. У цьому розумінні на кожного державного службовця, яку б скромну посаду він не обіймав, частково поширюється авторитет державної влади. Це – формальний авторитет, «подарований» йому разом із посадою. Реальний авторитет влади має доповнюватися суб'єктивним – особистісним авторитетом, який залежить від кожного службовця зокрема.

Коли діє «посадовий авторитет» у чистому вигляді, партнери державного службовця сприймають і виконують його вказівки, усвідомлюючи авторитет його посади. У відносинах із керівником, службовці виконують його розпорядження за службовим обов'язком, розуміючи їх обов'язковість, оскільки їх відносини регулює авторитет закону. Особистий авторитет керівника доповнює правові підстави керівної ролі в колективі своїм людським, особистісним впливом. При особистому авторитеті офіційна залежність підлеглого відходить на другий план; завдяки людському авторитету його формальний вплив змінює етико-психологічну основу підкорення, надаючи відносинам із підлеглими суб'єкт-суб'єктного

характеру. Особистісний авторитет «передає» посаді особисто нагромаджену енергію продуктивного зростання, творячи простір і моральну енергетику суспільного.

Для особистісного авторитету неприйнятне керівництво, що ґрунтується на почутті страху, обмані, демагогії, чиношануванні, інших формах психічного або фізичного насильства. Справжній авторитет державного службовця досягається власними зусиллями, моральним впливом, а не званнями й чинами. Він формує моральний публічний простір професійної діяльності. У разі збігу переконань, інтересів, які відстоює державний службовець, з очікуваннями, переконаннями, інтересами партнерів або споживачів його послуг виникає взаємне почуття довіри і взаємний вплив. У свою чергу, довіра зобов'язує берегти «добре ім'я» – особистісний авторитет. Тому авторитет державного службовця є одним із критеріїв професійної етики.

Аналіз співвідношення етики й політики дає змогу зробити висновок, що діяльність державного службовця є морально-політичною. Етика й політика в ній взаємно доповнюють одна одну, оскільки метою державної служби є задоволення інтересів людини, громадянина і суспільства. На особистісному рівні ця єдність виявляється в політичній культурі державного службовця, яка має моральну основу. Це означає, що попри політичний характер, вона є політично неупередженою. Практична реалізація професійної діяльності характеризує таку поведінку державного службовця, в якій вибір власної дії є відповідальним рішенням щодо того, як належить чинити йому в певних суспільно-політичних умовах як представникові держави. Тому ми поділяємо думку В.М.Кампо, Н.Р.Нижник і Б.П. Шльоера [130, с.20], які, визначаючи характер діяльності державного службовця, вживають термін «позапартійна основа», а не «політична нейтральність», як у Концепції адміністративної реформи в Україні [6], чи «політична неупередженість», як у Загальних правилах поведінки державного службовця [144].

Практичний аспект проблеми етики державних службовців пов'язаний із правовим регулюванням. Як уже зазначалося, життєдіяльність спільноти громадян держава впорядковує законом як формою справедливої угоди між державою і суспільством. «Державній службі відводиться роль механізму реалізації законів держави і загальнодержавних рішень» [85, с.94]. У формі закону державна політика відіграє роль засобу, який скеровує поведінку держави, держслужбовця, а також громадянина на виконання узгоджених правил.

Досліджуючи організаційно-правові засади регулювання поведінки державних службовців, окремі вітчизняні вчені розглядають проблеми правового та етичного регулювання поведінки державних службовців у їх взаємозв'язку (В.Б.Авер'янов, С.Б.Дубенко, В.Л.Коваленко, Н.Р.Нижник, В.В.Цветков та ін.) [91; 100; 140; 230; 404; 406]. Так, зокрема, В.Цветков, зазначаючи, що мораль і право є самостійними соціальними регуляторами, звертає увагу на їх тісний взаємозв'язок, зумовлений нормативним характером та єдиним об'єктом регулювання. Принципи «високої моралі», вважає вчений, мають бути «основою всього правового механізму, і особливо в галузі державного управління. Вимоги етичної поведінки посадових осіб, службовців і громадян, які стають нормами закону, перетворюються на норми державно-владного характеру, виконання яких є обов'язковим». Шляхом правового впливу забезпечуються «основи етики державної служби»: «демократизм, гуманізм, моральність відносин, організованість, дисциплінованість, законність, відповідальність у службових відносинах за суворого дотримання гідності й честі людини» [404, с.265-266]. На жаль, автор залишає поза увагою зміст названих каналів правового впливу, тобто питання практичної реалізації юридично закріплених етичних вимог.

Частина авторів поділяє поведінку державних службовців на «законну» та «незаконну» (В.Д.Бабкін, В.Л.Коваленко), наголошуючи на визначальній ролі правового регулювання. Зокрема, В.Д. Бабкін зазначає, що подолання «правового нігілізму на рівні державного управління й масової свідомості можливе лише за умови утвердження правовим шляхом особистісного начала (підкреслено нами. – М.Р.) на всіх рівнях суспільної та державної організації» [24, с.4]. Хибність подібного погляду оцінив свого часу Томас Рід, вислів якого вже став афоризмом: «Одним із найбільш хибних поглядів у світі є надія, що зло цього світу може бути викорінено за допомогою законодавства».

Найбільш поширеними є два погляди вчених і практиків на взаємозв'язок етики й права в регулюванні поведінки державних службовців. Згідно з першим поглядом правові механізми не можуть регламентувати всю поведінку державного службовця; вони мають доповнюватися етичними засобами, оскільки існують певні сфери, в яких право не є ефективним (С.Б.Дубенко, В.Л.Коваленко, В.В.Цветков та ін.). «Етичні норми, – пише С.Дубенко, – існують поза межами поведінки, яку можна оцінити з правової точки зору. Таким чином, до системи вимог у цілому не можна підходити лише з правової точки зору. Паралельно необхідно сформулювати

і такі вимоги, які визначають загальні орієнтири поведінки державних службовців» [100, с.53].

Згідно з другим поглядом, якщо не працює закон, залишається надія на етику, на такі механізми саморегулювання, як гідність і совість людини. Наприклад, професор Н.Нижник, аналізуючи проблему ефективності державного управління і роль у цьому процесі професійної культури державних службовців, зазначає, що «за умов кризи правове, політичне та інше регулювання суспільних відносин не завжди діє. Моральні ж засади стають практично єдиним регулятором... моральний фактор діятиме на психологічний клімат у суспільстві, що буде прямо впливати на стабільність держави» [230, с.11]. Стосовно даної позиції можна зробити два зауваження. По-перше, часто не діє той закон, який не має належної моральної основи; по-друге, не діє і закон, яким не керується влада. Разом з тим, ми поділяємо позицію Н.Нижник, оскільки державним службовцям унаслідок культурно-гуманістичної сутності професії приписано утвердження в суспільстві загальнолюдських цінностей і норм. Реалізація такого призначення може бути забезпечена лише моральними державними службовцями.

Проаналізуємо підстави взаємовідношення етики і права в регулюванні поведінки державних службовців й розглянемо наявні в науці підходи.

Традиційно аналіз співвідношення етики і права як форм регулювання поведінки людини науковці здійснюють крізь призму інституційності [202; 301; 404]. Такий підхід є очевидним і дає змогу розмежувати етику й право за різними аспектами впливу на поведінку людини. Скористаємося також цим підходом, висловивши власний погляд.

1. У сучасній соціології термін «інститут» вживається в двох розуміннях: як устрій і як установа. У першому розумінні йдеться про будь-яку історично усталену форму організації й регулювання суспільного життя. Етика (мораль) з цього погляду являє собою інститут, аналогічний як і звичай, мистецтво, наука тощо. Друге значення характеризує предметний вияв цієї форми як деякої установи, що цілеспрямовано об'єднує індивідів і регулює їх дії у межах чітко визначених функцій. У цьому розумінні моральну регуляцію вітчизняні автори поки що не вважають інституційною. Правове регулювання здійснюється владою від імені держави як соціального інституту. Етичне регулювання є природним розвитком людської взаємодії. Отже, з інституційного погляду етика і право є різними формами нормативного регулювання: етика являє собою позаінституційну форму, а право – інституційну.

2. Основна відмінність між моральним і правовим регулюванням полягає у принциповій відмінності механізмів впливу на поведінку людини. Механізм морального регулювання є внутрішньоособистісним, його основою є емоційно-почуттєва сфера особистості, яка взаємодіє з інтелектом, а він, у свою чергу, дає команду волі. Докладно цей процес розглянутий нами в монографії [344]. Як зазначав відомий психолог Л.С.Виготський, «жодна форма поведінки не є настільки міцною, як пов'язана з емоцією... апарат емоцій є ніби спеціально пристосованим і тонким знаряддям, через який найлегше впливати на поведінку» [57, с.113]. У правовому регулюванні домінуючу роль відіграє раціональний чинник, який стимулюється зовнішнім механізмом примусу. Закон впливає на раціональну сферу особистості, надаючи їй раціональні норми поведінки, їх стандарти, а також процедури виконання і санкції. Етична раціональність пов'язана не тільки з вирішенням питання, які засоби і яким чином необхідно застосувати у конкретній ситуації, аби досягти поставленої мети, а з більш фундаментальною проблемою, а саме – в чому полягає легітимність самої мети [83, с.76]. Це означає, що етичне регулювання поведінки і критерії її оцінювання ґрунтуються на універсальних характеристиках моральності. Критерій правової оцінки поведінки має раціональний вимір: міра покарання відповідає мірі правопорушення.

3. У свою чергу, підставами для нормування поведінки є принципова відмінність засобів регулювання. Перший (правовий) передбачає використання юридично закріплених норм і правил, які держава визначає як межі дозволеної поведінки і відповідних засобів їх реалізації (процедур), другий (етичний) – норми і правила, які виділяються з практики професійних відносин як такі, що уможливають гармонійну спільну працю й життєдіяльність колективу (організації); вони можуть бути закріплені у звичаях, традиціях, громадській думці, професійних етичних кодексах тощо.

4. Сферою правового регулювання здебільшого є організація праці і службові відносини, що зумовлює правовий вплив на мотиви поведінки людини через використання різних норм і санкцій (економічних, дисциплінарних, адміністративних, етичних тощо). Етичне регулювання здійснюється у формі двох груп чинників: індивідуальних і суспільних (колективних), у яких представлені засоби схвалення – самоохвалення, заохочення – самозаохочення, осуду – самоосуду тощо.

5. Відмінність цих двох форм регулювання поведінки дослідники найчастіше пов'язують із характером і формою контролю. Правове регулювання і контроль у цілому мають зовнішній, примусовий характер,

оскільки спираються на силу й авторитет держави, здійснюються нею за допомогою спеціальних органів контролю й примусу. Однак дієздатність правового регулювання залежить, з одного боку, від рівня правової свідомості і моральної культури кожної особистості, які справляють свій вплив на поведінку «із середини» суб'єкта, а з другого, – від рівня демократичності службових відносин.

Морально-етичне регулювання є саморегулюванням – індивідуальним і суспільним. Воно здійснюється, насамперед, з допомогою механізмів внутрішнього самоконтролю (совість, гідність, честь), а також зовнішніх засобів громадського контролю й стимулювання.

6. Правові приписи щодо поведінки мають цільове спрямування: вони нормують певні сфери поведінки і визначають відповідальність за їх дотримання кожного без винятку громадянина-учасника цієї сфери або ж стосуються конкретних адресатів (категорій людей, соціальних груп).

Етичні норми й правила бувають двох видів: універсальні, що мають загальний і універсальний характер, і договірні, що стосуються ситуацій професійної діяльності, в яких виникають моральні колізії. Аналіз показав, що найчастіше такі ситуації виникають у зв'язку з конфліктами інтересів, приниженням гідності, владними повноваженнями і пов'язані з порушенням справедливості.

Іншим аспектом аналізу взаємодії правового й етичного регулювання поведінки державних службовців є пошук спільного, що зближує і об'єднує їх. Такий пошук спільного можна здійснити двома способами, взявши за основу або мораль, або право. Звернемося спочатку до етимології терміна «право».

У перекладі з багатьох мов «право» (right, recht, regle) означає правоту, справедливість, правильність, добро, лад тощо. Це вказує на позитивний ціннісний зміст, глибинну сутність права, яка полягає в безпосередньому цільовому зв'язку з етикою. Підставою для цього зв'язку є природне право людини. Сфера права, – пише російський академік В.Бачинін, – є істинним житлом абсолютного. «У права, як і у людини, також є душа і тіло. Своїми організаційними структурами право повернуте до цивілізації, а своїм духовним змістом – до культури» [35, с.187]. «Душею» права, яка виконує *«критеріальну функцію»*, є природне право з принципами, цінностями і нормами, які «генетично» пов'язані з релігією і моральністю. Воно дає змогу виявляти міру справедливості, гуманності, цивілізованості чинного законодавства. Там, де призначення принципів, цінностей і норм «бути критеріями нормотворчої, законодавчої діяльності» у

сфері «позитивного права» заперечується – «останнє втрачає істинні ціннісні орієнтири своєї діяльності» [35, с.188].

Моральна сутність права як регулятора поведінки людини в історії етики визначалася крізь призму свободи особистості і принципу справедливості. Будь-яке обмеження державою прав людини має бути підпорядковане лише одній меті: гарантувати позитивну реалізацію цієї фундаментальної цінності у формах соціального співжиття, побудованого на засадах справедливості (Арістотель). І.Кант визначав право як «обмеження свободи кожного умовами погодження її зі свободою усіх інших, наскільки це можливо, за деяким загальним законом» [131]. Отже, принциповою метою права, як і політики, є забезпечення «цінності людської свободи», суверенності людської особистості. Вона проявляється в діяльній активності спілкування, яка породжує особливий простір свободи, що є спільним об'єктом моралі, політики й права [2]. Така свобода досягається зусиллями волі, що переходять у звичку кожної особи жити добродібно. «Правова держава дає змогу втручання у права особи тільки на підставі загального закону, який, зі свого боку, особливо у разі конфлікту, має вимірюватися основними правами» [273, с.89]. Норми права адресуються особистості як вільному суб'єктові, як моральній особі. Та чи інша поведінка є її правом на моральний вибір. Однак, на відміну від моральної оцінки, правовій оцінці підлягає не вибір рішення, а лише його наслідки.

Такий зв'язок права з мораллю проявляється в його функціях: ціннісно-орієнтаційній і регулятивно-критичній [35]. Перша функція зумовлює пріоритет природно-правових приписів («протоправа»); вони ґрунтуються на більш широких соціокультурних, нормативно-ціннісних підставах, які з прадавніх часів культивуються релігією, мораллю і звичаєвим правом (життя, свобода, гідність, справедливість тощо). Їх абсолютний характер не спроможні скасувати ніякі людські засоби, оскільки вони впливають із внутрішніх цілей саморегулювання процесу життєдіяльності людини й людських спільнот.

Таким чином, етика перебуває в праві у концентрованому вигляді «абсолютних першопринципів і першонорм» як його цінності-сенси, цінності-цілі, заради яких право існує і які воно покликане оберігати всіма наявними засобами. Ця соціокультурна основа надає правовим приписам особливе значення – свідоме прагнення їх реалізації через внутрішні – моральні потреби людини. Вона підпорядковує цим потребам мотиваційні структури правової свідомості, надаючи поведінці вищого сенсу.

Друга функція характеризує право в дії, в його професійному – функціонально-прагматичному значенні. Ця функція реалізує цінності-норми,

які фактично відіграють роль цінностей-засобів інструментального характеру, що продиктовані суспільними потребами й інтересами. Вони передбачають способи поведінки, які в певних умовах відповідають критеріям цивілізованості і культури. Саме таке «істинне» розуміння права отримало символічне визначення «дволикого Януса», повернутого одним лицем до моралі, релігії, культури в цілому, а другим – до державної політико-правової прагматики [35, с.188].

У практиці зарубіжних країн, які сповідують християнське віровчення, «абсолютні першопринципи і першонорми», як правило, задекларовані у преамбулі конституції держави, сформульовані як принципи державної служби у відповідних законах. Правомірність такої позиції визнається і вітчизняними авторами (В.Копейчиков, В.Шименцов та ін.), адже держава покликана виявляти і закріплювати загальносоціальне право в законах, забезпечувати і гарантувати його своєю діяльністю [156, с.15].

Можна стверджувати, що право, як і політику, поєднує з етикою насамперед спільність цілей і простір функціонування. Практична взаємодія етики-права у формі законів і процедур, які регламентують службову поведінку, дає змогу утверджувати гуманні суспільні відносини, в системі яких забезпечуються конституційні права й свободи громадян і прогресивний суспільний розвиток. Це зумовлює легітимацію правового регулювання поведінки – узаконення, виправдання, обґрунтування як перед громадянами, соціальними групами, суспільством, так і перед самими державними службовцями. Інакше кажучи, проблема дієвості правового впливу й контролю держави пов'язана із забезпеченням органічної єдності права й етики. На особистісному рівні вона зумовлена рівнем морально-правової культури державного службовця, його авторитетом, на державному – моральністю, яка вимірюється справедливістю закону [35, с.137], його відповідністю суспільним моральним цінностям, обов'язковістю дотримання, а отже, рівнем реального авторитету влади. Як слушно зауважив Дж. Роулз, держава має виправдання тоді, коли її вважають справедливою. Це – основна підстава легітимації її владного авторитету [312]. Вона зобов'язана обґрунтувати громадянам, суспільству необхідність, доцільність і справедливість правових засобів впливу і підтвердити конкретними результатами їх ефективність. Мова йде про моральність влади.

В етичному регулюванні не існує такої проблеми, оскільки воно впливає з природної суті людини і людської спільноти. Воно здійснюється у двох формах: а) внутрішній (самоконтроль честі й совісті); б) зовнішній (громадський контроль і стимулювання – публічно-просторовий конт-

роль, який полягає в стимулюванні, нагляді за поведінкою службовця і її оцінюванні громадянами-споживачами державних послуг, трудовим колективом, суспільною думкою тощо).

Дієвість етичного регулювання залежить від рівня моральної самосвідомості людини і суспільства, а також від «політичної волі» керівництва – його готовності і здатності перейти від слів до справ у здійсненні реформ, у тому числі й адміністративної [309, с.71].

Публічно-правова природа державної служби зумовлює інституціалізацію тих етичних норм службової поведінки й відносин, які сприяють підвищенню рівня індивідуальної і суспільної моралі. На цій ідеї побудована так звана нормативно-формалістська або легітимістська (від лат. *legitimus* – законний) концепція влади. Згідно з цією концепцією, закон виступає і як правовий, і як моральний чинник влади. Така практика відома у вітчизняній історії з часів Київської Русі. Дослідники підтверджують високий морально-правовий рівень «Руської правди», зокрема відображення у ній поваги гідності людини, поняття честі, справедливості тощо [412, с.96].

Наведені аргументи, на нашу думку, є достатньою підставою для того, щоб зробити висновок про об'єктивну закономірність взаємної доповнюваності цих двох форм регулювання поведінки державних службовців, зумовленою єдністю простору свободи та її цільовою спрямованістю. Її практичним виявом є законодавче закріплення моральних норм і принципів професійної діяльності державних службовців, які мають імперативний характер, у правових документах.

Гармонійне узгодження етичного й правового регулювання не означає їх повного збігу. Спільний простір функціонування суспільного інтересу і блага, який об'єднує етику й право, існує для дотримання права кожної людини на свободу й гідність, на задоволення індивідуального інтересу й потреб. Ця об'єктивна обставина зумовлює роль етики при застосуванні правових норм [3, с.75]. На відміну від етики, право повинно мати межу «дозволеного» втручання у приватне життя особистості, за якою існує простір її особистої свободи, свободи вибору поведінки виходячи з власного розуміння морально-професійного обов'язку і відповідальності, які скеровуються совістю. За цією межею діє винятково морально-етичне регулювання поведінки особи як суб'єкта правових відносин з властивими йому формами і засобами громадського контролю та реагування оточуючих. Воно стосується однаковою мірою і громадянина, і державного службовця. У цьому розумінні ми поділяємо погляди вітчизняних авторів, які вважають, що важливою проблемою правового регу-

лювання поведінки державних службовців є надання їм права на оскарження рішень з основних питань, пов'язаних із службовою діяльністю [85, с.117]. Разом з тим, правильне розуміння меж правового регулювання поведінки державного службовця у відносинах із громадянами зумовлене його правовим статусом. На відміну від громадян, які здійснюють свої права за принципом «дозволено все, що не заборонено законом», справедливий для державних службовців принцип формулюється так: «Дозволено лише те, що визначено законом» (Конституція України).

Отже, право не може власними засобами вирішувати проблеми моралі. В такому разі воно позбавляє людину права бути собою. Подібна практика існувала в радянські часи, яка породила ідеологію та психологію «патерналізму». Її сенс полягає в тлумаченні суспільно-правових відносин у термінах родинних стосунків: «дбайливий батько опікується і наглядає за нерозумними дітьми». Суть такого правління – у позбавленні громадян більшості прав і свобод, а отже реальної відповідальності за стан суспільства і, зрештою, відчуження від держави – від участі у вирішенні державних справ. Це призводить до вседозволеності (свавілья) влади шляхом надмірної концентрації прав.

Аналізуючи співвідношення етики й права, доцільно розглянути етично-правові моделі управлінської поведінки і відносин, які відповідають певним етичним формам суспільного життя: моральнісній (постконвенційній за Кольбергом); моральній (конвенційній) та імморальній (аморальній) [35, с.146].

Моральнісна модель характеризує вищий рівень взаємовідносин суб'єктів управління. Це – ціннісно рівновеликі відносини влади й підпорядкування. У проекції на відносини між державою (державними службовцями) і громадянами цей тип відносин характеризується тим, що для держави пріоритетними є інтереси громадян, а для кожного громадянина – інтереси держави. Такі відносини можна вважати бажаними, належними. Їх природа зумовлена сутністю моралі [9].

Моральна модель характеризує відносини конвенційного (договірного) типу. Їх взірцем можна вважати відносини практичної взаємодії правової держави і розвиненого громадянського суспільства. Держава виконує свої владні функції, спираючись не стільки на силу й примус, скільки на моральний авторитет і компетентність. У системі моральних відносин «панує» логіка цивілізованої лояльності і культура взаємного розуміння. Громадяни підпорядковуються державі, оскільки розуміють доцільність, практичну виправданість вертикально-ієрархічної моделі взаємодії. Такий тип відносин є орієнтиром для нашої держави, яка намагається

встановити гуманні, цивілізовані соціально-правові відносини. Система права у таких відносинах відіграє роль нормативного «буфера». Громадяни готові служити легітимній владі за умови, що вона не посягає на їх гідність і сама дотримується законів.

Імморальна модель – «силова» модель відносин. Її об'єктивною основою виступає закон, позбавлений моральної основи. Коли у правовій нормі «етос ігнорується, виникає її редуційна модель, яка зводить право до імморальної сили, до бездушного механізму» [35, с.137]. Така модель відносин породжується також дією суб'єктивного фактора. Вона властива категорії керівників, у яких, як правило, «відсутня та форма уяви і нормальної вразливості, яку зазвичай називають совістю» [35, с.149].

Отже, держава залежно від цінностей і цілей, які покладені в основу права й етики державних службовців, виступає як моральнісний, моральний чи імморальний суб'єкт. Демократичні цілі української держави спрямовані на забезпечення, в першу чергу, справедливості щодо кожного громадянина (це – моральний імператив), а також на зростання загального суспільного добробуту. Тому вони є моральними в міру забезпечення справедливості стосовно кожного громадянина, а також зростання блага кожного громадянина, відповідно до можливостей спільноти. Оскільки практична реалізація демократичних цінностей і цілей покладається на державних службовців, то вона зумовлює певну сукупність стандартів і етичних вимог до їх морально-професійного рівня та діяльності, які становлять професійну етику. Джерелом таких вимог і стандартів є суспільні цінності, морально-професійні норми, сформульовані в Конституції України. Безперечно, політичний курс України, проголошений Конституцією, є програмою суспільного розвитку морально-правового характеру, спрямованою на розбудову демократичної, правової, соціальної держави, в якій найвищою цінністю є людина, її права і свободи. Його реалізація потребує послідовного юридичного внормування суспільних відносин на вказаних засадах і забезпечення механізмів їх реалізації: «щоб закони держави і держава були правовими, не досить того, щоб вони більш-менш адекватно відповідали волі й інтересам громадян. Потрібні ефективні стабільні механізми їх реалізації і захисту, необхідний по-справжньому демократичний політичний режим...» [137, с.5].

Проаналізований вище зарубіжний досвід адміністративного реформування дає підстави зробити висновок, що шляхи практичного втілення задекларованих цінностей-цілей мають ґрунтуватися на усвідомленні глибинної (людяної) суті державної політики. Необхідно визнати непродуктивним підхід, згідно з яким етика й політика розглядаються як авто-

номні системи. Відродження заходом аристотелевого бачення політики як «спілкування вільних людей» [21, с.1279 а 22], концепції фронезису як своєрідної етико-практичної раціональності і поєднання їх із кантівською ідеєю абсолютних цінностей є «новим» підходом до демократичного державного управління. Про це свідчать дискусії в західній літературі на теми: «Політика, зміна цінностей, технологія: вихідні принципи соціального розвитку», «Мораль, політика та процес виховання», «Зміна цінностей, демократія, суспільство: перспективи на наступне десятиріччя», «Етика та політика сьогодні», «Чи можлива універсальна етика?» та ін. [115; 372; 424; 428]. У наукових працях російських учених ця полеміка відбувається сьогодні навколо питання впровадження гуманітарної експертизи державних проектів [78].

Аналіз показує, що збіг сучасних підходів із аристотелевою парадигмою осмислення взаємовідносин етики й політики зумовлений розумінням влади як механізму людського спілкування – взаємодії з громадянським суспільством, що не передбачає обов'язковості насильства й примусу; розвитком концепції справедливості, співвідношення засад демократії і авторитету, а також із раціональним сприйняттям ідей прагматизму [84]. Як вважає український філософ О. Хома: «людство завжди шукало шляхів до загального консенсусу, і питання про його засади та механізми досягнення давно вже на часі» [402, с. 20].

Сьогодні існує кілька продуктивних, з погляду політико-правового регулювання поведінки державних службовців, напрямів розв'язання проблеми взаємовідношення етики й політики. Це, зокрема, концепції соціальної етики (Б.Сутор, Ф.Бломе-Дрез, К.Хоман та ін.), етики реалізму (В.Айхлер), дискурсивної етики (К.-О.Апель, А.Піпер, Ю.Хабермас та ін.). Творчий розвиток давньогрецького розуміння взаємозв'язку і взаємної доповнюваності етики й політики на основі методологічно опрацьованих засад інтерсуб'єктної комунікації представляє дискурсивна етика. Нова етика згідно з Апелем має бути універсалістською, тобто чинною скрізь і завжди, але й етикою відповідальності, тобто такою, що принципово зважає на наслідки застосування універсальних норм. Вона має бути раціонально обґрунтованою, проте не за допомогою засобів вільної від цінностей наукової раціональності, як це було в тоталітарних державах і за часів протистояння двох систем. Нарешті, вона не повинна приписувати «значуще, належне кожній окремій людині», оскільки окрема людина не здатна досягнути відповідальності за далекосяжні наслідки колективної діяльності. Тому природною є потреба в інституційній етиці, яка б визначала і вимоги до індивідуальної поведінки [160, с.17]. Наслідки інститу-

ціональної інтерпретації професійної етики вагомій. Насамперед вона звільняє державного службовця від надмірних правових вимог, які виявилися недостатньо ефективними для проведення адміністративної реформи [309, с.69-70].

Інституційна етика «обмежується вимогою лояльності», що активізує моральну сферу особистості, де «лояльність» полягає в готовності відгукнутися «на належним чином «обґрунтований» (і унормований – *М.Р.*) заклик, зроблений від імені колективу або в ім'я «суспільного» інтересу чи потреби» [261, с.25]. Крім утворення «невідомого раніше» простору свободи діяльності, індивіду в цих умовах «доводиться брати відповідальність на себе і мислити себе у ряді випадків ззовні і проти соціуму» [160, с.17]. На такому фундаменті формується самоцінна, вільна і відповідальна особистість, яка здатна пізнавати засади своєї професійної діяльності, тобто інституціоналізація етики сприяє переміщенню джерела морального судження із соціуму в сферу особистості. Державний службовець обґрунтовує свою поведінку виходячи з уявлення про особистісну і професійну гідність та права. Таким чином, проблема моральності державної служби, її ефективності переноситься у сферу етичної поведінки особистості державного службовця, яка підлягає нормуванню в контексті інституційної етики на засадах рівноваги міри свободи й обмежень (*примусу*) відповідно до місії державної служби в суспільстві.

Аналіз співвідношення «етики-політики-права» у функціонуванні державної служби дає змогу розглянути етику державних службовців у контексті теорії соціальних інститутів.

1. Етика державних службовців – це соціально-культурне утворення, призначене врегульовувати професійні відносини державних службовців. Оскільки вона діє в рамках державної служби як соціального інституту, то це явище розглядається як різновид інституційної етики.

2. Метою інституційної етики є нормативне забезпечення передбачуваної поведінки державного службовця на конкретній посаді відповідно до конституційно-правових вимог. Вона створює об'єктивні умови професійної діяльності державних службовців на засадах вимог «етичного мінімуму», закріпленого в нормативно-правових актах. Реалізуючи ідею єдності «етики-політики-права», інституційна етика слугує надійним механізмом регулювання професійної діяльності державних службовців, її якісного забезпечення відповідно до рівня складності праці, посадових повноважень і соціальної відповідальності у системі державної служби.

3. Інституційна етика вирішує питання про моральні якості, якими повинен володіти державний службовець, морально-етичні чесноти, які

характеризуються поняттям «добročесність», а також етичні норми й правила виконання професійних обов'язків згідно з посадою. У такому розумінні використовується поняття індивідуальної етики державного службовця, на відміну від особистої моралі, якою людина послуговується в приватному житті.

4. Інституційна етика відображає «етичну програму» держави [372, с.71]. Демократичній державі має відповідати «демократична інституційна етика». У вимірі інституційної етики державної служби задаються етичні характеристики демократичного суспільства, які реалізуються в солідарній поведінці службовців усіх гілок влади як його базові цінності-цілі: гідність людини, свобода, справедливість та ін.

5. Зміст інституційної етики визначає «рамковий порядок» службової професійної діяльності і спілкування, який забезпечує усталений характер моральних професійних відносин і здатний протистояти аморальним проявам окремих службовців. Він формується на основі суспільних цінностей і специфічних норм службової діяльності, закріплених у політичних і правових документах, а також у загальних правилах поведінки або в етичному кодексі державного службовця. У цьому розумінні інституційна етика «приписує» державному службовцеві «певне бачення» морального обов'язку як морального способу виконання службового обов'язку.

6. Інституційна етика доповнює індивідуальну етику сукупністю вимог щодо узгодження професійної діяльності в межах державного органу та встановлює інституційні форми контролю. Інституційна етика підтримує індивідуальну етику механізмами, що стимулюють моральну, попереджують і карають аморальну поведінку окремого службовця.

7. Ефективне функціонування етики державних службовців вимагає створення організаційних структур, які забезпечують практичну реалізацію етичної політики. Маються на увазі етичні інститути в рамках державної служби.

8. Інституційна етика полегшує морально-етичний вибір державного службовця. Разом з тим вона потребує від нього суворого дотримання встановлених етичних правил і виконання професійного обов'язку як обов'язку морального.

9. Інституційна етика покладає на керівників відповідальність за моральну поведінку державних службовців, морально-психологічний клімат у довіреному йому підрозділі, за ефективне функціонування підпорядкованих органів державного управління і посадових осіб відповідно до конституційно-демократичного сенсу держави.

10. Поділяючи думку дослідників про необхідність і одночасну обмеженість інституційної етики, оскільки вона «приписує» певне бачення обов'язку державного службовця, вважаємо за можливе подолати цю обмеженість, створивши державно-громадський комітет з етики з відповідною інфраструктурою. Одним із основних завдань такого утворення буде обґрунтування «меж» юридично належного і самостійності державного службовця у прийнятті управлінських та інших рішень незалежно від його місця в ієрархічній структурі управління.

11. Практичне впровадження етики державних службовців зумовлює потребу в етичній інфраструктурі, яка сприятиме реалізації моральної місії державної служби шляхом забезпечення сукупності суб'єктивних і об'єктивних факторів та засобів регулювання поведінки державних службовців. До перших належить добровільне й публічне взяття на себе службовцем морального обов'язку віддано і професійно служити громадянину, державі й суспільству. Другі включають сукупність політико-правових засобів регулювання етичної професійної діяльності державних службовців.

Висновки до розділу 4

Як методологічну основу дослідження процесу формування і функціонування етичної поведінки державного службовця використано теорії соціальної поведінки, соціальної взаємодії, психології спілкування і відносин, а також методика колективної – «командної» – діяльності.

Модель моральних відносин, яка надає триєдиному простору професійної поведінки державних службовців – діяльності, відносинам, спілкуванню – бажаного характеру, задається професійними етичними принципами й нормами, які фіксують соціальні потреби в певному типі поведінки. На особистісно-професійному рівні ці потреби виявляються в наборі морально-професійних рис і якостей державного службовця, відомих як інтелігентність, доброчесність, лідерство, самоконтроль тощо.

Моральні чесноти функціонують як норми поведінки, їх засвоює особистість у процесі професійної діяльності та спілкування, побудованих на засадах суб'єкт-суб'єктної взаємодії завдяки відповідній технології організації. Це означає, що етична поведінка державних службовців є наслідком моральних взаємовідносин, які виникають у процесі колективно організованої професійної діяльності на засадах суб'єкт-суб'єктної взаємодії. Необхідною умовою функціонування моральних відносин є

відкритість партнерів, інтелігентність, які уможливають взаєморозуміння і взаємну довіру.

Моральна цінність взаємовідносин, продуктом яких є якість особистості державного службовця як морального суб'єкта, народжується в процесі спілкування. Його наслідком є формування індивідуального, групового і колективного суб'єкта діяльності – «спілки», «спільноти», яким властива ціннісно-орієнтаційна єдність. Моральне спілкування функціонує як окремий вид діяльності, як засіб діяльності і як внутрішнє спілкування.

Моральна діяльність як форма моральної поведінки державних службовців може бути охарактеризована у двох значеннях: 1) з погляду її організації – як суб'єкт-суб'єктна взаємодія, що породжує моральні відносини; 2) з погляду відповідності її структурних елементів моральним критеріям.

Рушійними силами етичної поведінки державного службовця є мотиваційні й ціннісні суб'єктивні орієнтації, які виконують функції спонукальних і регулювальних засобів поведінки. Дієвість суб'єктивних орієнтацій етичної поведінки визначається рівнем розвитку моральної свідомості і самосвідомості, який зумовлює здатність до критичного «зважування» цінностей, вибору «золотої середини», а також оцінювання їх наслідків у конкретній професійній ситуації з погляду суспільних та індивідуальних інтересів.

Оскільки визначальну роль у збагаченні морального досвіду відіграє здатність державного службовця до критичного мислення і рефлексії, до етичного дискурсу і морального оцінювання, то засобом його вдосконалення є професійно спрямована етична освіта.

Етика державних службовців найбільш повноцінно формується в процесі соціалізації – соціально-професійного становлення і розвитку майстерності завдяки засвоєнню фахових знань, оволодінню вміннями і навичками в контексті суспільно-професійних етичних цінностей і стандартів. Цей процес базується на принципах інтерналізації, очікувань та інституціоналізації.

Те, що професія державного службовця має політико-адміністративний, правовий і етичний аспекти, свідчить про необхідність органічного поєднання політико-правового і етичного регулювання її функціонування. Це, однак, не означає, що державні службовці займаються політикою. Більше того, державна служба в умовах формування демократичного суспільства не може служити жодній із політичних сил незалежно від її місця в політичній системі. Державна служба «служить народу

України» (Конституція України). Професійна етика державних службовців покликана забезпечити службову діяльність щодо всіх суб'єктів державного управління. На це спрямований принцип лояльності. Проте з проведеного аналізу випливає: по-перше, що державна служба має будуватися на принципі позапартійності (про подібний підхід йшлося вище); по-друге, об'єктивна природа взаємодії політики й етики на державній службі вказує на важливу роль в етизації державної служби і формуванні професійної етики державних службовців політичної волі вищого керівництва і спеціально створених інститутів держави; по-третє, для утвердження моральності державної служби важливим є забезпечення її публічності й відкритості. Дотримання цих принципів забезпечить побудову професійної діяльності на засадах взаємно відповідальної співучасті службовця і громадянина в управлінні державними справами.

Практичний аспект проблеми етики поведінки державних службовців пов'язаний з її правовим регулюванням. Право забезпечує моральність професійної діяльності опосередковано, завдяки ціннісно-орієнтаційній і регулятивно-критичній функціям юридичних норм, і безпосередньо – шляхом надання окремим етичним нормам правового статусу. Моральні цінності й етичні засоби впливають на поведінку державного службовця за принципом добровільності, через переконання й апеляцію до його честі й совісті. Проте жодна складна соціальна система не виживе, якщо згода з більшістю її нормативних засад не є обов'язковою, тобто якщо за їх недотримання не будуть застосовуватися залежно від ситуації негативні санкції. Тому для збереження цілісності соціальна організація зобов'язана застосовувати примус для покарання порушників і запобігання недоброчесним учинкам. Це зумовлює потребу в поєднанні етичних засобів формування етики поведінки державних службовців із правовими регуляторами. Йдеться про законодавче регулювання правил поведінки державних службовців, які забезпечують спільну діяльність (внутрішню і зовнішню) на засадах суспільних цінностей, а також законодавчо закріплених професійних принципах і нормах, у тому числі позапартійності, заборони поєднання державної служби з іншими видами професійної діяльності.

Проведене дослідження дає змогу зробити висновок про те, що органічне поєднання етичного, політичного і правового регулювання діяльності державних службовців в умовах демократичної держави потребує комплементарної системи регулювання поведінки державних службовців – етичної інфраструктури, яка цілеспрямовано формується і функціонує в процесі взаємодії державних і громадських інститутів.

РОЗДІЛ 5

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ РОЗБУДОВИ ЕТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Дослідження показало, що етика державних службовців не зводиться до набору принципів і норм поведінки або до Кодексу етики поведінки. Вона є основою професійної діяльності і відносин та виступає показником авторитету влади в суспільстві за умови наявності у державних службовців певного набору морально-професійних рис характеру, які уможливають моральну поведінку, а також сукупності внутрішніх і зовнішніх об'єктивних чинників, які зумовлюють її сталий етичний характер. У розділі підсумовуються результати проведеного дослідження сутності й змісту етичної поведінки державного службовця у формі теоретичної моделі, яка відображає ці чинники і впливи зовнішнього середовища.

Ми розглядаємо модель етичної поведінки державного службовця як узагальнену характеристику етичної культури професійної діяльності, основою якої є моральність службовця як сутність його особистості. Її структура відповідає структурі моралі. Тому модель етичної поведінки державного службовця – це уявна система ціннісних орієнтацій, мотивів, принципів і норм, особистісних якостей характеру, що детермінують його відносини, діяльність і спілкування на засадах взаємності, а також способів діяльності і форм відносин тощо. Вона визначає межі об'єктивної і суб'єктивної моральної відповідальності державного службовця, характеризує його ставлення до своєї соціальної ролі, до колег, трудового колективу, партнерів і громадян, до самого себе; визначає загальні орієнтири для творчих рішень і критерії морального «зважування» цілей, засобів, стосунків і пошуку «золотої середини» (рис. 5.1).

В основу моделі етичної поведінки покладено ідеї та принципи, що впливають із суті етики як науки:

- ідея універсальності етичних принципів і норм, їх дія в усіх сферах державної служби, на всіх рівнях службової ієрархії;
- ідея відповідності мети і засобів професійної діяльності вищим цінностям; відповідності результатів поставленій меті;
- принципи гуманізму, справедливості, доцільності, оптимальності та естетичної привабливості вчинку (рішення, дії);
- дотримання національних звичаїв і традицій поведінки.

До внутрішніх чинників етичної поведінки віднесено групи особистісних чинників, які в конкретній ситуації визначають моральний вибір державного службовця. До них належать характеристики професійної моральної свідомості: 1) *ціннісні орієнтації* – людина, Батьківщина, свобода, справедливість, солідарність; 2) *мотиви* – служіння, співучасті, самореалізації; 3) *принципи поведінки* – законність, лояльність, ініціативність, відповідальність, підзвітність, співпраця, прозорість, відкритість; 4) *норми поведінки* – законність, співпраця, позапартійність, розмежування влади й бізнесу, декларування видатків тощо. Суб'єктивними чинниками виступають також *здібності і морально-професійні якості* – професіоналізм, добросовісність, лідерство, інтелігентність, чесність, відповідальність, самоконтроль, толерантність, комунікативність тощо. До чинників практичної поведінки належать *рівень знань і досвіду в основних сферах компетенції* – високий рівень управлінських знань, знань із людинознавчих наук, правові знання, культура спілкування і навички міжособистісної взаємодії, здатність до роботи в «команді» тощо; алгоритми і критерії морального вибору; форми морально-професійної взаємодії тощо.

Фактори внутрішнього середовища (колективу й інституту державної служби) здійснюють стимулюючий вплив і контролюють реальну діяльність і поведінку державних службовців. До них належать: організаційна структура, способи організації колективної праці, система ділової комунікації, морально-психологічний клімат, організаційна культура, стиль керівництва тощо. До факторів зовнішнього (суспільного) середовища відносимо суспільні цінності, інтереси й очікування, громадську думку, довіру до влади, стандарти та вимоги міжнародної спільноти та ін.

Термін «формування професійної етики», як і термін «професійна етика», стосується не лише окремого державного службовця, а й трудових колективів державних органів і державної служби в цілому. Тому моральність державного службовця не можна виокремлювати від моральних принципів організації діяльності колективу та інституційних етичних засад. Модель етичної поведінки містить також загальну характеристику алгоритмів етичної оцінки ситуації і морального вибору, показує етапи і механізми формування етичної поведінки тощо. Цей процес схематично представлений на рис.5.1.

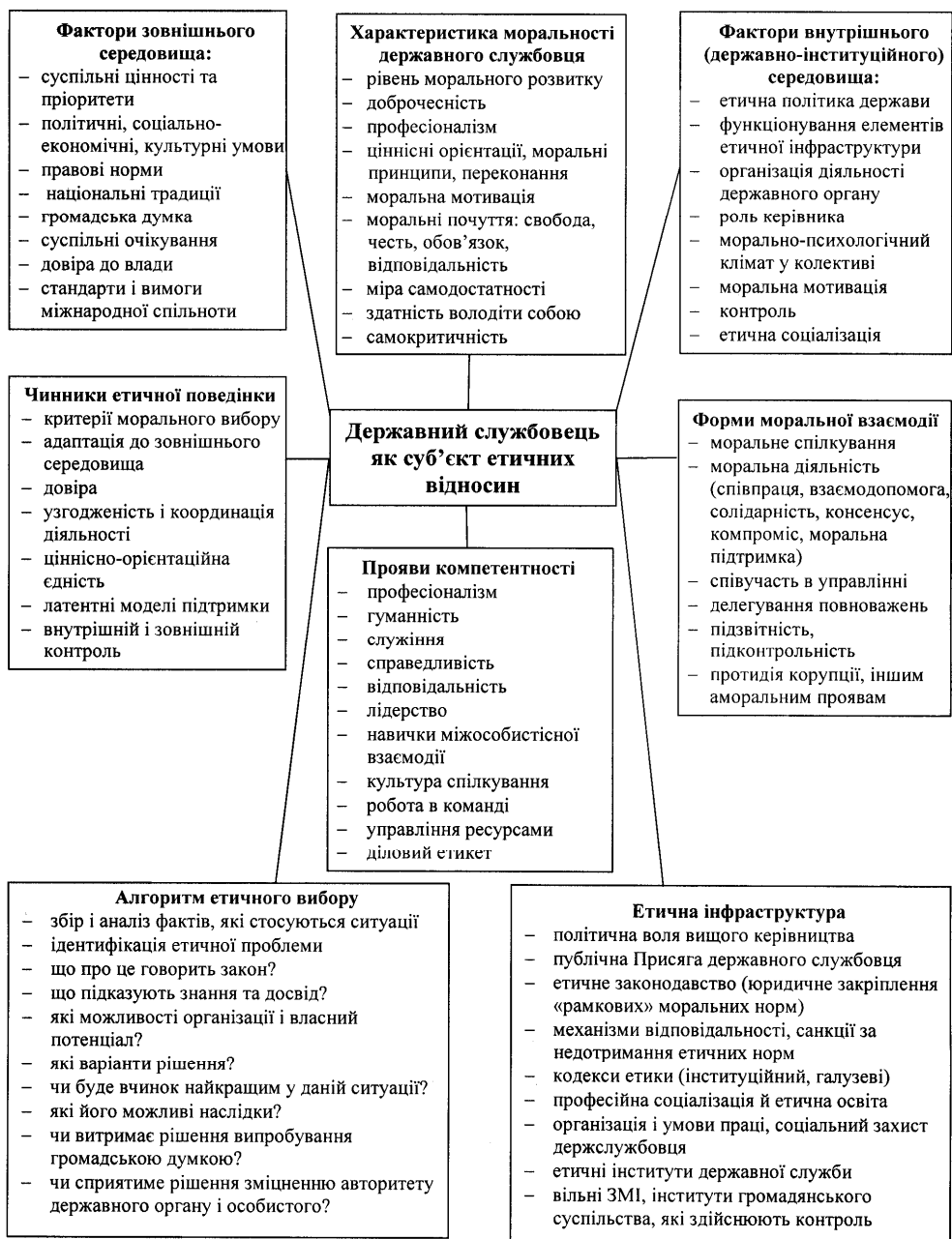


Рис.5.1 Основні складові процесу формування та функціонування етики державного службовця і його чинники

Формування етики державних службовців може відбуватися стихійно або мати цілеспрямований характер і базуватися на відповідних нормативних документах держави та інститутах держави і громадянського суспільства. Проте у кожному випадку його основою виступає моральна свобода. Моральна свобода особистості – «свобода для» (досягнення суспільно значимої колективної мети) уможливорює свідоме виконання професійного обов'язку як морального. Вона надає моралі статус регулятора професійної поведінки службовця. Реальні межі моральної свободи визначаються межами вільного вибору: 1) суспільно схваленими нормами службової поведінки; 2) правами, якими суспільство наділяє службовця для виконання службових обов'язків і задоволення його потреб та інтересів; 3) належними умовами праці, які забезпечують стандарти виконання службових обов'язків. Як було показано вище, ці компоненти моральної поведінки певним чином закріплені в Законі «Про державну службу» і конкретизуються в регламентах державного органу і посадових інструкціях. Знання реальних прав, якими за посадою наділяється державний службовець, і вміння користуватися ними є тими суб'єктивними умовами, що уможливають реальність морального вибору. Що стосується етичних принципів і норм, сформульованих у нормативно-правових актах, то вони дають лише загальні вказівки до дій, а не рецепти поведінки. Тобто моральна поведінка залежить не тільки від знання етичних принципів і норм, а й від можливості, здатності і бажання вибирати правильні методи і засоби їх застосування та відповідати за наслідки вибору. Цей суб'єктивний чинник залежить від рівня розвитку моральної свідомості державного службовця, його волі й досвіду моральної поведінки.

У професійній діяльності, як було показано раніше, залежно від цілей, цінностей і мотивів державного службовця існують три моделі поведінки. Вони характеризують зв'язок між ставленням до етичних вимог (ціннісними орієнтаціями), свободою вибору і реальним учинком. Перший тип поведінки, який умовно можна назвати «пристосування», відповідає етичним нормам під тиском зовнішнього контролю, другий – «згоди та індивідуальних прав» – відображає поведінку, відповідно до морального обов'язку, третій – «моральної автономії» – характеризує поведінку, мотивом якої є внутрішня потреба діяти морально.

Відповідно до розробленої моделі етичної поведінки державного службовця процес формування професійної етики розглядається на основі розбудови етичної інфраструктури, яка являє собою розгалужену нормативно-правову й інституційну базу реалізації етичної політики українсь-

кої держави. Такий підхід забезпечить керованість і результативність цього процесу.

5.1. Роль етичної інфраструктури у забезпеченні комплексного підходу до формування етичної поведінки державних службовців

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

Тому в полі зору етичної служби має бути увесь комплекс завдань, пов'язаних із професійною діяльністю державних службовців:

- офіційне визнання етичних норм як критеріїв оцінювання професійної діяльності: управлінського рішення; службового вчинку; службового підвищення, оплати праці, професійної винагороди тощо;
- добір кадрів за морально-професійними якостями;
- атестація і кар'єрне зростання;

- контроль за дотриманням «Загальних правил поведінки державного службовця» і адекватне реагування на виявлені результати;
- розробка і впровадження системи мотивації і стимулювання етичної поведінки державного службовця, колективу державного органу тощо;
- запровадження ритуалів і розвиток традицій у державній службі;
- етична освіта і методичне забезпечення професійної соціалізації;
- вивчення і поширення досвіду кращих колективів державних органів тощо.

Вирішення названих та інших етичних проблем професійної діяльності, а також упорядкування організації праці і службових відносин на встановлених засадах, щоб «змусити» державних службовців шанувати встановлений порядок, потребує комплексу інструментів і процедур, які будуть спонукати до етичної поведінки і врегульовувати її небажані прояви. Вони можуть бути об'єднані в етичну службу як спеціальний інститут етики державних службовців або ж набрати форми етичної інфраструктури державної служби (державної системи етики) (від лат. *infra* – нижче, під і *структура*). Етична інфраструктура характеризує сукупність взаємодоповнювальних – комплементарних – механізмів, методів і засобів управління професійною діяльністю державних службовців і регулювання відносин, які забезпечують формування і функціонування професійної етики. Йдеться про політико-правові, організаційні, психолого-педагогічні, власне етичні та інші механізми управління професійною поведінкою державних службовців, які сприяють реалізації функцій професійної етики, а також механізми, методи і форми морального регулювання професійних відносин, зокрема координація, інтеграція, співучасть в управлінні, делегування повноважень, етична освіта і соціалізація та ін. (див. рис.5.1).

Запропонований підхід до формування і функціонування професійної етики забезпечує керованість процесу завдяки цілеспрямованій реалізації морального і юридичного права держави на забезпечення моральної професійної діяльності державних службовців засобами, які дозволені Конституцією України і які не порушують прав людини. Він розкриває проблему формування і функціонування етики державних службовців в єдності етичного, політико-правового і організаційного вимірів.

На підставі проведеного дослідження виділено такі елементи етичної інфраструктури: Кодекс етичної поведінки, побудований на ідеях свободи особистості державного службовця і професійної ефективності в умовах колективної праці; механізм прийняття державним службовцем

моральної відповідальності; законодавче закріплення понятійних стандартів, процедур реалізації етичних норм, механізмів внутрішнього контролю й відповідальності за дотримання етичних вимог; організаційні етичні структури, які забезпечують вироблення і реалізацію етичних програм діяльності державних органів і установ (навчання, консультування, нагляд і моніторинг поведінки і службової дисципліни тощо); механізми взаємодії державних органів із громадянським суспільством, у тому числі й форми зовнішнього (суспільного) контролю та стимулювання етичної професійної діяльності державного службовця і трудового колективу; гарантії соціального захисту державних службовців тощо. Розглянемо ці елементи.

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

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

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

Ця вимога є головною детермінантою утвердження в суспільстві справедливості як рівної можливості громадян на професійну діяльність у системі державної служби. По-перше, вона проголошує моральну свободу громадянина, його право на державну службу, на ініціативу й творчість і професійну самореалізацію. По-друге, моральна професійна діяльність державного службовця, яка є діяльністю «служіння народу», вимагає свідомого й добровільного підпорядкування власних інтересів (власної свободи) суспільному благу, а також моральної відповідальності за її результати та соціальні наслідки. Вступ на державну службу, який державний службовець підтверджує публічною Присягою і зобов'язанням дотримуватися Кодексу поведінки, є проголошенням суспільству свідомого вибору праці на благо суспільства як сенсу своєї професійної діяльності. Це

означає, що його вибір є внутрішньо мотивований. Він прагне творити справедливе і чесне суспільство, турбуватися про благо інших як про власне, діючи на етичних засадах, тому його поведінка слугуватиме утвердженню цих норм у суспільних відносинах.

Добровільне зобов'язання поводитися етично свідчить про свідомість морального обов'язку, а тому означає включення особистісного механізму самоконтролю – свідомої волі державного службовця як внутрішнього контролера правильної поведінки. Механізмом забезпечення права на свободу вибору професії державного службовця є норма закону «Про державну службу». Однак, це право має бути доповнено рамковими вимогами щодо моральних якостей кандидата на державну службу, які гарантують його здатність нести моральну відповідальність. Практика показала, що реалізація рівного права на професійну діяльність не забезпечується, вона потребує правового захисту. Такий захист має забезпечити спеціально створений державно-громадський орган контролю і захисту системи морально-професійного відбору кадрів і їх кар'єрного просування.

На нашу думку, в Законі «Про державну службу» є потреба закріпити норму, згідно з якою «на державну службу можуть прийматися лише особи з високими моральними якостями, які мають відповідну професійно-практичну підготовку, фізичний і психічний стан яких дозволяє виконувати службові обов'язки». По-друге, необхідно закріпити обов'язкову конкурсну процедуру заміщення усіх посад державної служби, що дасть змогу зробити незалежним її проходження від одноосібної волі керівника.

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

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

По-друге, реформування державного управління на зазначених засадах забезпечить побудову сучасної моделі етики державних службовців, визначальними цінностями якої буде законність, людина, Батьківщина, справедливість, солідарність. На зміну державній управлінській діяльності, яка ґрунтується на авторитарних, технократичних і бюрократичних засадах, в яких немає місця людині, почне розбудовуватися демокра-

тична, гуманізована система професійної діяльності, зорієнтована на розвиток співпраці, ініціативи й творчості у партнерській взаємодії влади й суспільства, спрямованій на досягнення спільної мети.

Межі етичної поведінки державного службовця (обов'язки, відповідні права, обмеження) бажано встановити Законом «Про етику поведінки державних службовців» або, принаймні Указом Президента України. Сформульовані положення мають бути забезпечені формами контролю, санкціями (формами заохочення і покарання), чіткими процедурами їх реалізації.

4. Механізми відповідальності і санкції за недотримання етичних норм.

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

Цей елемент спрямований на реалізацію принципів відповідальності, відкритості й прозорості, а також підзвітності діяльності державного службовця, шляхом забезпечення внутрішнього і зовнішнього контролю. Механізми відповідальності забезпечують повне й послідовне нормативно-правове врегулювання прав і обов'язків за посадою, стандартів їх реалізації, критеріїв оцінювання результатів, належне керівництво, а також етичний супровід службової діяльності. Останній має включати: професійне етичне консультування, етичну експертизу управлінських рішень, внутрішній контроль поведінки державного службовця, моральний аудит діяльності колективу в цілому. Названі механізми зорієнтовані на цілеспрямоване формування моральних умов праці і відносин, при яких професійні дії державного службовця, його вчинки, рішення, їх наслідки не допускають морального зла – є законними, компетентними, справедливими, економними, результативними. Прикладом законодавчого нормування праці державного службовця може служити «посадовий регламент» державного службовця Російської Федерації, який прийнятий Законом про державну службу РФ (2004) замість посадової інструкції.

Персональна відповідальність за нормування праці на робочому місці, його організацію, ефективність і етику праці державних службовців має покладатися на безпосереднього керівника.

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

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

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

Кодекс має бути контрольованим і контролюючим механізмом. Якщо він не містить положень про неприпустиму поведінку і застосування до неї покарань, то він є лише декларацією про етичні вимоги. Такими покараннями можуть бути як незначні дисциплінарні стягнення, так і найбільш суворе – виключення із професійних рядів з оприлюдненням скоєного порушення. В останньому випадку міра покарання хоч і висока, проте вона свідчить про колективну турботу про професійну гідність і честь. Окремим питанням необхідно вважати колективну відповідальність професії державного службовця перед суспільством і засади її реалізації. Робота в цьому напрямі має проводитися паралельно із формуванням індивідуальної професійної етики, про що йшлося вище в аргументації рівневої парадигми професійної етики. Її складовим елементом є свідомість колективної відповідальності за честь державної служби, а не лише за власну честь. Саме це зумовлює необхідність розробки кодексів державної служби (корпоративної етики), державного органу, установи або ж поєднання в єдиному кодексі норм і правил поведінки та відповідальності інституту чи колективу в цілому.

Автором внесено низку пропозицій до Проекту Кодексу поведінки державних службовців України, який розробляється Міністерством юстиції, зокрема про законодавче закріплення специфічних для державної служби цінностей і принципів: Людина, Батьківщина, законслухняність, солідарність, співучасть в управлінні, позапартійність, лояльність до держави, ініціативність, прозорість, відкритість; відповідальність керівництва тощо.

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

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

По-друге, соціалізація як процес професійного становлення державного службовця залежить від кількох факторів: належного введення новоприйнятих на посаду, в колектив, підтримки й стимулювання етичної поведінки, контролю й оцінювання діяльності, програмування кар'єрного зростання тощо. Тому серед механізмів професійної соціалізації потрібно виділяти ті, які домінують на етапі вступу на державну службу (первинна соціалізація під час випробувального терміну або стажування), – ідентифікація, наслідування, адаптація, і ті, що є визначальними в процесі практичної діяльності, – фасилітація, індивідуалізація.

По-третє, виділення цього елемента в етичній інфраструктурі вказує на виховну функцію керівника, його особливу відповідальність за професійний розвиток, етичну поведінку державного службовця та за морально-психологічний клімат у колективі. Особистий приклад етичної поведінки керівника в поєднанні з механізмом фасилітації та етично доцільною організацією праці колективу сприяє формуванню етичного простору про-

фесійної діяльності, який стимулює моральну стійкість державного службовця в індивідуальній та колективній діяльності.

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

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

Попри те, що в державну службу привносяться елементи ринкової організації праці, про що свідчать і відповідні терміни в зарубіжній і вітчизняній літературі – «споживачі», «клієнти» тощо, – не можна її ототожнювати з обслуговуванням клієнтів. Специфічне призначення державної служби – утвердження в суспільстві засад справедливості щодо кожного члена суспільства. Аналогічну позицію дедалі активніше висловлюють зарубіжні науковці й практики [84, с.703; 375, с.3;]. Вони наголошують на неприпустимості проведення простої аналогії між діяльністю державного службовця і сферою бізнесу, зведення державної служби до надання послуг клієнтам: державний службовець справедливо на підставі закону забезпечує права кожного громадянина, тобто служить усьому суспільству. Об'єктивно підвищена відповідальність за виконання службових обов'язків передбачає і його право на належні умови праці. Тому цей елемент інфраструктури є своєрідною вимогою до держави і суспільства забезпечувати гідні, відповідні рівню соціальної відповідальності державного службовця, умови етичної професійної діяльності. З погляду етики належними є такі умови праці, в яких забезпечується повага гідності, визнання важливості праці кожного, атмосфера довіри, можливість свободи вибору і самореалізація, належно оцінюється ініціатива й самостійність у підході до справи, а оцінка і вартість праці адекватні її суспільній ролі.

У процесі дослідження нами виділено низку критеріїв мотивуючої організації праці, яких мають дотримуватись керівники.

1. Будь-які дії керівника повинні бути обґрунтованими і відповідати нормам закону й етичним правилам.

2. Більшість працівників відчують задоволення від роботи, за яку несуть персональну відповідальність, оскільки задовольняють свою потребу в особистій причетності до результатів колективної діяльності. Потрібно залучати кожного працівника до розробки стратегії і тактики змін у роботі колективу і на робочому місці.

3. Керівник повинен здійснювати керівництво на засадах співучасті працівників в управлінні справами колективу, у процесі прийняття рішень, насамперед тих, які стосується безпосередньо їх діяльності відповідальності.

4. Необхідно надати працівникові реальну можливість вносити пропозиції щодо формування планів діяльності колективу, виявляти творчість та ініціативу в колективній діяльності. Для цього доцільно визначати державному службовцеві межі прояву самостійності при виконанні посадових обов'язків, надаючи йому право приймати з окремих питань самостійне остаточне рішення.

5. Потрібно формувати в працівника настанову про його значимість у діяльності колективу, про те, що від його участі залежить кінцевий результат і колективний успіх.

6. Стимулювання ініціативи й творчості в діяльності державних службовців вимагає надання їм «права на помилку». Навіть негативний результат прояву ініціативи службовця є також результатом. Він принаймні показує, який шлях у виконанні професійних завдань чи досягнення цілі є нераціональним.

7. Кожен працівник має право на систематичну інформацію про якість своєї праці, її роль у досягненні кінцевих результатів, а також на визнання і винагороду (матеріальну і моральну) за досягнуті успіхи.

8. Для кожної людини зовнішній контроль, який здійснюється нераціонально, з порушенням норм етики є неприємний. Для ефективної організації праці доцільно забезпечити систематичний контроль і оцінювання процесу й результатів праці, які б стимулювали ріст професіоналізму, почуття відповідальності й лояльності працівника, а також створювати систему самоконтролю.

9. Більшість службовців у процесі праці прагнуть отримати моральне задоволення від своєї роботи, а також набути нових умінь. Якщо посадові обов'язки не потребують професійного і особистісного розвитку, потрібно змінювати їх або розширювати простір індивідуальної відповідальності.

10. Будь-яка плідна праця службовця повинна завжди отримувати публічну оцінку і винагороду. Таким чином керівник задовільняє його об'єктивну потребу у визнанні.

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

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

9. Інститути громадянського суспільства, які сприяють етизації державної служби.

Громадянське суспільство і ЗМІ як його елемент в етичній інфраструктурі мають бути не лише засобами зовнішнього контролю поведінки державних службовців і тиску на них. Цей компонент, з одного боку, реалізує конституційні вимоги співучасті громадян в управлінні державними справами, підзвітність і підконтрольність держави, а з другого, – узагальнює основну ідею етичної інфраструктури, а саме: демократичне суспільство є гуманним тоді, коли воно спирається на взаємну довіру громадян і влади. Така довіра встановлюється внаслідок відкритості-прозорості діяльності державних органів, їх співпраці з громадянами (соціальними групами, інститутами) у вирішенні державних проблем. Іншими словами, в демократичному суспільстві на засадах партнерської взаємодії відповідально співпрацюють і взаємно контролюють один одного його головні суб'єкти: держава і громадянське суспільство, очікуючи етичної поведінки один від одного.

Взаємодія з громадянським суспільством на засадах відкритості-прозорості – стратегічний інструмент формування етики державних службовців, який сприяє формуванню довіри суспільства до влади. Цей процес проаналізовано нами в окремій публікації [347]. Успішна взаємодія потребує нормативно-правового урегулювання. Аналіз чинних нормативно-правових актів показав, що вони передбачають лише пасивні форми участі громадян в управлінні справами суспільства. Правові механізми регулювання співучасті громадян у вирішенні суспільних проблем відсутні. Тому на часі прийняття законодавчих актів, які довели свою ефективність у зарубіжних країнах. Наприклад: «Про опублікування документів органів державного управління» (Бельгія), «Про відкритість діяльності уряду» (Фінляндія), «Про права громадян у відносинах із органами державного управління», «Про заходи щодо покращення відносин між органами державного управління і громадянами» (Франція); Хартія громадянина, Кодекс практики з доступу до урядової інформації (Велика Британія) та ін. Контроль за їх виконанням має здійснювати окрема інституція, наприклад Комісія з доступу до адміністративних документів (КДАД) (Португалія, Франція), Уповноважений з питань інформації (Ірландія) та ін. [263, с.47-54].

Акцентуючи увагу на активній ролі громадянського суспільства в управлінні державними справами, зауважимо, що цей елемент етичної інфраструктури виконує одну із найскладніших функцій державного управління. Вона полягає в контролі й обмеженні притаманних державним органам тенденцій ставати занадто владними і не виконувати свого призначення щодо розв'язання проблем громадян і суспільства в цілому. Тому інша проблема утвердження етики державних службовців – активність ЗМІ у виявленні аморальної поведінки, фактів зловживань або небезпеки зловживань з боку державних службовців. Таке завдання потребує гарантій безпеки для журналістів від можливих переслідувань. У зарубіжній практиці діє положення про законодавче закріплення права на журналістське розслідування фактів і сигналів про подібні вчинки та захист журналіста від переслідувань за таку діяльність. Подібну практику використовують із 1939 р. США (Закон Хетча).

5.2. Формування етичних знань і навичок етичної поведінки державних службовців у процесі підготовки і підвищення кваліфікації

Як уже зазначалося, етика державних службовців значною мірою залежить від суб'єктивних чинників моральної свідомості і готовності до моральної поведінки на засадах добросовісності. Тому важливим елементом етичної інфраструктури державної служби повинна стати система етичної освіти та морально-професійна соціалізація державних службовців. Проаналізуємо стан національної системи етичної освіти державних службовців України.

Гене́за освітньо-виховного компонента етичної інфраструктури державної служби пов'язується з першими роками незалежності України. Значну увагу цій проблемі приділили учасники українсько-американського симпозіуму «Норми етики в управлінні» (1994) (О.А.Воронько, П.С.Назимко, Г.М. Сагач,

С.Д. Поттс та ін.) [238]. Так, головний консультант служби Президента України О.А.Воронько у виступі на тему «Питання етики в навчанні державних службовців» наголосив, що проблема етики є справою усієї системи освіти державних службовців. При цьому «першочерговим завданням», на думку науковця, є вивчення теоретичних положень етики усіма державними службовцями, оскільки переважна більшість із них не мають базових знань з етики. А в процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців розгляд проблем етики є «швидше окремими епізодами, фрагментами». Такий стан пояснювався спадком минулого: в колишній і сучасній практиці роботи управлінських структур відсутній аналіз і оцінка морально-етичних аспектів діяльності службовців; не розробляються навчальні програми й посібники з етики в державному управлінні, не приділяється належна увага вивченню зарубіжного досвіду тощо [238].

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

- 1) розробити нормативно-правові засади і практичні умови для формування етичної поведінки державних службовців;
- 2) підготувати кількома авторськими колективами навчальні програми і посібники «Етика державного управління», «Етика державного

службовця», «Етика і культура ділового спілкування» та ін.; розробити методичні рекомендації з вивчення етики управління в системі професійної підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, а також у формі апаратного навчання «безпосередньо на робочих місцях» [238, с.64-65];

3) створити кафедру етики управління в Академії державного управління з огляду на складність науково-педагогічної роботи з проблем етики [238, с.88]. Ці пропозиції, на жаль, поки що не реалізовані.

Питання етичної освіти державних службовців розглядалися і на Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми підвищення кваліфікації державних службовців України» (1996), де було проаналізовано «міждисциплінарну модель» підготовки магістрів державного управління і змісту міжнародного співробітництва в підготовці кадрів державних службовців. Ректор УАДУ професор В.Луговий наголосив на практичній участі відомих зарубіжних фахівців у навчальному процесі та в підготовці ряду посібників [11, с.23-25].

Проблему етики державних службовців учені і практики розглядали в загальному і конкретному вимірах. На моральному значенні системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців зосередив увагу професор Бермінгемського університету Е.Кемпбелл (Великобританія). Вона, на думку вченого, «покликана бути не дзеркалом існуючої структури, функцій та цінностей державної ієрархії, а засобом запобігання застою» на державній службі. Основною метою системи навчання має бути досягнення того, щоб держава краще виконувала свої функції [11, с.86]. Подальший розвиток ідея етичної освіти отримала на Всеукраїнській науково-практичній конференції «Шляхи вдосконалення етики державних службовців» (Київ, 2002), яка ухвалила рекомендації «Етична освіта державних службовців і науково-методичні засади її вдосконалення» [419, с.97-98].

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

органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій.

Навчально-виховна діяльність цих закладів побудована на міждисциплінарній основі. Одним з компонентів навчальних програм цих закладів є культурно-гуманітарні знання, спрямовані на підготовку службовців відповідно до гуманітарних вимог професійно-кваліфікаційної характеристики [96]. З вересня 1999 р. «Етика державного службовця» набуває статусу навчальної дисципліни. У навчальні плани НАДУ та регіональних інститутів її включено як окремий навчальний модуль в обсязі 28 годин, у тому числі 20 годин аудиторних занять [216]. У системі підвищення кваліфікації державних службовців практикується вивчення теми «Етика державного службовця» [217].

Аналіз навчальних програм підготовки магістрів державного управління за спеціальностями 8.150000 «Державне управління» (Київ, 1999), «Державна служба» (Київ, 2001) дає змогу зробити висновок про те, що етичні знання входять до складу більшості фахових навчальних дисциплін, надаючи їх суспільну спрямованість. Програма підготовки магістрів державного управління, яка передбачає підготовку фахівців на посади I-IV категорій державних службовців в органах державного управління і місцевого самоврядування, отримала міжнародне визнання, що засвідчено сертифікатом Університету Північного Лондона (Великобританія) [216, с.5]. «Ключовим виміром» Програми визначено філософію державної служби, «спрямованої на відданість Україні, суспільну користь, дотримання політичного нейтралітету, реалізацію принципів законності та порядку, забезпечення конституційних прав і свобод людини, усвідомлення особистої відповідальності за втілення політики економічних реформ, соціальну справедливість у суспільстві» [216, с.9]. Тією чи іншою мірою такий підхід реалізовано в багатьох навчальних модулях базових і вибіркових навчальних курсів, хоч терміни «мораль» і «етика» в тематичних планах не вживаються.

Характеризуючи етичний компонент окремих навчальних модулів наведемо наше розуміння суспільної спрямованості освітньої системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців як способу етизації державної служби. Насамперед нагадаємо, що професійна етика розглядається нами у двох значеннях, які в навчальному процесі необхідно диференціювати, щоб свідомо вирішувати відповідні завдання: 1) як теорія професійної моралі, що обґрунтовує, систематизує застосування моральних принципів, норм і правил у службовій діяльності; 2) як поведінкова практика державного службовця, що характеризує його профе-

сійні дії як дії морального суб'єкта згідно з етичними принципами і нормами державної служби.

У навчальному процесі, який забезпечує освітню, розвиваючу і виховну функції, наведені значення професійної етики реалізуються в єдності. Тому формування професійної етики в навчальному процесі має на меті: 1) засвоєння професійних етичних цінностей, принципів і норм, вмінь і навичок їх практичного застосування в службовій діяльності; 2) індивідуальний моральний розвиток особистості державного службовця; 3) формування суспільно-моральної мотивації професійної діяльності. Вони реалізуються у змісті освіти, а також шляхом відповідної організації процесу навчання, яка стимулює добросесність державного службовця завдяки системі відносин у навчальній групі, розвиває вміння морального аналізу і здатність до свідомого вибору вчинку (рішення, дії тощо).

Таким чином, формування етики державних службовців розглядається як цілеспрямований процес засвоєння знань, умінь і навичок, які зумовлюють розвиток моральної свідомості й самосвідомості, інших суб'єктних якостей особистості, зокрема моральної мотивації службової діяльності, саморегулювання професійної поведінки відповідно до вимог Кодексу професійної етики. У цьому процесі відіграє певну роль кожна з навчальних дисциплін. Завдяки її етичному компоненту вона допомагає державному службовцеві усвідомити моральні цілі й засоби різних галузей державного управління, наявні обмеження, обґрунтувати реальні норми їх оцінювання, виходячи з основних суспільних цінностей – законності, прав і свобод людини, справедливості, солідарності тощо. Інакше кажучи, етика допомагає встановити рамковий порядок у кожній суспільній сфері крізь призму єдиних цінностей, урахуваючи реалії сьогодення. З такою оцінкою ролі етики погоджуються і вітчизняні, і відомі західні фахівці [202; 372].

Розглянемо, як у змісті основних навчальних курсів згаданих магістерських програм за спеціальностями «Державне управління» і «Державна служба» відображені морально-етичні засади державного управління і державної служби [122; 216].

Найбільш органічним і повним є морально-етичне підґрунтя у навчальному курсі «Державне управління і менеджмент». Так, зокрема, в модулі «Сучасні проблеми управління» (автор – професор Н.Нижник) вводиться поняття «людського фактора» в управлінні, аналізуються концепції управління, починаючи із школи «людських відносин» [216, с.125].

У модуль «Організаційно-правові засади державного управління» (Н.Нижник, О.Машков) етичний аспект включений через принципи державного управління. Зокрема, розглядається «соціальний зміст законності», «взаємозумовленість свободи і відповідальності у державному управлінні» (персональна і колективна відповідальність), «гендерна рівність», «соціальна ефективність» у державному управлінні тощо. Аналіз ефективності державного управління як системи здійснюється з урахуванням «людського фактора» [216, с.131]. У модулі «Державна служба: теорія і організація» (доцент С.Дубенко) державна служба представлена як соціальний інститут. Відповідно його зміст визначається «соціальною метою», а діяльність розглядаються в контексті соціальної взаємодії із суспільством [216, с.135]. У базовому модулі «Менеджмент організації» (професор Н.Нижник) теорія і практика менеджменту розглядається в контексті взаємодії «формальної і неформальної організацій». Як окрема тема виділена функція «організації взаємодії», а в темі «Методи менеджменту» серед соціально-психологічних методів розглядаються «моральні стимули» і методи формування соціально-психологічного клімату в колективі [216, с.139]. В основу модуля «Керівник у сфері державного управління» (проф. Н.Нижник, доц. Я.Немирівський) покладено феномен керівництва, який автори розглядають як «специфічний вид людської діяльності з організації людських взаємовідносин та зв'язків у суспільному житті» [216, с.147]. У темі «Тактика і стратегія у діяльності керівника щодо створення дієздатного колективу» вивчаються принципи створення «команди», мистецтво і техніка делегування підлеглим частини повноважень і відповідальності, майстерність стимулювання активності та ініціативи співробітників тощо [216, с.148].

Метою базового модуля «Концептуальні засади теорії політичних наук» курсу «Політологія» (проф. В.Ребкало, доц. В.Шахов) визначено «доповнення та розширення знань про...цінності і нормативні принципи політичного процесу, влади, держави» [216, с.96]. У модулі аналізується національно-державницьке і соціальне спрямування сучасного політичного процесу. Модуль «Соціальне управління і державна політика» (автор – професор Б.Гаєвський) ознайомлює слухачів із філософією державного управління, формальними і неформальними аспектами управління реалізацією державної політики, управлінською мораллю, бюрократизмом як політичним явищем тощо. Особливе значення цього модуля з погляду професійної етики, на нашу думку, полягає в тому, що, вивчаючи тему

«Організаційні парадокси демократичного управління», слухачі усвідомлюють суть одного із основних парадоксів, який інерційно діє у вітчизняній науці і практиці державного управління – сприйняття людини, в тому числі й державного службовця, як його об'єкта. Автор пропонує тему «суб'єкт-об'єкт управління як некоректна формула» [216, с.120]. Вибірковий модуль «Порівняльний аналіз сучасних політичних систем» (професор Б. Кравченко) озброює слухачів аналітичним інструментарієм, основним критерієм якого є «суспільний контекст політики» [216, с.104].

У блоці модулів курсу «Право і законотворчий процес» також приділяється певна увага моральним регуляторам. З погляду етики важливим наслідком вивчення курсу має стати вміння державних службовців розмежовувати адміністративні, правові і моральні регулятори. У базовому модулі «Основи теорії держави і права» (автори – доцент В.Борденюк, О.Гуляницька) цьому завданню підпорядковані питання «Місце права в системі соціальних норм. Принципи права. Співвідношення об'єктивного і суб'єктивного права», які дають змогу ознайомитися з основними морально-правовими категоріями. У темах «Правові норми» і «Реалізація норм права» розкриваються інструментальний характер правових норм, у темі «Система права і система законодавства» – відмінність між двома видами права. Поняття «правомірна поведінка», «юридична відповідальність», які містяться в заключній темі модуля, дають змогу з'ясувати сутність правового регулювання поведінки [216, с.66-67]. У модулі «Адміністративне право» (доц. В.Борденюк) розкривається зміст і аналізується механізм адміністративно-правового регулювання. У темі «Методи управління» розмежовуються нормативно-правові, адміністративні, економічні методи, а також поняття «переконання і примус». У темі «Законність і дисципліна» аналізуються способи їх забезпечення у сфері державного управління [216, с.73].

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

ратівський), «Державна політика і управління в освіті. Молодіжна політика» (проф. В.Луговий).

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

1. Етика в структурі сучасного суспільствознавства: теоретичний і практичний аспект.

2. Методологічні засади аналізу моралі як соціального феномена в структурі суспільної свідомості.

3. Професійна етика: теорія, практика, проблеми (вітчизняний і світовий досвід).

4. Особистість державного службовця (теоретико-етичний і практичний аспект).

5. Проблема спілкування в управлінні трудовим колективом.

6. Культура поведінки і ділова атрибутика державного службовця.

7. Основні шляхи та напрями оптимізації і гуманізації морально-етичного виховання державних службовців.

Модуль передбачає проведення двох семінарів:

– «Проблема спілкування в управлінні трудовим колективом»;

– «Культура поведінки і ділова атрибутика державного службовця» [216, с.175].

Таким чином, у навчальній програмі «Державне управління» етичні знання як компонент змісту освіти деякою мірою представлені у більшості базових курсів. Що стосується організації навчального процесу, яка покликана забезпечити засвоєння цього змісту, тобто формування фронецису (етичного знання-вміння), то можна зробити висновок лише про те, що в програмі домінує лекційна форма навчання.

В оновленій навчальній програмі підготовки фахівців за спеціальністю «Державне управління» (2001) повніше використовуються етичні засади в управлінській діяльності. Її принциповою відмінністю є введення окремого навчального курсу «Філософія та методологія державного управління». Курс включає такі модулі: «Етика державного службовця», «Філософсько-світоглядні та методологічні принципи теорії державного управління», «Специфіка управління соціальними процесами», «Сучасні напрями комунікації», «Формування національної самосвідомості управлінських кадрів» [281, с.333-345]. Аналіз змісту модулів свідчить

про практичне спрямування програмних знань. Це стосується модуля «Етика державного службовця» (Т.Василевська), в якому службова етика розглядається як вид професійної етики. У такому контексті аналізуються цінності та нормативні аспекти професійної моралі, функції етики державних службовців, поняття етичного кодексу. По-новому подається проблема взаємовідносин керівника і підлеглого. Модуль передбачає ділову гру «Способи морального впливу підлеглого на керівника» [281, с.335]. Важлива етико-пізнавальна роль модуля «Філософсько-світоглядні та методологічні принципи теорії державного управління» полягає і в тому, що в ньому як окрема тема розглядається «проблема співвідношення політики та моралі» [281, с.339].

До останнього навчального плану підготовки магістрів державного управління (2005-2007 рр.) внесено низку неоднозначних змін. З одного боку, позитивним є розширення факультативних дисциплін, які слугують теоретичною, методологічною і методичною базою вивчення нормативних дисциплін. Зокрема, «Техніка креативності й етики аналізу державної політики» (В.В.Тертичка), «Ціннісні виміри державно-управлінської діяльності». Формуванню етичної культури, практичних умінь і навичок моральної діяльності і спілкування сприяє модуль «Мистецтво ділового спілкування» (С.В.Крисюк). З другого боку, дисципліна «Етика державних службовців» втратила автономний статус і включена як один із модулів до дисципліни «Філософські проблеми державного управління». На нашу думку, таке рішення не є раціональним, оскільки вже сама назва навчальної дисципліни вказує на її теоретичну спрямованість. Модуль має переважно лекційний характер: із 28 годин аудиторних занять відведено на семінари й практичні форми роботи лише вісім год. [211].

Програма підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» розроблена на основі системно-діяльнісного методу формування змісту навчання, який базується на узагальненій структурі професійної діяльності державного службовця. Програма відображає прагматичний підхід до професійної підготовки державних службовців, властивий країнам Європейського Союзу, в якому етика представлена як фактор ефективної професійної діяльності (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

Узагальнена структура професійної діяльності державного службовця

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

З таблиці видно, що етичну спрямованість діяльності державного службовця задає мета, сформульована відповідно до моральної місії державної служби. Про етичний аспект інших параметрів структури професійної діяльності державного службовця судити неможливо.

У програмі наголошується на тому, що досягнення сформульованої мети потребує володіння сукупністю знань, умінь і навичок роботи з людьми, тому в програму мають входити модулі, пов'язані з управлінням персоналом, соціологією та психологією міжособистісного спілкування [120, с.5].

Предметну спеціалізацію «Державна служба» визначають такі базові навчальні дисципліни: «державна служба», «державне управління, правове забезпечення державного управління», «організація діяльності державних службовців». Наступний блок дисциплін утворюють ті, що характеризують сфери життєдіяльності людини: економічна, соціальна, гуманітарна і політична сфери. Ще один блок дисциплін – фахові галузеві моду-

лі, пов'язані з конкретними посадовими обов'язками. До основних дисциплін віднесено також «Методологію системного підходу».

Найбільш повно, хоч і опосередковано, етика представлена у навчальному курсі «Державне управління» (проф. А.Ф. Мельник) [120, с.72]. Так, у темі «Сутність і зміст управлінської діяльності, її форми і методи» розглядаються морально-етичні методи управлінської діяльності, у темі «Законність і відповідальність у державному управлінні» – питання дисципліни, моральної і юридичної відповідальності в забезпеченні законності, механізми, засоби їх реалізації, форми контролю тощо. Тема «Контроль у державному управлінні» висвітлюється крізь призму принципів відкритості та прозорості в діяльності державних органів.

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

Навчальна дисципліна «Державна служба» включає низку модулів, в яких розглядаються різні морально-етичні аспекти державної служби. Особливістю цієї програми є те, що в ній поняття «державна служба» розглядається в «соціальному, політичному, правовому, соціологічному, організаційному, функціональному, процесуальному і моральному аспектах» (модуль «Основи теорії державної служби»). Разом з тим, в окремих темах і навіть модулях не виділяється морально-етичний аспект або їм дається інша назва. Так, зокрема, державні службові відносини характеризуються як «відносини довіри, служби та відданості». Такі основні принципи державної служби, як чесність, відданість, персональна відповідальність (тема «Основні принципи державної служби»), віднесені до «організаційно-функціональних принципів» [120, с.86-87]. У модулі «Нормативно-правові основи державної служби» аналізуються «сучасні вимоги до державного службовця», проте не згадуються морально-етичні вимоги. «Присяга державного службовця, її значення, наслідки порушення» розглядається в темі «Проходження державної служби». У модулі не знайшли відображення також морально-етичні засади державної служби і етики поведінки державного службовця, законодавчо закріплені в Законі України «Про державну службу».

Знання етики державного службовця та засад службової дисципліни є одним із завдань модуля «Ефективність державної служби». У модуль входить тема «Етика державного службовця», яка охоплює такі питання: поняття та сутність етики державного службовця; кодекс; моральні якості державного службовця; моральні засади службової дисципліни; службо-

вий обов'язок та особиста відповідальність; авторитет керівника; честь і її роль у мотивації поведінки. Оскільки часу, відведеного на її вивчення (2,5 год.) явно недостатньо, зрозуміло, що перелічені питання розглядаються лише схематично. З професійною етикою пов'язані ще два питання. У темі «Забезпечення ефективності державної служби» розглядаються «фактори соціокультурного і духовного розвитку» та «імідж державних структур» [120, с.94-95].

Важливі теоретичні проблеми етики висвітлені в курсі «Соціальна і гуманітарна політика». У темі «Гуманітарний розвиток та гуманітарна політика» аналізуються такі поняття, як гуманізм, гуманістичний підхід, гуманістичний зміст демократії, гуманістичний розвиток, гуманітарна допомога, духовний розвиток суспільства, гуманістичні засади держави, а також політика і мораль та гуманітарна політика [120, с.99].

Серед вибірових навчальних модулів етичною спрямованістю помітно виділяється модуль «Державне управління і політика». Можна стверджувати, що його зміст характеризує моральну політику і демократичне управління. Про це свідчать теми: «Форми взаємовідносин учасників (тобто суб'єктів) державного управління» (громадян і органів державного управління), «Управлінська культура в період становлення правової держави» (управлінська культура службовців і суспільства, державне управління і моделі поведінки), «Стиль державного управління» (аналіз демократичного стилю управління тощо). Етична спрямованість властива і факультативному модулю «Зв'язки із громадськістю», а також низці модулів поглибленого вивчення (профілізації). Це, зокрема, модуль «Господарська етика та економічна моральність у світових системах державного управління» [120, с.110]. У навчальному плані підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» навчальний модуль з етики державних службовців відсутній.

Таким чином, аналіз навчальних програм дає підстави зробити такі висновки. По-перше, він свідчить про те, що більшість авторів усвідомлюють роль етичних знань у демократичному державному управлінні та професійній діяльності державних службовців. По-друге, незважаючи на те, що в різних навчальних модулях тема етики висвітлена нерівноцінно, можна стверджувати, що принцип суспільної спрямованості знань деякою мірою реалізований у їх змісті. У навчальних програмах поступово утверджуються поняття «професійна етика», «суб'єкт державного управління і управлінських відносин», «партнерські стосунки», «соціальна взаємодія», «відкритість» і «справедливість», «почуття гідності» і «честі» тощо. Вони відображають тенденції до активізації морально-етичного аспекту держа-

вного управління і державної служби. Певною мірою цьому сприяє ознайомлення із зарубіжним досвідом. Проте запозичення окремими авторами зарубіжного досвіду формування змісту професійної підготовки державних службовців без урахування контексту освіти і професійної практики не матиме бажаних наслідків, через брак у вітчизняних державних службовців базових знань з етики, а також через відсутність традиції використання моральних регуляторів у державній службі. Тому вкрай необхідним, на нашу думку, є введення у навчальні програми повноцінного курсу «Професійна етика державних службовців», який би органічно поєднував у собі і теоретичні, і професійно спрямовані практичні знання. По-третє, аналіз виявив збільшення в навчальних програмах питомої ваги психологічних знань, що в цілому, є позитивним. Однак такі знання без паралельного освоєння етичних ідей часто породжують явище маніпулювання свідомістю тих, у кого такі знання відсутні, що, на нашу думку, є вкрай небажаним і навіть аморальним.

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

Навчально-тематичні плани та програми окремих курсів, тематичних семінарів для потреб системи підвищення кваліфікації державних службовців систематично розробляються в ІПК НАДУ. Вони, як правило, включають теми з етики. Наприклад, програма тематичного семінару «Організація роботи з кадрами в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування» (доцент О.Воронько, 1998) включає тему «Етико-психологічні засади і культура управління», вивчення якої рекомендується автором у формі лекції (2 год.). Її зміст включає такі питання: роль етичних норм і культури управління у забезпеченні ефективної діяльності органів влади і регулюванні професійної діяльності службовців; законодавство України про етику поведінки державного службовця; формування сприятливого морально-психологічного клімату в трудовому колективі; культура управління; моральний приклад керівника; роль психологічних знань у професійній практиці; керівництво, лідерство і професіоналізм керівника; причини і наслідки недооцінки ролі психологічних знань керівних кадрів [217, с.51]. Як бачимо, програма насичена. Її практичне вико-

нання, а це майже десять питань на одну лекцію, навіть у формі лекції є нереальним. Побіжний виклад складних для лекційного сприйняття етичних знань частіше сприймається службовцями як моралізаторство. Можливо, цим пояснюються низькі рейтингові оцінки етичної тематики, які наводяться в дослідженнях науковців ІПК, про що йшлося раніше. Тому досвідчені викладачі зосереджують увагу на одному-двох, максимум трьох питаннях, прагнучи принести найбільшу користь слухачам.

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

1. Ділова культура: стан і перспективи розвитку в світі та в Україні.
2. Етичні принципи державної служби (принципи ведення справ у системі державних установ, принципи особистості, принципи професіонала і громадянина).
3. Корпоративна етика організації (етичний кодекс у системі державної служби).
4. Діловий протокол і етикет. Міжнародний діловий протокол і етикет.
5. Етика та етикет державного службовця (Основні етичні правила управління; етикет керівника).
6. Культура усного виступу.
7. Імідж державного службовця, його складові.
8. Ділові культури – від зіткнення до взаєморозуміння [217, с.109].

У навчальному процесі ІПК Тернопільського державного економічного університету, в Київському міському та Тернопільському обласному центрах підвищення кваліфікації державних службовців, з якими ми співпрацюємо, вивчаються етико-психологічні проблеми професійної діяльності державних службовців. На нашу думку, а також за оцінками слухачів і працівників центрів та ІПК, такі заняття є більш продуктивними, вони сприяють усвідомленню психологічних механізмів етичної поведінки і, отже, глибшому засвоєнню етичних знань.

Таким чином, можна зробити висновок, що етична освіта державних службовців в Україні перебуває на стадії формування. Вже існують навчальні програми, кожна з яких має свою логіку, накопичено певний досвід їх практичної реалізації. Загальним недоліком таких програм можна назвати теоретичну спрямованість, недостатнє врахування специфіки професійної діяльності, а також орієнтацію на зовнішні атрибути поведінки. Тому нагальним питанням часу є об'єднання зусиль окремих авторів

і викладачів для розробки базового навчального курсу з відповідним навчально-методичним оснащенням.

Авторський підхід до етичної освіти державних службовців ґрунтується на ідеї, згідно з якою етична освіта покликана формувати професійну етику державних службовців в єдності теорії, логіки моральної аргументації і поведінкової практики. Тому проаналізуємо теоретичні засади етичної освіти і її роль у формуванні етики державних службовців у системі підготовки і підвищення кваліфікації. Розглянемо основні елементи структури процесу навчання: мету, мотивацію, зміст, методи і форми навчання та самоосвіти, форми контролю й оцінювання та результат. Оскільки процес навчання нами розглядається як педагогічна взаємодія викладача і слухача, вважаємо за необхідне розкрити його базові принципи.

Ми поділяємо погляди доктора педагогічних наук Н.Протасової про те, що будь-яка освіта – це самоосвіта [296]. Ця теза тим більше справедлива для навчання дорослих, зокрема, державних службовців. Практична реалізація такої ідеї вимагає володіння службовцями методологією навчання, яка забезпечить свідомий підхід до визначення власних потреб у самоосвіті та їх задоволення в процесі підготовки і підвищення кваліфікації.

Результати дослідження науковцями УАДУ проблем управління освітою державних службовців і, зокрема, принципів навчання (С.В.Крисюк, В.К.Майборода, С.В.Майборода, В.І. Луговий, Н.Г.Протасова та ін.), а також автора монографії, дають змогу сформулювати такі засади процесу етичної освіти:

- міждисциплінарний підхід до розкриття сутності феномена етики державного службовця;
- суспільно-професійна спрямованість змісту етичної освіти;
- цілісний підхід до формування особистості державного службовця як морального суб'єкта;
- ціннісне, свідомо-емоційне освоєння етичних знань;
- індивідуалізована професійно-рольова етична соціалізація (опора на потреби службової ролі, індивідуальні особливості особистості та індивідуальний рівень морального розвитку державного службовця);
- самоорганізація і самореалізація творчих здібностей;
- суб'єкт-суб'єктна педагогічна взаємодія викладача і слухача;
- свобода вибору методів і форм навчання.

Мета етичної освіти державних службовців – формування цілісного уявлення державних службовців про сутність, роль і зміст, механізми і

способи функціонування етики в професійній діяльності й саморегулюванні службової поведінки; освоєння практично-оцінного способу ставлення до професійної діяльності з погляду принципів і норм професійної етики. У результаті засвоєння професійної етики державний службовець має бути здатним до ідентифікації етичних проблем у службовій діяльності і вміти використовувати для їх розв'язання алгоритм загального морального аналізу, тобто фронеzis – етичне знання-вміння, або «вміння вміти».

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

Наслідки ідеологічної заангажованості етики в радянський період зумовлюють потребу в подоланні у процесі навчання її неадекватного сприйняття державними службовцями як способу підпорядкування особистості суспільним потребам і регулювання поведінки з допомогою суто адміністративно-правових засобів. Неприйнятним, як зазначалося, є також інший – ліберальний підхід, який повністю заперечує ідею детермінації поведінки особистості потребами суспільства, колективу. Він часто подається як вияв конституційної норми, що задекларувала людину як найвищу цінність держави й суспільства.

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

Вихідним положенням, яке вводить державного службовця у вивчення проблеми професійної етики, є виявлення соціальної сутності професії державного службовця і специфіки професійної етики як інструменту саморегулювання службової діяльності та регулювання взаємин з іншими людьми. Тому зміст професійної етики як прикладної науки включає:

1) тлумачення соціальної природи цієї професії, її моральної місії; 2) кодекс етики; 3) характеристики інструментів впровадження етичних засад у професійну діяльність; 4) логіку моральних суджень; 4) характеристику бажаних особистісних якостей тощо.

Іншою детермінантою змісту й засобів етичного регулювання професійної діяльності є адміністративно-управлінський, публічно-правовий характер професії державного службовця. Вона зумовлює вимогу професійної етики розглядати власні етичні засоби регулювання поведінки в поєднанні із засобами адміністративного, політичного і правового впливу. Це вимагає чіткого розмежування в процесі освіти сфер впливу кожного з видів регулювання. Таке розмежування здійснюється шляхом аналізу і порівняння суті феноменів «етики», «політики» і «права» (їх механізмів і засобів), аналізу політики держави щодо державної служби, а також нормативно-правових актів і механізмів її реалізації.

Навчальні семінари в центрах підвищення кваліфікації державних службовців (м. Київ, Тернопіль) показали, що службовці недостатньо обізнані з політикою держави стосовно державної служби в цілому, а також політикою у відповідній галузі державного управління, в якій вони працюють. Виявлено також недостатнє знання нормативно-правових документів, які регулюють їх професійну діяльність. Цей недолік професійної підготовки часто ускладнює аналіз конкретної проблеми, пов'язаної з професійною діяльністю, і підміну її професійного розв'язання моралізаторством.

Наступний блок змісту етики державного службовця як професійної практики стосується індивідуального й суспільного аспектів цього феномена. Ця тема покликана подолати радянське трактування етики як форми свідомості. Професійна етика характеризує свідому професійну діяльність службовця, спрямовану на досягнення суспільно значущих результатів і задоволення особистих інтересів та потреб. Її реалізація визначається суб'єктивними орієнтаціями державного службовця, його мотивами, цінностями й цілями, здатністю узгоджувати власні інтереси з інтересами колективу, спільноти і вибудовувати моральні службові відносини з громадянами. Тому етика державного службовця включає моральну свідо-

мість і культуру, моральну діяльність і моральні відносини. Вона охоплює цілісну особистість у єдності інтелектуальної, емоційно-почуттєвої та вольової сфер. Моральні відносини, в яких реалізуються моральні норми професійної діяльності, виступають метою, умовою і механізмом формування професійної етики державного службовця. Вони залежать від рівня розвитку індивідуальної моральної свідомості державного службовця і досвіду моральної діяльності. Високий рівень морального розвитку службовця характеризує його добровільна, свідомо орієнтація на етичні норми й цінності професійної діяльності. Такий рівень досягається в умовах реальної свободи вибору як об'єктивної умови свободи волі, що сприяє розвитку ініціативи, творчості та відповідальності.

Важливим елементом змісту навчальної дисципліни є аналіз функцій професійної етики. Досвід викладацької роботи показує, що сутність і специфіка професійної етики як системи морального регулювання діяльності державних службовців найбільш повно розкривається шляхом аналізу її функцій. Як уже зазначалося, професійна етика державних службовців виконує такі основні функції: пізнавально-оцінну, регулятивну, узгоджувально-інтегративну, контрольну, захисну, запобіжно-профілактичну та соціалізаційну (виховну). Ці функції реалізуються з допомогою принципів і норм, які формулюються в етичному кодексі і кодексі поведінки. Особливу увагу необхідно приділити вивченню базових принципів і норм професійної етики, оскільки їх тлумачення відсутнє як у нормативно-правових документах, так і в науковій та навчальній літературі. Зауважимо, що свідоме освоєння професійних етичних норм потребує врахування низки вимог. Це, по-перше, аналіз протиріч, які вирішує кожна етична норма, а також інструментів її реалізації. Це дасть змогу уникнути традиційного уявлення про етику як про набір абстрактних тверджень або емоційних переживань, по-друге, – двосторонній аналіз суті й змісту етичної норми: як особистісної чесноти і як стандарту професійної діяльності.

Досвід викладання етики державних службовців засвідчив, що аналіз принципів і норм етичної поведінки доцільно розпочинати з базових принципів, оскільки вони розкривають сутність демократичної державної служби і відіграють роль орієнтирів моральної професійної діяльності. Крім того, ці принципи визначені як міжнародні стандарти поведінки державних службовців. Особливої уваги потребує аналіз принципів відкритості й прозорості, які забезпечують основну умову моральності професійної поведінки державних службовців – довіру партнерів. Крім об'єктивної складності їх реалізації, яка зумовлена наявними дилемами щодо відкритості службової інформації, державним службовцям необхід-

но оволодівати практичними вміннями і навичками етичного спілкування з громадянами, а також суб'єкт-суб'єктної взаємодії.

Важливим компонентом змісту професійної етики, який описує внутрішні й зовнішні умови етичної професійної діяльності державного службовця, є поняття «моральна свобода особистості». Аналіз проблеми моральної свободи в курсі професійної етики спрямований на усвідомлення службовцями практичного значення цієї етичної категорії як такої, що характеризує необхідну (попередню) умову етичної поведінки, а також як основу інших понять – свободи вибору і відповідальності (персональної і колективної), ініціативності і творчості, справедливості тощо.

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

У професійній діяльності залежно від цілей, цінностей і мотивів виділилися три моделі етичної поведінки державного службовця. Вони характеризують зв'язок між ставленням до етичних вимог, свободою вибору і реальним учинком. Це поведінка: 1) яка відповідає етичним нормам під тиском зовнішнього контролю, її мотивами виступають почуття страху, очікування винагороди, бажання виділитися тощо; 2) яка регулюється почуттям обов'язку дотримуватися визначених правил; 3) регулятором якої є внутрішня потреба службовця діяти згідно з етичними нормами.

Перший варіант поведінки характеризує ставлення до етичних норм як до набору заборон і обмежень. Мотивом етичної поведінки виступають почуття страху, прагнення винагороди, бажання бути поміченим, виділитися тощо. Такий варіант поведінки можна назвати нормативним регулюванням. І хоч позитивний результат вибору, особливо в ситуаціях моральних дилем, може бути незначним, проте він свідчить про наявність в особистості моральної свободи. Річ у тім, що етичні заборони стосуються всіх державних службовців, завдяки чому етичні норми сприймаються як справедливі і не викликають негативного ставлення. Можна стверджувати, що цей варіант поведінки утворює мінімум моралі у службових відносинах. Проте послаблення контролю або його відсутність можуть спричинити порушення вимог.

Другий варіант поведінки спостерігається, коли людина усвідомлює об'єктивну сутність етичних норм і в неї сформоване переконання у їх необхідності й цінності. Його можна назвати ціннісно-нормативним регулюванням поведінки. Якщо в особистості сформоване почуття обов'язку, її суспільний контроль не потрібен, його замінює самоконтроль. При цьому моральна свобода виконує функцію самодисципліни. Розвинені свідомість і почуття морального обов'язку зумовлюють моральну стійкість особистості, що робить непотрібним і, як правило, небажаним зовнішній контроль. Моральний обов'язок ґрунтується на добрій волі, готовності службовця свідомо вважати пріоритетними інтереси громадянина, колективу, суспільні інтереси.

Третій варіант поведінки характеризує вищий рівень моральної свободи – перетворення морального обов'язку на внутрішню потребу, свідоме почуття відповідальності за кращий результат професійної діяльності. Йому властива самореалізація, саморегулювання і самоконтроль особистості. Об'єктивною основою такого ставлення до професійної діяльності є значне зближення суспільних, державних і особистих інтересів, яке досягається за рахунок творчого характеру праці державного службовця та її організації. Праця, позбавлена творчої і моральної сутності, якій властивий примус і нехтування демократичними засадами організації, не лише перетворює свободу вибору на декларацію, а й спотворює саму ідею моральної свободи і поведінки.

За такого підходу розвиток і функціонування моральної свободи можна розглядати як етапи формування етичної поведінки. В якості засобів її реалізації доцільно використовувати, по-перше, чітке визначення посадових обов'язків, наповнення їх змісту реальними творчими елементами, які вимагають ініціативи, професійного зростання і самовдоскона-

лення; по-друге, унормування прав державних службовців відповідно до службових обов'язків і повноважень; по-третє, делегування повноважень; по-четверте, належну організацію праці, яка формує моральні відносини між її учасниками; по-п'яте, дієвий внутрішній контроль; по-шосте, впровадження раціональної системи мотивації праці і стимулювання ініціативи й творчості; по-сьоме, забезпечення дієвості форм зовнішнього стимулювання – громадської думки, формування традицій тощо.

Таким чином, правильне розуміння моральної свободи характеризує цю інтелектуально-вольову якість моральної особистості як вміння діяти зі знанням справи, або добросовісність. Оскільки система етичних принципів і норм включає лише загальні вказівки до дій, а не рецепти поведінки, то моральна свобода характеризує не тільки здатність і можливість вибирати суспільно значущі цілі, а й уміння вибирати правильні способи їх досягнення та відповідати за їх наслідки. Оцінка морального вибору потребує врахування низки вимог:

- моральна оцінка діяльності державного службовця здійснюється в єдності мотивів, цілей, засобів і результатів;
- персональна відповідальність встановлюється лише за конкретні справи й індивідуальні обов'язки, зафіксовані у посадовій інструкції і підкріплені належними правами й повноваженнями;
- відповідальність службовця за результати діяльності пропорційна його правам: чим більше прав, тим вища відповідальність;
- міра відповідальності державного службовця є визнанням його суспільної цінності.

Важливим у професійній етиці є питання про добросовісність – інтегральну морально-професійну якість особистості державного службовця. Вона розкриває зв'язок моральної свободи, вибору особистості, оцінювання вибору і відповідальності за його наслідки крізь призму справедливості. Розв'язання цієї етичної проблеми пов'язане з аналізом і оцінкою поведінки цілісної особистості, коли розглядаються в комплексі її інтелектуальна, емоційно-почуттєва і вольова сфери. Аналізу підлягають: а) вміння критично мислити, компетентно і раціонально обґрунтовувати, виважено вибирати варіант поведінки чи рішення; б) співвідношення мотивів, цілей і цінностей; в) моральний характер засобів і результатів діяльності; г) здатність відстоювати власну позицію і доводити справу до кінця.

Переведення етики державних службовців у практичну площину – на рівень досвіду професійної діяльності – вимагає аналізу сутності й принципів етики професійного спілкування, а також організації моральної

діяльності. Найбільш продуктивним з практичного погляду є, на нашу думку, навчання державних службовців методиці практичної діяльності, відомої як «робота в команді». Її освоєння дає змогу на практиці пережити стан синергії і відчутти переваги етичної організації колективної діяльності. Досвід морального спілкування успішно набувається з допомогою іншої відомої в зарубіжному досвіді методики навчання – інтелектуальної гри «Дебати» в її різних форматах (К. Поппера, Оксфордські, парламентські).

Практичним завданням професійної етики є засвоєння державними службовцями способів аналізу професійної проблеми, вироблення альтернативних варіантів її розв'язання, їх оцінки з погляду етичних норм і вибір етично належного. В процесі дослідження використовувалися кілька взаємодоповнюючих способів морального аналізу ситуації: 1) аналіз з точки зору достатності підстав; 2) діяльнісний підхід; 3) метод дебатів. Перший і другий способи можуть застосовуватися в індивідуальній, парній і груповій роботі, третій є колективною формою, що має публічний характер.

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

Входження України в міжнародний етичний простір потребує вивчення міжнародних стандартів професійної етики державних службовців. Його ефективність забезпечує метод порівняльного аналізу вітчизняної практики і зарубіжного досвіду морального вибору в ситуаціях конкретних етичних дилем. Аналіз показав, що етичні стандарти не мають особливого національного забарвлення, вони універсальні. Проблема полягає в повазі власної національної гідності, а також у вмінні враховувати особливості національного характеру при реалізації універсальних етичних норм [268]. Тому засвоєння зарубіжного досвіду руху за етичну державну службу, за честь і гідність державного службовця є цінною скарбницею практичних знань [323; 334].

Важливим показником етики державного службовця є естетика його поведінки – культура зовнішнього вияву. У свідомості державного службовця етика має поставати як єдність Істини, Добра і Краси, які формують

гармонію поведінки й відносин. Тому вивчення сучасного ділового етикету, практика формування власного іміджу й іміджу організації є важливими елементами змісту навчання. Завдання цієї теми доцільно вирішувати наскрізним способом, приділяючи їм увагу при вивченні кожної теми.

Важливим практичним завданням етичної освіти є розробка методики викладання професійної етики в системі підготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів.

Умовою ефективності процесу етичної освіти є формування у слухачів широкої позитивної мотивації. Практика показала, що для багатьох державних службовців етика асоціюється з «моралізаторством». Тому етап мотивації навчання доцільно розпочинати із обговорення ролі етики в системі демократії, а також місії державної служби в демократичному суспільстві. Розуміння взаємозв'язку етики й демократії є вирішальним для усвідомлення практичного призначення етики державного службовця в сучасній цивілізованій державі. Так, на думку державних службовців м. Києва – слухачів міського Центру перепідготовки й підвищення кваліфікації державних кадрів, моральним продуктом державної служби є забезпечення суспільних умов, у яких жителі столиці відчують свою людську гідність і можуть реалізовувати права на творчий розвиток і самореалізацію. Таке розуміння природи державної служби стимулює службовців до вивчення особистісних рис, які впливають на здатність створювати такі умови. Етична освіта виходить за межі описової, нормативної і навіть аналітичної етики. Вона органічно включає психологію особистісного розвитку і соціальної взаємодії, завдяки чому набуває значення індивідуальної мотивації. Такий підхід дає змогу уникнути «постійної проблеми», з якою найчастіше стикаються викладачі етики державних службовців. А саме: вивчення етичної «теорії», яку слухачі вважають «надто складною», «абстрактною» або взагалі «далекою від життя, а тому недоречною» [104].

Ефективність етико-психологічного підходу залежить від вибору методу навчання – точному визначенні способу досягнення мети етичної освіти. Завдання полягає в тому, щоб навчити слухачів умінням розуміти соціальні стани і вчинки людини (в тому числі й власні), їх внутрішню детермінацію, а також спричинювані ними суперечливі аспекти гуманістичних цінностей. Інакше кажучи, мета етичної освіти – допомогти зрозуміти причинно-наслідковий характер поведінки, її детермінацію в системі: цінність – вчинок – стан. Така мета має універсальний характер для державних службовців різних категорій і галузей професійної діяльності. А її досягнення потребує варіативності змісту в дослідженні реальних фа-

ктів. Таким чином, методика вивчення етики державних службовців ґрунтується насамперед на ідеї формування свідомої відповідальності за власні вчинки й рішення.

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

Важливим джерелом удосконалення етичної освіти державних службовців є досвід зарубіжних фахівців з етики – Великобританії, США, Канади та ін. [334]. Аналіз показав, що західні викладачі етики повністю відмовилися від репродуктивного методу навчання або, як вони його називають, «банківського концепту» освіти, коли капіталовкладення у вигляді знань передаються від викладача і розміщуються на більш-менш порожньому «розумовому банківському рахунку слухача» [104]. Методика зарубіжної практики навчальної роботи ґрунтується на моделі міжособистісної взаємодії. У вітчизняній педагогіці вона називається «особистісно-розвивальною». У системі підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців вона розробляється доктором педагогічних наук Н.Протасовою [295; 296].

На особливу увагу українських педагогів заслуговує ідея відмови не лише від пасивних форм навчання, а й від тих, які здатні продукувати моделі контролю, підпорядкування та відчуження. Аналогічну думку з цього приводу висловив британський професор Роберт Едлем: «Мені не хотілося, щоб етична освіта набувала комічної форми етики «обов'язку», я прагнув віднайти стиль роботи, який був би досить вільним, уникаючи водночас пастки «занедбання» в ім'я «свободи навчання» [104]. Очевидно, що в такий спосіб зарубіжні вчені підкреслюють роль емоційно-почуттєвого фактора при освоєнні етичних знань. Його реалізація в авторській методиці навчання забезпечується доповненням традиційної структури процесу навчання емоційно-стимулюючим елементом.

Таким чином, в основу методики етичної освіти покладено три вимоги.

1. Навчальний процес ґрунтується виключно на моделі взаємодії і взаємовпливу викладача і слухача. В реалізації такого підходу основним

правилом співпраці є «саморозкриття власної прекрасної особистості» (А.С.Макаренко) і викладачем, і слухачами, природність, відкритість у поведінці, прагнення бути собою. Умовою саморозкриття особистості є «право на помилку», «право бути». Таке право має і викладач, і слухач, як і будь-яка інша людина. Заняття з етики – це не демонстрація «перебування на висотах моралі» (Р.Едлем) і не «моральний спорт» (Р.Радьяр). Природна поведінка в процесі пошуку способів етичного вирішення проблеми є умовою взаємної довіри партнерів.

2. Відмова від традиційного вербального навчання у формі лекції, коли викладач «передає» знання слухачам. Як наголошував Л.С.Виготський, самі по собі правила моралі в душі людини являють собою лише «систему суто словесних реакцій», абсолютно не пов'язаних із поведінкою. «Це буде у кращому разі «двигун, який не включений у дію механізму і приречений працювати марно» [57, с.257]. Зміст етичних знань, виступаючи об'єктом пізнання, усвідомлюється за такого підходу лише поверхово. З відомих у психології і педагогіці п'яти етапів засвоєння знань викладач реалізує в кращому разі лише один-два: сприймання і розуміння. Тому результативність занять, проведених у формі лекцій низька, хоч вони і можуть викликати зацікавленість слухачів. Ще одне принципове застереження для системи підвищення кваліфікації державних службовців полягає в тому, що дорослими в процесі навчання засвоюються переважно знання, необхідні для вирішення професійних і життєвих проблем, «потреба в яких усвідомлена фахівцем» (Н.Протасова) [296, с.109]. Крім того, освоєння етичних знань є найбільш продуктивним при використанні «природних» для державного службовця форм професійної діяльності і спілкування. Вони створюють невимушену атмосферу, в якій слухачі, по-перше, не почувають себе некомпетентними в етиці, а, по-друге, вони стають співавторами нових етичних знань.

3. Відмова від методів і форм навчання, які здатні продукувати моделі контролю, підпорядкування і, як наслідок, відчуження. Ця вимога, на перший погляд, суперечить педагогіці, яка вимагає систематичного контролю процесу пізнання й оцінювання його результатів. Ми не заперечуємо необхідність контролю й оцінювання праці слухачів (як і самоконтролю й самооцінювання викладачем власної праці). Мається на увазі ось що. Оскільки етична освіта не може здійснюватися в атмосфері страху і підпорядкування, як і в атмосфері байдужості, то роль викладача полягає у створенні ним власною, зацікавленою, етичною (толерантною, справедливою, доброзичливою) поведінкою емоційно насиченої обстановки загального духовного пізнання. А методи і форми навчання мають створюва-

ти атмосферу взаємоповаги й терпимості, в якій слухач відчувається захищено, комфортно і переживає почуття впевненості. У створеному таким чином освітньому середовищі викладач виявляє власні цінності й «веде», спрямовує навчальну роботу, а слухачі, спираючись на власні почуття і переживання, власний досвід, досліджують поставлену проблему.

Методи етичної освіти, як уже зазначалося, повинні розглядатися не лише як засоби засвоєння знань, формування вмінь і навичок. Їх освоєння є одним із завдань навчання, оскільки вони виступають засобами і формами професійної діяльності державного службовця. Так, зокрема, публічна діяльність вимагає від державного службовця вміння вести бесіду, нараду, семінар, дебати; здатності всебічно аналізувати проблемну ситуацію, вміння оцінювати виявлені факти, моделювати можливі варіанти рішень, прогнозувати їх можливі наслідки; організовувати виконання рішення й оцінювати його ефективність. У процесі навчання такі вміння формуються з допомогою діалогової і групової форм взаємодії. Причому вони є більш продуктивними у типових навчальних групах, які складаються із слухачів різного віку і статі, з різним досвідом державної служби. Тут навчальний процес набуває форми взаємонавчання.

Технологія процесу етичної освіти ситуативна, вона залежить від теми та її мети, а також від особливостей аудиторії. Форми навчальних занять, як правило, комбіновані: лекція-бесіда, лекція-диспут; дебати; семінар-тренінг із моделюванням конкретних дій, ситуації. Вони доповнюються тестовими й іншими методами самоаналізу й самооцінки, індивідуальною творчою роботою і роботою «в команді», відеотренінгом, елементами театральної педагогіки тощо.

Опора на емоційно-почуттєву сферу, як свідчить досвід, є найбільш продуктивною на заняттях у формі аналізу конкретних ситуацій, своєрідних оперативних досліджень. Слухачі аналізують внутрішні інциденти, конфліктні ситуації, скарги громадян, які яскраво виражають «деформації» відносин і розробляють варіанти їх розв'язання, користуючись запропонованим алгоритмом (див. рис. 5.1). Таким чином, відбувається своєрідна особисто (колективно)-професійна дослідницька робота розуму і почуттів, яка розвиває критичне мислення, сприяє розумінню глибинної суті професійно-етичних знань, забезпечує практичне застосування етичних принципів норм і правил для оцінки й практичного вирішення етичних проблем професійної діяльності.

Про ефективність авторського підходу до етичної освіти державних службовців свідчить атмосфера, яка панує на навчальних заняттях, рівень активності слухачів і кількість професійних запитань на заняттях, після їх

завершення, а також підсумкові контрольні оцінні анкети тощо. Останні спрямовані на виявлення рівня досягнення мети навчального заняття: розуміння слухачами теоретичних положень, знання етичних норм, розглянутих у процесі навчання, самооцінку власної поведінки у проблемних ситуаціях тощо.

Про якість викладацької роботи свідчать оцінки слухачами проведеного заняття і рейтинг теми. Практика показує, що проблема етичної освіти державних службовців – це і проблема викладачів етики державних службовців. На складність навчання етиці й особливу роль викладача вказують також західні фахівці з етики державного управління (Рейні Петерсон – Канада; Аллан Розенбаум, Аніта Б. Бейкер – США; Крістін Сото, Роберт Крістієн – Франція; Роберт Едлем – Великобританія та ін.) [36; 104; 334; 449;]. Складність побудови процесу навчання етиці, вважають вони, зумовлена, насамперед, складністю самого предмета, браком викладачів, що хочуть і вміють навчати етиці, й водночас здатні служити прикладом етичної поведінки. Колишній канцлер Альбертського університету (Канада) П.Саварин зазначає: «Складність полягає в тому, що наука етика – найважча і найскладніша з усіх наук... Чому? А тому, що вона має справу з такими ефемерними поняттями, як: правда, добро, справедливність, чесність, рівність, демократія. Тому, що вона стосується всіх гілок влади: законодавчої, виконавчої і судової. Нарешті, тому, що вона пропонує такий високий кодекс чеснот, норм, якого багатьом важко дотримуватися, але який допомагає людству досягнути поняття миру, свободи, добробуту і щастя. Етика-мораль, зрештою, – це не лише такі «невловимі ідеали», як правда, справедливність, демократія чи рівність, але й такі, як честь, чесність, вірність» [350, с.32]. Підготовка викладачів етики державних службовців – актуальне питання часу, так само, як і розробка навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів.

5.3. Етична соціалізація державних службовців у трудовому колективі

Значущість етичної освіти державних службовців у системі підготовки і підвищення кваліфікації визначається, насамперед, її впливом на засвоєння службовцями єдиних ціннісно-нормативних критеріїв професійної етики. Досвід їх практичного застосування набувається в трудовому колективі в процесі виконання посадових обов'язків. На робочому місці відбувається складний процес освоєння професійної ролі і входження в систему професійних відносин державної служби. Він включає складання

державним службовцем присяги, освоєння змісту службової діяльності, норм і правил взаємовідносин у колективі, осмислення посадових обов'язків і прав, етичних норм і правил їх виконання, морального сенсу обмежень і службових гарантій. Повноцінність цього процесу зумовлена якістю етичної соціалізації.

Як уже зазначалося, соціалізація передбачає взаємодію людини із соціальним середовищем, яке впливає на формування її певних соціальних якостей і рис, активне засвоєння й відтворення нею суспільних зв'язків [393, с.603]. Можна вважати, що соціалізація – це суспільна форма активного сприйняття індивідом соціальної інформації, необхідної для адаптації до середовища. Вона має дві цілі: формування системи його суб'єктивної орієнтації (мотивів і цінностей) і реалізації рольових очікувань.

Розрізняють первинну соціалізацію, яка відбувається в дитячому, підлітковому, юнацькому віці, та вторинну (зрілий вік) (Е.Еріксон, Л.Кольберг, Ж.Піаже), дотрудову, трудову (службову), політичну, етичну тощо (Г.Алмонд, Л.Грінберг, С.Верба, Е.Шайн та ін.) [14; 227; 378; 439]. В аналізі процесу соціалізації науковці використовують рольовий і поведінковий підходи. Рольовий підхід передбачає соціалізацію шляхом засвоєння індивідом окремих службових ролей. У зарубіжній практиці такий підхід використовується на початковому етапі входження у професійну роль під час проходження випробувального терміну і стажування; використовується він також у підготовці державних службовців Росії [138; 323]. Поведінковий (біхевіористичний) підхід досліджує соціалізацію як адаптацію людини до професійної діяльності шляхом включення до цього процесу психологічних чинників поведінки – форм мислення, мотиваційну сферу, базові потреби тощо. Цей напрям набув значного поширення з розвитком гуманістичної психології, зокрема ідей А.Маслоу, К.Роджерса про соціалізацію особистості як її самоактуалізацію [378]. У вітчизняній психології він розробляється в контексті вчинкового підходу до тлумачення розвитку особистості (О.Киричук, В.Роменець, В.Татенко та ін.) [255].

У державній службі соціалізацію називають функцією управління людськими ресурсами, коли керівник спочатку вводить індивіда в організацію, а потім вчить його виконувати службові обов'язки. Цей процес розглядають як соціалізацію індивіда з метою засвоєння ним цінностей та цілей організації. Функції керівника в цій сфері охоплюють мораль, стимули, дисципліну, контроль, освіту та навчання підлеглому службовцю. Такий підхід використовується в зарубіжній практиці [127; 323].

Розгляд етичних проблем державних службовців у рамках трудового колективу зумовлений низкою причин: 1) трудовий колектив є основною соціальною ланкою, в якій формуються службові взаємовідносини; 2) у трудовому колективі відсутня проблема становлення комунікацій, оскільки спілкування відбувається постійно; 3) трудовий колектив дає змогу аналізувати характер відносин і простежити прояви етичних принципів і норм. Соціалізація державного службовця характеризує процес освоєння системи фахових знань, цінностей і норм, вмінь і навичок, які дають йому змогу повноцінно виконувати посадові обов'язки. За своєю суттю і змістом термін «соціалізація» близький до терміна «формування», хоч часто використовується і в значенні «виховання» (в широкому розумінні). Він включає в себе сукупність соціально контрольованих процесів цілеспрямованого впливу на знання, вміння і навички, ціннісні орієнтації і мотиви, погляди і переконання державного службовця (зокрема освіти, впливу трудового колективу, громадських організацій, інших суб'єктів виховання), а також стихійні чинники (преса, радіо, телебачення, оточення тощо). Проте соціалізація державних службовців – це не просто сукупність впливів, а процес становлення цілісної особистості, суб'єкта професійної діяльності з яскраво вираженою індивідуальністю. Її ефективність залежить від того, наскільки зовнішні впливи на свідомість і поведінку державного службовця гармонійно поєднуються з його внутрішньою активністю і рольовими прагненнями й очікуваннями, зумовленими намірами щодо службового зростання.

Із суті і змісту соціалізації випливає, що етична соціалізація є її основою. Вона спрямована на розвиток державного службовця як морального суб'єкта. Саме завдяки процесу етичної соціалізації службовець завоює етичну культуру державної служби, оволодіває правилами, стандартами і зразками бажаної етичної поведінки, приводячи власні моральні цінності й настанови у відповідність із професійними цінностями й нормами.

Освоєння професійної ролі з погляду етичної соціалізації означає оволодіння державним службовцем необхідними знаннями, вміннями і навичками етичної поведінки і спілкування, навичками індивідуальної діяльності і групової взаємодії, вміннями будувати моральні відносини; розвиток необхідних морально-професійних якостей тощо. Складність цього процесу, як показує практика, зумовлена двома обставинами. По-перше, соціалізація як адаптація (приспособування) до певних цінностей, норм і правил у колективі має поєднуватися з процесом індивідуалізації. В противному разі її наслідком буде конформний індивід. По-друге, слу-

жбова поведінка включає кілька векторів – субординаційний, координаційний і автономний, які мають регулюватися єдиними етичними правилами. Етична соціалізація – основа організаційної соціалізації, у процесі якої службовця наставляють та навчають, в процесі якого він усвідомлює власну роль в організації чи в підрозділі, а також особистісну й професійну значимість. Вона включає: 1) основні цілі організації; 2) засоби професійної діяльності, яким віддається перевага для їх досягнення; 3) основні обов'язки працівника і його роль в організації; 4) моделі поведінки, потрібні для ефективного виконання ролі і для того, щоб бути прийнятним в організації; 5) правила, які забезпечують індивідуальність та цілісність організації [302, с.69].

Метою етичної соціалізації державних службовців є формування в організації етичної культури «спільного дому», в якому панують взаєморозуміння і взаємоповага, а також стійка відповідальна поведінкова практика кожного службовця, спрямована на виконання морального обов'язку. Науково обґрунтована етична соціалізація дає змогу забезпечити:

- засвоєння державними службовцями цінностей і норм трудового колективу, а також основних принципів і норм етичного кодексу на робочому місці;
- гарантування основних прав і свобод державного службовця;
- створення сприятливих умов для успішного входження в колектив і накопичення досвіду, необхідного для розвитку ініціативи й творчості;
- належною інформацією про стан і проблеми колективу, рішення, які приймаються, наслідки здійснених дій тощо;
- умови для вдосконалення елементів етичної культури особистості і колективу, сприяючи розширенню сфери етичного регулювання професійної поведінки і звужуючи межі нормативно-правового регулювання.

Процес етичної соціалізації є неперервним, завдяки чому збагачується моральний досвід державного службовця в контексті організаційної культури, яка характеризує сукупність стійких організаційних цінностей, норм, очікувань, що регулюють поведінку її членів. Він може здійснюватися у відкритій чи прихованій формі.

Особлива роль етичної соціалізації зумовлена тим, що її основними механізмами є спілкування, спільна діяльність і взаємний вплив членів колективу, які водночас слугують основними методами професійної діяльності. Побудовані на засадах співучасті і морально-етичних принципах

державної служби, ці механізми продукують у колективі моральні відносини, в системі яких і відбувається становлення професійної етики окремого службовця й організаційної (корпоративної) етики. Іншими механізмами етичної соціалізації є ідентифікація, наслідування (свідоме і несвідоме), соціальна фасилітація, а також механізми і засоби підтримки етичної поведінки в колективі [227, с.81-87].

Ідентифікація (ототожнення, порівняння, уподібнення) є базовим механізмом етичної соціалізації. Визначальну роль у цьому процесі відіграє власна активність службовця щодо освоєння цінностей і стандартів професійної ролі, завдяки якій відбувається інтеріоризація – присвоєння і включення етичних ціннісних орієнтацій і рольових очікувань у систему орієнтації його особистості. Це забезпечує ефективне входження в державну службу і просування по службі, сприяє формуванню почуття належності до колективу, гордості за свою професію тощо.

Освоєння етичної рольової поведінки відповідно до морально-етичних вимог конкретної посади (етики «робочого місця») є основою компетентності, почуття захищеності і впевненості державного службовця починаючи з перших кроків на державній службі. Тому ефективність ідентифікації залежить від чіткості визначення посадових обов'язків державного службовця у загальній схемі управління підрозділом і включення його в систему взаємної залежності у колективі.

Чинна посадова інструкція державного службовця України містить розділи: «Завдання, обов'язки та повноваження», «Має право», «Повинен знати», «Кваліфікаційні вимоги». Вимоги щодо спеціальних здібностей, особистісних і морально-професійних якостей у структурі цього документа відсутні. Правда, у п. 2.8 загальних положень Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик визначено «особисті вимоги для всіх державних службовців»: принциповість, рішучість, вимогливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України; ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка» [379, с.10]. Оцінка реального стану визначення посадових обов'язків і вимог до державного службовця згідно з опитуванням та проведеним аналізом у процесі практичної роботи дає підстави стверджувати про їх недостатню чіткість, невизначеність меж самостійності у прийнятті самостійних рішень, а також про відсутність положення про інформаційно-комунікаційні зв'язки посади.

Успішна ідентифікація визначається не лише описом посади, а й наявністю взірця належної поведінки. Джерелом ідентифікації, як правило, є наставник, який є взірцем бажаних для певної посади форм поведінки і

морально-професійних якостей. Без наставництва ідентифікація в колективі є стихійною. Тому впровадження у кадрову роботу державної служби законодавчих положень про стажування і випробувальний термін як обов'язкову норму забезпечить включення в процес етичної соціалізації механізму ідентифікації. Його ефективність залежить від наявності в колективі чітких етичних стандартів, авторитету і прикладу особистої поведінки керівника, іміджу організації та репутації державної служби в цілому.

У зарубіжній практиці увага до введення державного службовця на посаду мотивується турботою про те, щоб він успішно «вписався» в організацію і швидко засвоїв свої обов'язки та функції. У США, наприклад, цей процес здійснюється через «орієнтаційну сесію», з якої «починається розуміння культури та морального клімату організації». Крім професійного опису посади, основними детермінантами успішного входження нового працівника в організацію вважаються перше завдання, яке доручається йому і яке він вважає перспективним, а також взаємини з безпосереднім керівником [80; 302; 359].

Соціальна фасилітація (полегшення) – це стимулюючий вплив одних осіб на інших, внаслідок чого діяльність останніх відбувається без зайвого напруження чи почуття страху за можливу помилку або невдачу [227, с.84]. Їх поведінка вільніша, активніша, більш ініціативна. Фасилітація, як правило, покладається на керівника. Його вчасно сказане слово підтримки чи власний приклад спонукають службовців бути чесними, відданими, відкритими тощо. Тому наслідування, навіювання часто супроводжують фасилітацію. Протилежне явище – соціальна інгібіція (гальмування) – справляє негативний вплив на поведінку державного службовця, гальмує формування етичного досвіду, породжує замкненість, байдужість, іноді зневіру в людей і розчарування в професії.

Конформність розглядається також як механізм соціалізації. Конформною називають таку поведінку людини, коли вона свідомо, не поділяючи погляди інших людей, зовнішньо погоджується з ними. Конформність характеризує позицію пристосування, яка відображає прагнення людини не створювати собі зайвого клопоту у спілкуванні з оточуючими. Принципова відмінність конформності як механізму соціалізації полягає у наявності в людини внутрішнього конфлікту між тим, що вона думає, і тим, як поводить ся, що говорить і як діє. Якщо людина приймає позицію більшості, оскільки вона є більш правильною, то здатність до конформізму характеризує її гнучкість і готовність визнати свою неправоту, змінити свій погляд чи переконання.

В етиці конформізм розглядається як відмова людини від суверенного морального права вибору і пояснення особистої безвідповідальності зовнішніми чинниками (обставинами, вимогами зверху тощо) [366, с.138]. Моральна безвідповідальність подібної поведінки виявляється як в орієнтації на безумовне виконання вимог керівної особи, так і в бездумному дотриманні формальних правил чи стандартів вчинку. Обидва типи поведінки свідчать не лише про професійну деформацію державних службовців, а й моральну деформацію їх особистості. Тому важко погодитися з думкою окремих авторів, які вважають, що найважливішим запобіжним заходом від професійної (точніше, морально-професійної) деформації виступає психологічна підготовка (впровадження індивідуальних комплексів відновлення емоційної рівноваги, перебудова психології тощо) [311, с.38]. Більш прийнятною є позиція, згідно якої запобіжним засобом є така система організації державної служби, в якій подібна практика була б неможливою. А роль «запобіжного ефекту» буде відігравати «впевненість у тому, що внаслідок порушення етичних норм службовець буде покараним» [309, с.70].

Фактором (і показником) успішної етичної соціалізації в трудовому колективі є моральні службові відносини. В управлінській практиці вироблені спеціальні засоби, нормативні документи, організаційні методи і форми роботи щодо їх формування, зокрема:

- етичні кодекси – основний елемент етики організації;
- «картки етики» – набір етичних правил і рекомендацій, які конкретизують етичний кодекс для окремого службовця. Вони містять також юридичні норми з питань етики, прізвище, ім'я, по батькові і телефон консультанта з етики;
- комітети (або окремі спеціалісти) з етики, які розробляють етичну політику організації, розв'язують поточні етичні проблеми;
- навчання (тренінги) співробітників етичній поведінці шляхом проведення семінарів і короткотермінових курсів;
- етична експертиза конкретних аспектів діяльності організації, окремих програм, спрямована на покращення морального клімату в організації, підвищення її іміджу, внесення коректив у діяльність організації;
- хартії (декларації) громадянина;
- окрема служба, яка розглядає претензії громадян з етичних питань, та ін.

Названі та інші засоби, об'єднані в цілісну етичну програму організації, забезпечують практичне втілення етичних принципів і норм у її дія-

льність. Ефективними елементами такої програми визнаються кодекси поведінки, етична соціалізація в процесі стажування або проходження випробувального терміну новоприйнятими державними службовцями, навчально-тренувальні семінари з етики службової діяльності, діяльність експертів з розв'язання конфліктів і консультування службовців у ситуаціях етичних дилем, встановлення «гарячої» телефонної лінії для оперативного повідомлення про етичні проблеми й отримання консультацій з їх вирішення, створення комітетів з етики тощо [36; 359, с.1-37].

Найбільш поширеним способом впровадження етичних принципів і норм у діяльність трудового колективу є етичний кодекс. Кодекси можуть мати різний рівень узагальнення. У практиці державної служби використовуються кодекси організації, кодекси окремих «найбільш чутливих» з погляду етики функціональних підрозділів, а також кодекси «робочого місця» [109; 142; 314]. Вони містять ключові етичні принципи, які обумовлюють моральний характер діяльності і відносин:

- законності – дієвість закону є гарантією мінімуму моральності в державі;
- поваги людської гідності. Цей принцип відображає золоте правило етики, згідно з яким управлінська діяльність здійснюється людиною в ім'я людини. Він вимагає етичної експертизи службових рішень, а також людського ставлення до самого державного службовця. Його гідність не повинна принижуватися. Така вимога стосується як методів діяльності, так і практики міжособистісних відносин у колективі;
- відкритості. Співробітники мають знати, що і для чого вони роблять. Тому необхідно, щоб цілі, завдання та інші аспекти діяльності колективу були відкритими і зрозумілими для кожного. Лише за такої умови можлива ефективна мотивація праці. Принцип відкритості стосується не лише положень етичного кодексу, а й інших важливих документів і рішень, які приймаються у колективі [303];
- співучасті. Він доповнює принцип відкритості і вимагає залучення співробітників до прийняття й погодження управлінських рішень, а також до ухвалення будь-яких рішень щодо умов праці, служби тощо. Співучасть формує в колективі дух «спільної справи» і почуття відповідальності за стан справ колективу;
- субсидіарності (доповнюваності). Цей принцип вимагає оптимального розмежування компетенції між різними рівнями управління в колективі і процедурних аспектів внутрішньої дія-

льності. Його суть полягає в тому, що рішення з будь-якого питання приймається на вищому рівні лише тоді, коли вичерпані можливості нижчого рівня. Таким чином, структура управління у колективі функціонує за принципом доповнюваності. У низці джерел наводиться значно ширший перелік відповідних принципів, які деталізують вимоги до діяльності, службового спілкування, службових і міжособистісних відносин тощо [101; 303; 359].

Етичний кодекс державного органу, як правило, розробляє спеціально створений комітет або комісія з етики. Його ефективність залежить від низки вимог, визначальною серед яких є участь усіх службовців у його обговоренні і прийнятті, наявність конкретних дисциплінарних засобів впливу за порушення етичних норм, а також заохочення вчинків, які відповідають правилам кодексу.

Особливу роль у розвитку й функціонуванні морально-етичних засад у колективі відіграє комітет з етики або експерт з етичних проблем. Розглянемо зміст обов'язків такої посадової особи в колективі згідно із вимогами функцій професійної етики та цілями етичної соціалізації. На рівні організації функції спеціальної особи (експерта) або окремого комітету з етики полягають у наданні всебічної допомоги службовцям, у яких виникли моральні проблеми: несправедливе ставлення, приниження людської гідності, сумніви в моральності рішення тощо. Вони «символізують один із способів гарантії того, що проблеми виявляються своєчасно і не посилюють негативного настрою у співробітників» [359, с.1-39]. Доцільність спеціальної служби з етики в державному органі аргументується тим, що вона дозволяє своєчасно виявляти проблеми, а не дізнаватися про них із засобів масової інформації, судових позовів тощо.

Діяльність комітету з етики дещо ширша, ніж експерта. Його метою є систематичне оновлення етичної політики організації, перегляд і підготовка нової редакції етичного кодексу, якщо в цьому є потреба, а також здійснення широкої просвітницької і контрольної діяльності в колективі. Аналіз зарубіжного досвіду роботи подібних комітетів показує, що саме просвітницько-консультативна робота є для них основною. Близько двох третин звернень співробітників припадає на повідомлення про етичні проблеми, а не на інформування про порушення етичних норм [359, с.1-41].

Одним із засобів етичної соціалізації державних службовців у колективі є етична освіта, яка здійснюється в колективі. Її ефективність пов'язана із здатністю керівника впливати на підлеглих, що, в свою чергу, залежить від рівня його морального авторитету. Роль керівника доцільно

порівняти з універсальним «інструментом» організаційної етики і соціального менеджменту. Керівник – це лідер організації. Він «не командує, а веде за собою інших, при цьому вони виступають щодо нього не підлеглими, а послідовниками» [101, с.90]. У зарубіжній практиці управління утверджується термін «обслуговуюче керівництво». Коли йдеться про дотримання встановлених норм і стандартів, приклад керівника визначить, наскільки серйозно колектив буде ставитися до них. Якщо керівник «вважатиме за необхідне звільнити морально нестійкого співробітника, подібне рішення послужить потенційним сигналом для всієї організації» [359, с.1-39]. Г.Райт, аналізуючи проблеми влади і впливу, вживає поняття «провід». Він, зокрема, зазначає, що коли провідник вдається до погроз, залякування, примусу, аби домогтися послуху від підлеглих, то в такому провіді відсутній моральний елемент. «Провід на інституційному рівні передбачає творення духу, вартостей, морального характеру і організаційної особистості» [302, с.151-152].

Проблема етичної соціалізації залежить також від рівня морального розвитку кандидатів на державну службу, від якості добору кадрів за морально-професійними характеристиками. Психологічною наукою доведено, що спроби етичного коригування поведінки службовця, який має достатній життєвий досвід і досвід державної служби, далеко не завжди успішний. Сформований стиль керівництва і стереотипи поведінки, які суперечать сучасним етичним нормам, важко піддаються перебудові. Службовця із солідним стажем роботи та сформованою системою цінностей і поглядів важко переучувати. Це потрібно враховувати у кадровій політиці державної служби. Більш продуктивним вважається прийняття на роботу випускників тих навчальних закладів, у яких діяла широка система етичної освіти, що включала вивчення етики менеджменту, бізнесу, політичної етики, етики ділових відносин, мовленнєвого впливу тощо [359]. У таких осіб базові етичні знання вже закладені у свідомість як частина їх світогляду. Це значно здешевлює етичну програму організації, спрощує формування єдиних морально-етичних засад у колективі. Проте етична освіта в колективі є обов'язковою, оскільки йдеться, насамперед, про освоєння службовцями професійних етичних норм і стандартів поведінки.

Теоретичний аналіз, а також вивчення характеру моральних відносин як основного механізму етичної соціалізації у колективах державних органів різних регіонів України дало змогу виробити авторський підхід до вирішення проблеми формування етики державних службовців.

Типовими недоліками більшості колективів державних органів є відсутність гласності щодо етичних стандартів професійної діяльності, а

отже, і етичного регулювання в колективі; принципи відкритості, прозорості, відповідальності практично не діють. Думки підлеглих не беруться до уваги при обговоренні способів розв'язання наявних проблем; в організаціях відсутні чіткі вимоги щодо якості виконання посадових обов'язків; оцінювання результатів діяльності службовців необ'єктивне; у переважній більшості організацій етичні проблеми не є предметом уваги, обговорення, етична поведінка не стимулюється і не винагороджується. Названі проблеми є свідченням того, що основні механізми організаційної соціалізації належно не діють. Етичні принципи і норми поки що не стали основою організації діяльності колективу, службового спілкування, відносин субординації і міжособистісних відносин. Не використовується потенціал стимулювання індивідуальної професійної творчості службовця як механізму етичної соціалізації. В організаціях увага звертається переважно на обов'язки державного службовця, його відповідальність перед громадянами та державою і практично відсутня турбота про його особисті потреби, інтереси й моральне самопочуття.

Одним із засобів зміни ситуації на краще дві третини опитаних вважають введення у кожному колективі спеціального працівника з етичних проблем професійної діяльності. До його функцій, на їх думку, має входити консультування з приводу того, як реалізувати той чи інший етичний принцип у конкретному рішенні, дії; допомога в розв'язанні конфліктних проблем, комплексна робота щодо утвердження в колективі взаємоповаги і відповідальності, елементарної порядності. Як зазначається в одній з анкет, до функцій такого працівника має входити «постійне нагадування про людяність і мораль при виконанні покладених функцій».

Формування етики державних службовців у трудовому колективі є проблемою індивідуальної та інституційної моралі. Її розв'язання пов'язане з комплексним підходом до розробки етичної програми трудового колективу, цілями якої є організація діяльності колективу на засадах етичних принципів і норм, вплив на відносини в колективі, мотивацію індивідуальної та групової діяльності. До основних завдань належать добір кадрів і «введення» новоприйнятого службовця в організацію, навчання кадрів, організація кар'єри, відновлення дисципліни, оцінювання й атестація кадрів, внутрішній контроль тощо.

Завдання з вироблення рекомендацій щодо етизації державної служби вирішувалось у процесі співпраці з колективом Контрольно-ревізійного управління (КРУ) м. Києва [419, с.33-35]. Стратегічною метою етичної програми колективу було визначено: утвердження засад етичної професійної поведінки державних службовців, сформульованих у

Законі «Про державну службу» та в «Загальних правилах поведінки державного службовця» на основі:

- пропаганди етичних цінностей державної служби;
- формування в співробітників навичок етичної поведінки;
- забезпечення підзвітності й лідерства керівного складу;
- вдосконалення механізмів контролю дотримання нормативно-правових положень професійної діяльності й поведінки.

Були визначені основні завдання-цілі:

- розширити й поглибити знання і розуміння співробітниками змісту основних цінностей державної служби та соціального призначення професійної діяльності;
- пропагувати етичну поведінку, що відповідає морально-етичним цінностям державного службовця;
- зміцнити впевненість співробітників у тому, що керівники і підлеглі дотримуються єдиних етичних норм і правил, і що їх інтереси й права задовольняються;
- розробити і прийняти Кодекс професійної етики; систематично переглядати його норми;
- допомагати керівництву й співробітникам глибше розуміти й уявляти етичні проблеми організації професійної діяльності й способи їх розв'язання.

Розвиток внутрішнього етичного потенціалу колективу потребує об'єднання зусиль кадрової, юридичної служб управління, групи по зв'язку з громадськістю, а також ради колективу. Кадрова служба відіграє загальну організаційну роль, визначає й забезпечує умови і конкурсний відбір та атестацію кадрів, організує морально-етичну освіту, доповнення посадових інструкцій. На юридичну службу покладається правова освіта співробітників відповідно до професійних обов'язків, внутрішній контроль за дотриманням законодавства у колективі, а також за відповідністю дій законам і нормативно-правовим документам етичного характеру. Група по зв'язках із громадськістю вивчає і врегульовує етичні претензії з боку громадян і організацій, діяльність яких контролює управління. Рада колективу відповідає за заходи з підтримки і стимулювання етичної поведінки службовців (проведення конкурсів, змагань, колективних заходів, нагородження тощо).

Етична програма впровадження норм професійної етики в діяльність колективу базувалася на ідеї цілісності і включила такі елементи:

- кодекс етики;
- комітет з етики;

- систему мотивації і стимулювання етичної поведінки державних службовців і окремих підрозділів;
- етичні стандарти виконання службових обов'язків, які конкретизують вимоги кодексу;
- внутрішні механізми контролю за дотриманням кодексу поведінки (процедури розгляду пропозицій, скарг, сигналів тощо; політика щодо переслідування чи помсти за виявлення фактів аморальної поведінки; вивчення «етичного клімату» в колективі; способи врегулювання конфліктів тощо);
- навчання державних службовців з проблем професійної етики й етикету.

Поставивши за мету створення в колективі атмосфери доброзичливості, людяності, ініціативності й відповідальності, керівництво поклало в основу діяльності такі принципи моральної консолідації колективу:

- співучасть у колективному русі державної служби за чесну, відповідальну, прозору владу;
- стимулювання: колектив всіляко заохочує прояви ініціативи й творчості, власної думки службовця, індивідуальних дій, які відповідають етичним принципам;
- допомога: колектив надає допомогу службовцям у боротьбі з проявами аморальної поведінки;
- контроль: колектив докладає всіх зусиль, щоб не допустити неетичних проявів у професійній діяльності і поведінці службовців.

Перелічені принципи спрямовані на розвиток етичної організаційної культури; забезпечення відкритості й прозорості діяльності, встановлення партнерських стосунків у колективі та із споживачами; покращення морально-психологічного клімату в колективі та підвищення довіри громадян.

Проведення навчально-тренувальних семінарів з різними категоріями службовців управління сприяло розробці Кодексу етики поведінки державного службовця КРУ, який наприкінці 2001 р. був прийнятий колективом. Наступним етапом стало уточнення посадових інструкцій, розробка системи мотивації та стимулювання індивідуальної та групової праці. Розроблено новий підхід до добору кадрів: спільно з психологами організована тестова оцінка професійно значимих особистісних якостей; кадровою службою спільно з керівниками підрозділів розроблені практичні завдання оцінки морально-професійних якостей; сформульовані запитання для співбесіди з кандидатами тощо. Ще одним нововведенням ста-

ло навчання новоприйнятих на державну службу й урочисте складання ними Присяги державних службовців. Були розроблені загальні правила поведінки керівників підрозділів, які було покладено в основу змагання за звання «кращий колектив»:

- постійно нагадуйте про стандарти етичного кодексу КРУ м. Києва, демонструйте особистий приклад у його дотриманні, в разі потреби, консультируйтесь у кадровій службі управління;
- обговорюйте із колективом перспективну мету й найближчі цілі, дбайте про те, щоб колективна мета була зрозуміла й стала особистою метою кожного співробітника;
- дбайте про згуртованість колективу, допоможіть йому відчувати радість спільного успіху, залучайте до кожної важливої справи, по можливості, всіх членів колективу;
- зміцнюйте взаємну довіру в колективі, дбаючи, насамперед, про довір'я до себе як до керівника; забезпечіть відкритість інформації, справедливості у розподілі обов'язків і оцінці зробленого, визнання досягнень кожного співробітника;
- стимулюйте прагнення підлеглих виявляти етичні проблеми й недоліки, демонструючи власні прорахунки чи недоліки;
- розвивайте почуття належності до колективу, стимулюйте ініціативу й творчість підлеглих, створюйте свої традиції, запроваджуйте символи й ритуали, дбайте про те, щоб авторитет і престиж колективу був справою кожного його члена;
- оточіть увагою і підтримкою новоприйнятих державних службовців, чітко визначайте етичні стандарти їх поведінки, які відповідають очікуванням колективу;
- підтримуйте віру кожного співробітника і колективу в досяжність поставлених цілей шляхом створення ситуацій успіху, організації взаємодопомоги й підтримки.

Особливу увагу керівництво КРУ м. Києва приділило етичній освіті в колективі. На відміну від навчання в міському центрі перепідготовки і підвищення кваліфікації держслужбовців, вона має більш практичний характер. Проте основні теоретичні проблеми є обов'язковими для вивчення, оскільки вони забезпечують свідоме сприйняття етичних принципів і норм. Насамперед йдеться про розуміння суті етики як єдності індивідуального й суспільного аспектів поведінки, практичної ролі професійної етики як дієвого інструменту управління. У зв'язку з цим важливого значення набуває обговорення «моральної характеристики» державної служби. Дослідження «моральної характеристики» власного колективу вияви-

ло ширше коло типових для кожної установи тем: моральна місія державної служби і службовця, повага гідності (самоповага), професіоналізм як моральна якість службовця, практичний зміст етичних принципів державної служби і шляхи їх реалізації, свобода і відповідальність державного службовця, відповідальність і самореалізація, відповідальність і службовий авторитет.

Обговорення питання практичної реалізації етичних принципів спонукало включити до програми навчання проблемні питання, які виявляють реальну залежність ефективності службової діяльності від етичної поведінки службовців – службова взаємодія у колективі, моральні відносини (горизонтальні і взаємовідносини з керівником, взаємовідносини з громадянами й іншими суб'єктами державного управління), зловживання службовим становищем тощо. Особливий інтерес для державних службовців становила етика поведінки «на робочому місці», яка дає змогу аналізувати типові посадові етичні дилеми і практичні ситуації. Логічним завершенням такого «базового» навчання в трудовому колективі стає аналіз Присяги і Загальних правил поведінки державних службовців та практичне заняття з розробки етичного кодексу організації. Практика такої навчальної роботи здійснювалася дисертантом упродовж 2001-2002 рр. в КРУ м. Києва через програму підвищення кваліфікації кадрів державних службовців, яку здійснював Київський міський центр перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та керівників державних підприємств, органів і установ.

Наступним етапом етичної освіти в трудовому колективі є «підвищення чутливості» службовців до етичних дилем, вміння ідентифікувати і диференціювати етичні проблеми, виокремлювати юридичний та інші аспекти професійних ситуацій. Форми навчальних занять з цієї тематики відрізняються за широтою охоплення тем та інтенсивністю їх освоєння. Може проводитися одне заняття кілька годин на робочому місці або ж кілька занять, що тривають повний робочий день або кілька днів. Більшість навчальних занять, як правило, мають практичну спрямованість. Вони присвячені освоєнню етичного «інструментарію» в конкретній ситуації: моральному оцінюванню цілей, засобів, рішень, їх результатів і наслідків. Методи, які використовуються для таких завдань, можуть бути доволі простими. Це, наприклад, бесіда з такими запитаннями: «На кого моє рішення справлятиме найбільший вплив?», «Хто може постраждати?», «Хто матиме найбільшу користь у результаті реалізації мого рішення?», «Що означає моє рішення для досягнення мети колективу або діяльності інших співробітників?» та ін. Більш складними методами є ділова

гра, спрямована на розробку кращого варіанта вирішення наявної проблеми, а також дебати, які дають змогу проаналізувати різні аспекти практичної проблеми: політичний, правовий, економічний, фінансовий та морально-етичний. Використання цих форм навчання потребує роботи протягом 4-х год. і передбачає попереднє освоєння державними службовцями відповідної методики. Проте їх вивчення озброює службовців не лише методикою аналізу й оцінювання моральної значущості рішень і дій, а й культурою і технікою колективної взаємодії (роботи в команді) та дебатування.

У процесі практичної роботи зроблено низку висновків. По-перше, інтерес і високу активність на семінарах та інших формах занять виявляють службовці різних категорій, стажу службової діяльності і віку. Разом з тим, вищу активність проявляють молоді керівники. Їх інтерес більш прагматичний; вони задавалися запитаннями: які способи мотивації і стимулювання етичної поведінки державних службовців (індивідуальної і групової); від чого залежить дієвість етичного кодексу трудового колективу, яку роль відіграють правові засоби в його підсиленні. До таких занять кадрова служба залучила юридичний відділ управління.

Інший важливий висновок дослідження полягає в тому, що співробітники активніше сприймають програму навчання тоді, коли в ній бере участь керівник колективу. Особистий приклад керівника, який користується моральним авторитетом, у ставленні до етичної освіти, а також послідовне дотримання ним етичних стандартів у службовій діяльності зумовлює аналогічне ставлення до морально-етичних норм усього колективу. У більш широкому розумінні принципове ставлення керівника колективу до добору кадрів за морально-професійними якостями, мотивації і стимулювання етичної поведінки, контролю, оцінювання етики службової діяльності й оперативне реагування на її наслідки продемонструвало службовцям серйозність етичної програми, запропонованої колективу, і незворотність орієнтації колективу на моральні цінності.

Висновки до розділу 5

Проведене дослідження засвідчило, що професійна етика не зводиться до конституювання набору правил. Практична реалізація нового підходу до державної служби потребує сукупності об'єктивних і суб'єктивних чинників, які б стимулювали потребу й готовність державних службовців до етичної професійної діяльності. Модель етичної поведінки державного службовця являє собою систему ціннісних орієнтацій,

мотивів, принципів і норм, особистісних якостей характеру, що детермінують його відносини, діяльність і спілкування на засадах взаємності, а також способів діяльності і форм відносин тощо. Характеристиками професійної моральної свідомості державного службовця є: 1) *ціннісні орієнтації* – людина, Батьківщина, свобода, справедливість, солідарність; 2) *мотиви* – служіння, співучасті, самореалізації; 3) *принципи поведінки* – законність, лояльність, ініціативність, відповідальність, підзвітність, співпраця, прозорість, відкритість; 4) *норми поведінки* – законність, співпраця, позапартійність, розмежування влади й бізнесу, декларування видатків тощо. Суб'єктивними чинниками виступають також *здібності і морально-професійні якості* – професіоналізм, добродієність, лідерство, інтелігентність, чесність, відповідальність, самоконтроль, толерантність, комунікативність тощо. До чинників практичної поведінки належить *рівень знань і досвіду в основних сферах компетенції*, які зумовлюють етичну поведінку державного службовця: високий рівень управлінських знань, знань із людинознавчих наук, правові знання, культура спілкування і навички міжособистісної взаємодії, здатність до роботи в «команді» тощо; критерії морального вибору, форми морально-професійної взаємодії тощо.

Об'єктивна складність процесу формування і функціонування етичної поведінки державних службовців зумовлює потребу в етичній інфраструктурі, яка забезпечить ці чинники. Вона включає: чітку політичну волю вищого керівництва визнати етику-мораль основою трансформаційних процесів у державі; добровільне й публічне складання Присяги державним службовцем вірно служити народові України, виконувати встановлені етичні вимоги; юридичне закріплення «рамкових» моральних норм, дозволених «вільних» дій і «норм-заборон»; механізми відповідальності за дотримання встановлених правил; кодекси етики; механізми професійної соціалізації і етичну освіту; належні умови й організацію праці, а також соціальний захист державних службовців; етичні інститути державної служби; активне громадянське суспільство й вільні ЗМІ як співучасники управління державними справами і контролери державних органів.

Формування професійної моральної свідомості й морального досвіду поведінки (фронезису) здійснюється в процесі підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і етичної соціалізації у трудовому колективі. Обґрунтовано позицію, згідно з якою етична освіта державних службовців вимагає гуманітаризації професійної підготовки і підвищення кваліфікації у трьох напрямках: 1) забезпечення суспільної спрямованості

фахових дисциплін; 2) опанування циклу гуманітарних дисциплін; 3) вивчення професійної етики як самостійної навчальної дисципліни.

Вивчення професійної етики покликане забезпечити правильне сприйняття державними службовцями моралі і їх професійної місії в житті суспільства, а також тлумачення моральних принципів і знання стандартів їх застосування, оволодіння методами обґрунтування моральних аргументів і алгоритмами оцінювання моральності професійних дій і рішень тощо. Такий підхід дасть змогу перетворити мораль-етику в рушійну силу духовно-професійного розвитку особистості державного службовця і на інструмент удосконалення управлінської діяльності різними сферами суспільного життя на засадах єдиних суспільно-моральних цінностей.

Ефективність формування професійної етики ґрунтується на виявленій закономірності, яка полягає в тому, що професійна етика засвоюється лише в системі морально-професійних відносин трудового колективу. Органічне поєднання процесів етичної освіти й організації на етичних засадах професійної діяльності колективу забезпечує єдність інтеріоризації і екстеріоризації етичних принципів і норм державним службовцем у практичній діяльності. Наслідком такої організації морально-професійних відносин є свідомо-емоційне засвоєння і структурування етичних принципів і норм на рівні моральної свідомості в стійкі інтелектуально-емоційні комплекси, які проявляються в практичній діяльності та поведінці у формі морально-етичних якостей. Дана закономірність визначає зміст і методику вивчення професійної етики в системі підготовки й підвищення кваліфікації державних службовців, а також процес етичної соціалізації в трудовому колективі. Реалізація даного підходу потребує розробки етичної політики трудового колективу і програми її реалізації. Визначальною умовою ефективності процесу формування професійної етики державних службовців є моральна позиція керівника-лідера. Соціальний експеримент, проведений за участю автора в колективі КРУ в м. Києві у 2000-2002 рр., а також співпраця з Державною податковою адміністрацією України з модернізації державної податкової служби впродовж 2004-2006 років підтвердили обґрунтованість авторської позиції.

ВИСНОВКИ

У монографії наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми щодо формування етики державних службовців в умовах демократизації та професіоналізації державної служби; розроблено науково-прикладні підходи, концепції, технології, що забезпечують теоретичне й практичне використання отриманих наукових результатів. На основі здійсненого дослідження сформульовано такі основні висновки й рекомендації.

1. Системний аналіз вітчизняної наукової літератури показав, що проблема формування етики державних службовців раніше не була предметом спеціального дослідження. У радянську добу вітчизняної історії етиці державного службовця відводилася роль технологічного засобу впливу на його свідомість і волю; гуманна сутність професійної етики залишалася поза межами наукового аналізу. Зміна акцентів у наукових підходах відбувається в процесі дискусій з теоретико-методологічних питань етики (початок 80-х рр. ХХ ст.), які виявили її заідеологізованість, що породила моральний нігілізм, подвійну мораль у владному середовищі та суспільстві.

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

Частині праць властивий синкретичний рівень осмислення морально-етичних проблем державного управління і державної служби, вони не ідентифікуються як етичні й не виокремлюються із соціально-психологічних, організаційних, адміністративно-правових та політичних відносин.

2. Аналіз зарубіжної літератури та досвіду етизації державної служби показав, що вивчення етики державних службовців ґрунтується на запозицієнні висновків із досліджень у сфері менеджменту й етики бізнесу.

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

3. На основі підходу до етики як до цілісного духовно-практичного феномена конкретизовано категорійно-понятійний апарат сфери професійної етики державних службовців. Уточнено сутність і зміст понять «професійна етика», «етика державної служби», «етика державних службовців», «етична поведінка державного службовця», «формування етики державних службовців».

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

Суспільне призначення й особливості професійної діяльності державних службовців зумовлюють рівневу парадигму етики державних службовців. Її зміст розкривається через функції: пізнавально-оцінну, регулятивну, узгоджувально-інтеграційну, контрольну, запобіжно-профілактичну, соціалізацій, розв'язання конфліктів.

Поняття «формування етики державного службовця» характеризує

процес інтерналізації моральною свідомістю суспільних і специфічно професійних цінностей, правил, форм професійної поведінки, які реалізуються і збагачуються в практичній діяльності, розвиваючи необхідні якості характеру.

4. Аналіз зарубіжного досвіду етизації державної служби показав, що в країнах розвиненої демократії з другої половини ХХ ст. впровадження засад етики державної служби стало пріоритетним напрямом адміністративних реформ.

Інтерес для вітчизняної практики становлять:

- практика реалізації державного підходу до забезпечення моральності державної служби як керованої державної системи. Вона має специфіку в різних країнах, проте її спільною ознакою є лідерство у цьому процесі вищого керівництва країни. Етична система має цілісний характер, є децентралізованою; охоплює всі гілки державної влади і ґрунтується на ідеї партнерського діалогу громадянського суспільства й державної служби;
- принципівий наголос на обов'язку «служіння народові», який зумовлює вимогу політичної нейтральності і навіть позапартійності державних службовців;
- зміст і практика застосування політичних, морально-правових, організаційних, кадрових, культурних та інших засобів у регулюванні і саморегулюванні етики державних службовців;
- способи нейтралізації загроз девальвації етичних цінностей державного обслуговування і зловживань з боку державних службовців, пов'язаних із впровадженням «нового» державного управління;
- членство України в Раді Європи і орієнтація на вступ до ЄС, базовими напрямками якого є економіка (economy), ефективність (efficiency), результативність (effectiveness) і етика (ethics), що зумовлюють необхідність цілеспрямованого впровадження згаданих критеріїв у діяльність державної служби;
- підходи до визначення стандартів і процедур державних послуг та контроль за їх дотриманням;
- досвід упровадження і функціонування в європейських країнах цінностей, норм і стандартів, визначених у модельному Кодексі поведінки державних службовців, рекомендованому Комітетом Міністрів Ради Європи (додаток до Страсбурзької Рекомендації № R (2000/10), травень, 2000) як взірець для національних кодексів;
- досвід діяльності впливової міжнародної організації «Транспа-

ренсі Інтернешнл» із розбудови державних систем етики і їх використання для боротьби з корупцією в органах влади;

- досвід Російської Федерації, зокрема підходи до організаційно-правового забезпечення етичної поведінки державних службовців, які закріплені Федеральним законом «Про державну цивільну службу Російської Федерації» (2004), а також практика внутрішнього й зовнішнього моніторингу поведінки державних службовців, яку здійснює РАДС.

5. Визначено загальні критерії (рівні):

- загальносоціальний – відповідність рішень, учинків, дій, службових відносин та їх наслідків нормам закону і вимогам суспільної моралі;
- інституційний – відповідність професійної поведінки специфічно-професійним нормам і стандартам державної служби;
- рівень колективу – етичні засади організації діяльності, її ефективність; відповідність службових відносин колективним та індивідуальним цінностям і нормам, стиль керівництва тощо;
- індивідуальний рівень – моральне самоствердження, професійний розвиток і самореалізація.

Такий підхід до визначення критеріїв дає змогу оцінити загальногуманістичне значення професійної етичної діяльності державних службовців, а також її відповідність спеціальним етичним вимогам до службової діяльності. Оцінці підлягали характеристики моральної свідомості й самосвідомості державних службовців, моральні якості професійної діяльності та її наслідки, етичні засади організації праці в колективі, характер службових відносин, стиль керівництва тощо.

6. Проведені емпіричні дослідження показали, що суспільство очікує від влади високої моральності й професіоналізму. Державні службовці також розуміють надзвичайну важливість професійної етики, проте міра інтерналізації ціннісних регуляторів професійної поведінки незначна: проблемою для них є дотримання і норм професійної етики, і норм закону. Лише близько чверті опитаних визнають дієвість нормативно-правових важелів професійної діяльності, менше 5% вважають, що загальні правила поведінки державних службовців виконують регулятивну функцію. Такий стан пояснюється виявленими суперечностями процесу функціонування етики державних службовців, зокрема:

- між формальною і неформальною організаціями колективів державних органів, що породжує домінування міжособистісних відносин над діловими;

- між позитивними очікуваннями державних службовців щодо дієвості нормативних етичних регуляторів професійної діяльності і фактичною бездіяльністю з їх упровадження з боку керівників;
- між етичними вимогами і рівнем морально-професійного розвитку, що виявляється в неготовності до професійної взаємодії на засадах «взаємності»; відсутності самоідентифікації як державної людини; нерозумінні суті етичних принципів і норм державної служби, відсутності навичок їх практичної реалізації;
- між об'єктивно високими вимогами і морально-соціальною та правовою незахищеністю інтересів державного службовця, його залежністю від «етики» керівника.

Названі суперечності зумовлюють тенденції до заниження самооцінки, аномію, розвиток конформізму, формування в державних органах етики корпоратизму. Такий стан свідчить про необхідність системного підходу до професійної етики державного службовця, який би передбачав науково-теоретичне обґрунтування, політико-правове закріплення, етико-просвітницьке й організаційне впровадження.

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

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

Роль рушійних сил морально-професійної діяльності відіграють ціннісні й мотиваційні орієнтації державного службовця. Базові цінності професійної етики визначаються на основі демократичних суспільних цінностей, які задають орієнтири простору професійної діяльності держа-

вних службовців і норм права, що визначають межі індивідуальної свободи. До них належать: Людина, її гідність, права і свободи, справедливість, Батьківщина, законність, прозорість, відкритість, співучасть в управлінні тощо. Детермінантами мотиваційних орієнтацій державного службовця виступають: рівень морального розвитку, здатність до моральної аргументації, вміння «зважувати» цінності, оцінювати наслідки морального вибору в конкретній професійній ситуації.

8. Модель етичної поведінки, яка характеризує механізм професійної взаємодії державного службовця, відображає сукупність особистісних, внутрішніх (колективу й інституту державної служби) і зовнішніх чинників суспільного середовища, які зумовлюють його здатність до співпраці та вибудови моральних відносин. Концепція формування професійної етики ґрунтується на закономірності морального розвитку особистості, яка полягає в органічному поєднанні процесів етичної освіти державних службовців, організації професійної діяльності на етичних цінностях, нормах і етичної соціалізації в трудовому колективі. Його ефективність зумовлюється наявністю об'єктивних чинників, що створюють систему професійних моральних відносин, до яких належать: а) чіткі суспільні цінності й норми, етичні стандарти й норми інституту державної служби, на яких ґрунтуються поділ праці та її регламентування, організація колективу і колективної діяльності, винагорода праці, її мотивація і стимулювання; б) етична освіта й соціалізація новоприйнятих державних службовців; в) форми внутрішнього й зовнішнього контролю (закони і етичні кодекси, моральний аудит, моніторинг професійної етики, етична експертиза, етичні організаційні структури, громадські організації державних службовців, громадянське суспільство, ЗМІ тощо).

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

10. Роль етичної освіти в системі підготовки й підвищення кваліфікації державних службовців полягає в гуманітаризації професійної підго-

товки і підвищення кваліфікації. Вона здійснюється в трьох напрямках: забезпечення суспільної спрямованості фахових дисциплін; опанування циклу гуманітарних предметів, вивчення професійної етики як окремої навчальної дисципліни.

Запропоновані в монографії наукові положення, висновки, практичні рекомендації, навчальні програми і методичні посібники можуть бути використані:

- суб'єктами законодавчої ініціативи, зокрема Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України при розробці концептуальних засад адміністративної реформи, реформи державної служби, у підготовці актів щодо етизації державної служби та розбудови громадянського суспільства;
- Головдержслужбою в процесі розробки комплексної програми впровадження етики державних службовців у діяльність державних органів, у тому числі обґрунтування етичного компонента професіограми державного службовця, визначення методів добору кадрів на державну службу, здійснення моніторингу етичної поведінки тощо;
- органами державного управління при розробці кодексу етики працівників трудового колективу і програм його впровадження;
- у навчальному процесі як посібник з гуманітаризації професійної освіти і методичний посібник з етичної освіти державних службовців.

У процесі дослідження виявлено проблеми, які потребують подальшого вивчення. Це, зокрема, розробка понятійних стандартів моральних цінностей, норм і правил службової поведінки, методик вивчення морально-професійних якостей державних службовців, програми морального аудиту діяльності державного органу; морально-правове регулювання етики державних службовців; раціональна організація спільної діяльності на етичних засадах у трудовому колективі; формування моральної основи організаційної культури, етичної організаційної структури в системі державної служби; моніторинг етики поведінки державних службовців; роль керівника у формуванні професійної етики державних службовців; дослідження моральності методів державного управління; специфічні етичні принципи й норми державної служби та механізми їх впровадження; підготовка навчально-методичних матеріалів і посібників для системи етичної освіти і самоосвіти з використанням сучасних інформаційних технологій та активних методів навчання, підготовка викладачів професійної етики тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Аболіна Т.* Проблеми соціальної етики в сучасному суспільстві. – К., 1999. – 50 с.
2. *Абульханова К.А., Васина Н.В., Лаптева Л.Г., Слостенин В.А.* Психология и педагогика. – М.: Совершенство, 1998. – 153 с.
3. *Агешин Ю.А.* Политика, право, мораль. – М.: Юрид. лит., 1982. – 160 с.
4. *Агранофф Роберт.* Напрямки Адміністративної реформи: Програма Сприяння Парламентові України. – К., 2001. – № 210. – 15 с.
5. Административная этика / Под общ. ред. В.Л.Романова. – М.: Изд-во РАГС, 1999 // www.msses.ru/win/science/mpp/ethic.rft.
6. Адміністративна реформа в Україні: Документи і матеріали // Укр. правов. часоп. – 1999. – Вип. 4. – 108 с.
7. *Адо П.* Что такое античная философия? / Пер. с фр. В.П.Гайдамаки. – М.: Изд-во гуманит. лит., 1999. – 320 с.
8. *Адорно Теодор В.* Проблемы философии морали / Пер. с нем. М.Л.Хорькова. – М.: Республика, 2000. – 239 с.
9. *Айхлер Віллі.* Етичний реалізм. – К., 2001. – 192 с.
10. Актуальність гуманістичних ідей доби Відродження: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18-19 трав. 2001 р.): У 2 ч. – К., 2001. – Ч. 1. – 58 с.
11. Актуальні проблеми підвищення кваліфікації державних службовців України: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 19-20 верес. 1996 р.). – К.: Вид-во УАДУ, 1996. – 168 с.
12. Актуальні питання організації навчання і методики викладання в системі підвищення кваліфікації державних службовців: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 4-5 груд. 1997 р.). – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 350 с.
13. *Албастова Л.Н.* Технологии эффективного менеджмента: Учеб.-практ. пособие. – М.: ПРИОР, 1998. – 288 с.
14. *Алмонд Г.* Гражданская культура: Политические установки и демократии пяти наций / Политология: Хрестоматия / Сост. проф. М.А.Василик, доц. М.С.Вершинин. – М., 2000. – С. 559-576.
15. *Ананьев Б.Г.* Человек как предмет познания. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1968. – 338 с.
16. *Анохин М., Павлютенкова М.* Государственная служба Нового века // Государств. служба. – 2001. – № 2. – С. 78-82.

17. *Апель К.-О.* Обґрунтування етики відповідальності / Першоджерела комунікативної філософії. – К., 1996. – С. 46-60 с.
18. *Апресян Р.Г.* Понятие общественной морали (опыт концептуализации) // *Вопр. философии.* – 2006. – № 5. – С. 3-17.
19. *Аристотель.* Большая этика // *Аристотель.* Соч.: В 4 т. – М., 1983. – Т. 4. – С. 295-374.
20. *Аристотель.* Никомахова этика // *Аристотель.* Соч.: В 4 т. – М., 1983. – Т. 4. – С. 53-293.
21. *Аристотель.* Политика // *Аристотель.* Соч.: В 4 т. – М., 1983. – Т. 4. – С. 376-644.
22. Атестація державних службовців / Алмазов Е., Шульга М.О., Гашке Дітер, Новак Еккехард. – К.: Тасіс, Європ. коміс., 2000. – С.3-4.
23. *Афанасьев В.Г.* Общество: системное познание и управление. – М.: Политиздат, 1981. – 432 с.
24. *Бабкін В.Д.* Соціальна держава та захист прав людини // *Правова держава.* – К., 1996. – Вип. 7.
25. *Бакуменко В.Д.* Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень. Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. – К., 2001. – 36 с.
26. *Бахитановский В.И., Согомонов Ю.В.* Введение в политическую этику. – М.: ФО СССР; Тюмень: ИПОС, 1990. – 181 с.
27. *Бахитановский В., Согомонов Ю.* Предмет этики // *Вопр. философии.* – 1982. – № 2; 1984. – № 8; 1990. – № 7.
28. *Балабаєва З.* Етичні проблеми адміністративної роботи у трактуванні американських політологів // *Зб. наук. пр. УАДУ.* – К., 1998. – С.80-85.
29. *Балобанов А., Саламатов В.* Понимание эффективности муниципального управления в городах России и Украины (Сравнительное инструментальное исследование) // *Город. упр.* – 2001. – № 1. – С. 20-44.
30. *Балобанов О., Саламатов В.* Оцінка потреб у навчанні представників місцевого управління // *Аспекти самоврядування.* – 2002. – № 14. – С.8-14.
31. *Бандурка А.М., Бочарова С.П., Землянская Е.В.* Психология управления. – Х.: Фортуна-пресс, 1998. – 464 с.
32. *Баразгова Е.С.* Американская социология: Традиции и современность. – Екатеринбург: Делов. кн., Бишкек: Одиссей, 1997. – 176 с.

33. *Басин М.* Функция лидерства в организациях государственного сектора // Управление в государственных и некоммерческих организациях. – М., 2000. – С. 16/8-16/14.
34. *Батищев Г.С.* Особенности культуры глубинного общения // Вопр. философии. – 1995. – №3. – С. 109-129.
35. *Бачинин В.А.* Морально-правовая философия. – Х.: Консум, 2000. – 208 с.
36. *Бейкер А.* Этика: Точка зрения многосторонних организаций: Основа целостности / Объедин. Вен. ин-т. – К., 2001. – 25 с.
37. *Бербешикина З.* Нравственный аспект управления / Социальное познание и управление / Под ред. С.И.Попова, Б.И.Сюсюкалова. – М., 1983. – С. 251-266.
38. *Биков Л.Ф., Дубенко С.Д.* Этика поведінки державних службовців // Норми етики в управлінні: Матеріали укр.-америк. симп. (м. Київ, 24-25 трав. 1994). – К., 1994. – С. 66-69.
39. *Білоусова В.О.* Теорія і методика гуманізації відносин старшокласників у позаурочній діяльності загальноосвітньої школи: Монографія. – К.: ІЗМН, 1997. – 192 с.
40. *Блюмкин В.А.* Мир моральных ценностей // Новое в жизни, науке, технике. – 1981. – № 8. – 48 с.– (Сер. «Этика»).
41. *Бобнева М.И.* Социальные нормы и регуляция поведения. – М.: Наука, 1978. – 311 с.
42. *Бовыкин В.И.* Новый менеджмент: (управление предприятиями на уровне высших стандартов; теория и практика эффективного управления). – М.: Экономика, 1997. – 368 с.
43. *Бодалёв А.А.* Восприятие человека человеком. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1965. – 123 с.
44. *Бодуан Жю-П.* Управление имиджем компании. Паблик рилейшнз: предмет и мастерство. – М.: ИНФРА, 2001. – 233 с.
45. *Будева Л.П.* Человек: деятельность и общение. – М.: Мысль, 1978. – 325 с.
46. *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Логос, 2001. – 200 с.
47. *Василевська Т.* Моральні аспекти діяльності державного службовця у контексті становлення громадянського суспільства // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю: У 2 т. (м. Київ, 30 трав. 2001 р.). – К., 2001. – Т. 2. – С. 413-415.

48. *Василевська Т.Є.* Соціально-психологічні й морально-етичні джерела невдоволення державних службовців // Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи / М.І.Мельник (кер. авт. кол.), Ю.В.Бакаєв, Т.Є.Василевська та ін. – К., 2002. – С. 53-62.
49. *Василевська Т.Є., Комар Т.М.* Ціннісно-мотиваційні, соціально-психологічні та морально-етичні особливості розвитку людського ресурсу адміністративної реформи // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 28 трав. 2002 р.) / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К., 2002. – С. 120-128.
50. *Васянович Г.П.* Педагогічна етика: Навч.-метод. посіб. – Л.: Норма, 2005. – 344 с.
51. *Воронкова В.Г.* Менеджмент в державних організаціях. – К.: Професіонал, 2004. – 256 с.
52. *Вебер М.* Протестантська етика і дух капіталізму / Пер. з нім. – К.: Основи, 1994. – 261 с.
53. *Вебер М.* Політика як покликання і професія // Філософія політики: Хрестоматія: У 4 т. / Авт.-упор.: В.П.Андрущенко (кер.) та ін. – К.: Знання України, 2003. – Т. 3. – С. 7-24.
54. *Ведерникова О.Н.* Коррупция: нравственно-правовой аспект // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы: Сб. междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 9-10 сент. 1999 г.). – М., 2001. – 427 с.
55. *Верхан Петер Х.* Підприємець. Його економічна функція та суспільно-політична відповідальність / Пер. з нім. М.І.Клименка. – К., 1994. – 60 с.
56. *Выготский Л.С.* Мышление и речь / Выготский Л.С. Собр. соч. – М.: Педагогика, 1982. – Т. 2. – С. 6-361.
57. *Выготский Л.С.* Педагогическая психология / Под ред. В.В.Давыдова. – М.: Педагогика, 1967. – 421 с.
58. Высшие административные кадры на пути к единому Европейскому дому: стратегия, организация, методы обучения и развития // Высш. администр. кадры и устройство Европы = Le personnel administratif superieur et la construction Europeene / ФОТС.– М., 1994. – 56 с.– (Рос.-фр. сер. «Инф.-учеб. материалы», № 27).
59. *Воронько О.А.* Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с.

60. *Габермас, Юрген.* Мораль і моральність. Чи стосуються гегелівські заперечення Канта також і дискурсивної етики? / Єрмоленко А.М. Комунікативна практична філософія: Підручник. – К., 1999. – С. 325-346.
61. *Гавриленко Д.А.* Дисципліна, мораль, право / Науч. ред. Л.Л.Попов. – Минск: Наука и техника, 1983. – 136 с.
62. *Гаевский Б.* К концепции административной реформы в Украине // Персонал. – 1999. – № 1.
63. *Гаевський Б., Ребкало В.* Культура державного управління (організаційний аспект). – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 144 с.
64. *Галліган Д.Ж.* Адміністративні процедури і адміністративний нагляд: їх роль в утвердженні етики у державному управлінні // <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/act/civilservice/docs/galligan.htm>.
65. *Ганжин В.Т., Согомонов Ю.В.* Социальное управление и мораль: исследовательские перспективы // Филос.науки. – 1984. – № 5.
66. *Ганжин В., Согомонов Ю.* Этика и управление нравственными процессами // Научное управление нравственными процессами и этико-прикладные исследования. – Новосибирск, 1980. – 180 с.
67. *Герет Томас М., Клоноскі Річард Дж.* Етика бізнесу / Пер. з англ. О.Ватаманюк. – К.: Основи, 1999. – 214 с.
68. *Герчикова И.Н.* Деловая этика и регулирование международной коммерческой практики. – М.: Консалтбанкир, 2002. – 575 с.
69. Гімн про Любов: Любов над усе! Перше послання Ап. Павла до Коринтян: 13:1-13. // Новий Завіт (Новий переклад). – Мінськ, 1990. – С. 193-194.
70. *Головаха Е., Бекешкина И., Небоженко В.* Демократизация общества и развитие личности: От тоталитаризма к демократии. – К.: Наук. думка, 1992. – 126 с.
71. Государственная служба: теория и организация: Курс лекций. – Ростов н/Д.: Феникс, 1998. – 640 с.
72. Государственная служба (комплексный подход) / Отв. ред. А.В.Оболонский – М.: Дело, 1999. – 440 с.
73. Государственная служба и государственные служащие во Франции = La fonction publique et les fonctionnaires en France / ФОТС.– 2-е изд. – М., 1994. – 142 с.– (Рос.-фр. сер. «Информ.-учеб. материалы», № 23).
74. Государственная служба основных капиталистических стран. – М.: Наука, 1977. – 158 с.

75. Государственная служба: культура поведения и деловой этики / Под общ. ред. Е.В.Охотского. – 2-е изд. – М.: Изд-во РАГС, 1999. – 335 с.
76. Григорьев Б.Г., Гринберг Л.Г. Служебный этикет // Советский этикет. – Л., 1972. – С. 86-107.
77. Гугніна Т.О. Моральна регуляція підприємницької діяльності (Філософсько-управлінський аспект): Дис... канд. наук з держ. упр. – К., 1999. – 185 с.
78. Гуманитарная экспертиза: возможности и перспективы. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1992. – 224 с.
79. Гурне Б. Державне управління / Пер. з фр. В.Шовкуна. – К.: Основи. – 165 с.
80. Гусейнов А. Перестройка: новый образ морали // Этическая мысль: Науч.-публицист. чтения / Редкол.: А.А.Гусейнов и др. – М., 1990. – 480 с.
81. Гусейнов А.А., Апресян Р.Г. Этика: Учеб. – М.: Гардарики, 1999. – 472 с.
82. Гусейнов А.А. Сослагательное наклонение морали // Вопр. философии. – 2001. – № 5. – С.3-32.
83. Гьосле В. Практична філософія в сучасному світі / Пер. з нім., прим. та післямова А.Єрмоленка. – К.: Лібра, 2003. – 248 с.
84. Де Джордж Ричард Т. Деловая этика / Пер. с англ. Р.И.Столпера. – М.: ИД «РИПОЛ КЛАССИК», 2003. – 736 с.
85. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 1999. – 272 с.
86. Державна служба: Світовий досвід: Інформ. зб. – Л.: ЛЦНТЕІ, 1996. – 92 с.
87. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. / Н.Р.Нижник, С.Д.Дубенко, В.І.Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
88. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт.; Відпов. ред. проф. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.
89. Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.
90. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / За заг. ред. Б.В.Авер'янова, І.Б.Коліушко. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 51 с.

91. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. Б.В.Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
92. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Монографія / Кол. авт.: За заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 320 с.
93. Державний службовець в Україні (пошук моделей) / Н.Р.Нижник, В.В.Цветков, Г.І.Леліков та ін. – К.: Ін-Юре, 1998. – 272 с.
94. *Джеймс Вільям*. Прагматизм / Укр. пер. П.Насади. – К.: Альтернативи, 2000. – 145 с.
95. *Дмитриев М.* Реформа государственного управления в России // Гос.служба. – 2002. – № 1. – С.20-34.
96. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. – К.: Головдержслужба, 2001. – 110 с.
97. *Дойч Карл*. Народи, нації та комунікації / Націоналізм: Антологія / Упоряд. О.Проценко, В.Лісовий. – К.: Смолоскип, 2000. – С. 546-566.
98. *Донцов А.В.* Формування моральних механізмів поведінки студентської молоді. – Х.: Шлях, 1999. – 226 с.
99. *Дроньє Анн*. Основні принципи успішного керівництва установою / Пер. К.Пучко, Н.Галізова. – К.: Вид-во УАДУ, 1995. – 80 с.
100. *Дубенко С.Д.* Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. / За заг. ред. Н.Р.Нижник. – К.: Ін-Юре, 1999. – 244 с.
101. *Дубинина М.В.* Корпоративная этика как инструмент социального менеджмента // Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. – № 4. – С.84-95.
102. *Дьюї Джон*. Моральні принципи в освіті / Пер. з англ. М.Олійник. – Л.: Літопис, 2001. – 32 с.
103. *Дьюї Джон*. Демократія і освіта. – Л.: Літопис, 2003. – 294 с.
104. *Едлем Роберт*. Розвиток сфери етичної освіти для командного і керівного складу поліції: оперативні дослідження та критичний аналіз, необхідні для укладення навчальної програми професійного росту кадрів / Підготовка і професійний розвиток керівних правоохоронних кадрів = Police Managers' Training and Professional Development. Articles by the UK authors / Британська Рада. – К., 2000. – 16 с.– (Проект: Інформація заради реформ).
105. Етика і політика: проблеми взаємозв'язку / В.А.Малахов, А.М.Єрмоленко, О.О.Кисельова та ін. – К.: СтилоС, 2000. – 216 с.

106. Етика: Навч. посіб. / Т.Г.Аболіна, В.В.Єфіменко, О.М.Лінчук та ін. – К.: Либідь, 1992. – 328 с.
107. Етика поведінки державних службовців. – К.: Асоц. держ. службовців, 1999. – 40 с.
108. Етика політиків і службовців (підходи до кодифікації) – К.: Ін-т місц. демократій, 2001. – 55 с.
109. Етичний і моральний кодекс державних службовців Львівського міськвиконкому // Командор. – 1997. – № 3-4. – С. 29-30.
110. Етичні норми і цінності: проблема обґрунтування. – К., 1997. – 144 с.
111. ETNOS-1. Нравственность и общение. – Каунас: Швиеса, 1989. – 190 с.
112. Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 рр.: Послання Президента України до Верховної Ради України // Економіст. – 2002. – № 5. – С.20-33.
113. Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О.Ю.Куленкової. – К.: Вид-во УАДУ, 2000.
114. *Єрмоленко А.М.* Комунікативна практична філософія: Підручник. – К.: Лібра, 1999. – 488 с.
115. *Єрмоленко А.М., Ситниченко Л.А.* Першоджерела комунікативної філософії. – К.: Либідь, 1996. – 176 с.
116. *Єрмоленко А.Н.* Этика ответственности и социальное бытие человека: (Современная немецкая практическая философия). – К., 1994. – 200 с.
117. *Желюк Т.А.* Державна служба: Навч. посіб. – К.: ВД «Професіонал», 2005. – 576 с.
118. *Жерлицын Б.* Дисциплинарная ответственность государственных служащих по советскому законодательству: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 1969. – 19 с.
119. Закон України про державну службу // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 52.
120. *Зверев А.Ф.* Теория бюрократии от М. Вебера к Л. фон Мизесу // Совет. государство и право. – 1992. – №1. – С. 90-91.
121. *Зигерт В., Ланг Л.* Руководить без конфликтов: Сокр. пер. с нем. / Науч. ред. и авт. предисл. А.Л.Журавлев. – М.: Экономика, 1990. – 335 с.
122. Збірник навчальних програм нормативних дисциплін освітньо-професійного рівня магістр за спеціальністю «Державна служба»

- освітньої галузі «Державне управління» / За заг. ред. д-ра екон. наук, професора О.Ю.Оболенського. – К., 2001. – 128 с.
123. Зразок Кодексу поведінки державних службовців: Додаток до Рекомендації № R (XX) XX // Страсбурзький проект рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи. – К., 2000. – С. 26-33.
124. *Иванов И.П.* Воспитывать коллективистов / Педагог. поиск / Сост. И.Н.Баженова. – М., 1987. – С. 363-441.
125. *Игнатовский В.И.* Мораль и социальное управление. – Л.: Наука, 1985.
126. Имидж госслужбы. – М.: Изд-во РАГС, 1996.
127. Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 552 с.
128. *Каган М.С.* Мир общения: Проблема межсубъектных отношений. – М.: Политиздат, 1988. – 315 с.
129. *Кампо В.* Актуальні проблеми впровадження в Україні адміністративної реформи // Укр. правов. часопис.– 1999. – Вип. 5. – С. 9-14.
130. *Кампо В.М., Нижник Н.Р., Шльоер Б.П.* Становлення нового адміністративного права України: Наук.-попул. нарис / За заг. ред. В.М.Кампо. – К.: Юрид. кн., 2000. – 60 с.
131. *Кант И.* О поговорке «Может это и верно в теории, но не годится для практики» // Кант И. Соч.: В 6 т. – М., 1965. – Т. 4. – Ч. 2. – С. 59-106.
132. *Кант И.* Основы метафизики нравов // Кант. И. Соч.: В 6 т. – М., 1965. – Т. 4. – Ч. 1. – С. 216-309.
133. *Кант И.* Критика практического разума // Кант. И. Соч.: В 6 т. – М., 1965. – Т. 4. – Ч. 1. – С. 347.
134. *Карамушка Л.М.* Психологія управління закладами середньої освіти: Монографія. – К.: Ніка-Центр, 2000. – 332 с.
135. *Кальниш Ю.* Християнська етика і свідомість державного службовця // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 30 трав. 2001 р.). – К., 2001. – Т. 2. – С.441-443.
136. *Карлин А.* Государственной службе – новое качество // Гос.служба. – 2004. – С. 5-14.
137. *Кириченко С.О.* Шляхи формування громадянського суспільства і правової держави. – К.: Логос, 1999. – 88 с.
138. Книга работника кадровой службы: Учебно-справоч. пособие / Под общ. ред. Е.В.Охотского, В.М.Анисимова. – М.: Экономика, 1998. – 494 с.

139. *Князев В., Бакуменко В.* Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 341-358.
140. *Коваленко В.Л.* Правове регулювання поведінки державних службовців: нові тенденції / Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К., 1999. – С.155-181.
141. *Кови Стівен Р.* Семь навыков высокоэффективных людей: Возврат к этике характера. – Ужгород: Свит, 2001. – 452 с.
142. Кодекс етики та збірник стандартів професійної діяльності / Пер. О.Л.Савицького. – 7-ме вид. – К.: КІМ, 1999. – 260 с.
143. Кодекс основних правил поведінки державного службовця: (Проект). – К.: Головдержслужба України, 1999. – 32 с.
144. Кодекс поведінки державного службовця // Уряд. кур'єр. – 2000. – 29 листоп.
145. Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации. Свод правил антикоррупционного поведения чиновников // <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id>.
146. Кодекс служебного поведения должностных лиц: быть или не быть? Отчет о работе «Круглого стола» по теме «Законопроект: Кодекс служебного поведения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления» 10 июня 2003 г.; Путин и реформа госслужбы в Российской Федерации // <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id>
147. *Кожокин Э.М.* Государство и народ: От Фронды до Великой Французской революции. – М.: Наука, 1989. – С. 155-156.
148. *Колтун В.С.* Соціально-етичний потенціал державної служби (Теоретико-історичний аналіз): Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. – К., 2002. – 20 с.
149. *Комаров И.* Деловая этика и «демонстративная мораль» // Персонал. – 1999. – № 1. – С.92-97.
150. *Комаровский В., Бойков В.* Открытость власти как приоритет административной реформы // Гос.служба. – 2004. – № 3. – С.105-110.
151. *Кон И.С.* В поисках себя: Личность и ее самосознание. – М.: Наука, 1984. – 353 с.
152. *Кон И.С.* Моральное сознание личности и регулятивные механизмы культуры / Социальная психология личности / Отв. ред. М.И.Бобнева, Е.В.Шорохова. – М.: Наука, 1979. – С.85-113.

153. Конституции буржуазных государств: Учеб. пособие / Сост. В.В.Маклаков. – М.: Юрид. лит., 1982. – 408 с.
154. Контроль менеджменту в сучасному державному управлінні: деякі порівняльні практики: Публікації SIGMA: № 4 / Укр. пер. С.Ю.Полянського. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 259 с.
155. *Конфуций*. Я верю в древность / Сост., пер. и коммент. М.И.Семенов. – М.: Terra Республика, 1998. – 240 с.
156. *Копейчиков В.В., Шименцов В.С.* Гуманистические основы социалистического права // Актуальные проблемы формирования правового государства: Материалы респуб. конф. (г. Харьков, 24-26 окт. 1990 г.). – Х., 1990.
157. *Королько В.Г.* Основи публік рілейшнз: Посібник. – К.: Ін-т соціології НАН України, 1997. – 335 с.
158. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / Сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 9-10 сент. 1999 г.). – М.: Юрист, 2001. – 427 с.
159. *Костенко Л.* Гуманітарна аура нації або дефект головного дзеркала. – К.: KM Academia, 1999. – 32 с.
160. *Костюк К.* Интегративная этика постмодерна / Политическая и экономическая этика / Пер. с нем. К.Костюка. – М., 2001. – С.13-20.
161. *Костюк К.Н.* Политическая мораль и политическая этика в России (к постановке проблемы) // Вопр. философии. – 1999. – № 2. – С.32-42.
162. *Котенко В.П.* Проблемы профессиональной этики / Основы этических знаний / М.Н.Росенко и др. – СПб., 1998. – С.217-251.
163. *Кравченко Б., Гонціаж Я., Гнидюк Н.* Громадянське суспільство. – К., 2001. – 28 с.
164. *Крисюк С.В.* Особливості комунікативного менеджменту державного службовця у контексті сучасного світового досвіду // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева: У 2-х т., Т. 1. – К., 2002. – С.99-100.
165. *Крыштановская О.* Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Обществ. науки и современность. – 1995. – № 1.
166. К сообществу демократий: Публикация Управления по вопросам демократии, прав человека и труда Государственного департамента США, Вашингтон – Колумбия, 2001 // http://www.State.gov/www/global/human_rights/democracy/cdi_index.html

167. *Кузьмичев А.Г.* Этические нормы и правила поведения на государственной службе // Государственная служба и кадровый потенциал. – М., 2002. – С. 49-53.
168. *Кун Т., Вайблер Ю.* Необходимость, подходы и предпосылки этически осознанного руководства подчиненными // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 5. – С. 119-127.
169. *Куц Ю.О.* Етнонаціональні державотворчі процеси в Україні (управлінський аспект). – Автореф. дис... д-ра н. з держ. управл.: 25.00.01. – К., 2005. – 32 с.
170. *Куценко В.И., Рутковский Б.А., Михальченко Н.И.* и др. Социальная активность личности в условиях развитого социализма. – К.: Наук. думка, 1983. – 344 с.
171. *Латенко О.* Додатковий ресурс для впровадження адміністративної реформи / Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. – К., 2000. – С.130-135.
172. *Левінас Є.* Між нами. Дослідження думки про іншого. – К., 1999. – 294 с.
173. *Лесечко М.Д., Мелашук А.І.* Стратегічний менеджмент людських ресурсів // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Л., 2000. – Вип. 5. – С.33-45.
174. *Лесечко М.Д.* Основи системного підходу: теорія, методологія, практика: Навч. посіб. – Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 300 с.
175. *Лібанова Е., Палій О., Скуратівський В.* Людський розвиток: від ідеї до державної стратегії // Вісн. УАДУ. – 1996. – № 1. – С.159-171.
176. *Ліпенцев А.В., Рудніцька Р.М.* Профіль організаційної культури органів місцевої влади: досвід конкретного дослідження // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Л., 2000. – Вип.3. – С. 117-124.
177. *Ліпенцев А.* Формування етики державної служби України // Вісн. УАДУ. – 1997. – № 2. – С.91-95.
178. *Лісничий В.В.* Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн. – Х.: Торнадо, 2001. – 352 с.
179. *Лісовий В.С.* Культура – ідеологія – політика. – К.: Вид-во ім. О.Теліги «Основи», 1995. – 352 с.
180. *Лобанов В.* Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // Проблемы теории и практики упр. – 1999. – № 1. – С. 26-30.

181. *Лобанов В.* США: модели компетентности руководителей государственных учреждений // Проблемы теории и практики упр. – 1996. – № 1. – С. 72-77.
182. *Ломов Б.Ф.* Методологические и теоретические проблемы психологии. – М.: Наука, 1984. – 445 с.
183. *Луганский К.Ф., Коновченко С.В., Шувалова Н.Н.* Государственные служащие: нравственные основы деятельности и этикет / Государственное управление: Курс лекций. – М., 1998. – С. 596-620.
184. *Луговий В.І.* Гуманізація освіти – основа її відродження / Борис Грінченко і педагогічна культура України: Матеріали Всеукр. наук.-метод. конф., присвяченої 130-річчю з дня народження Б.Грінченка. – Суми, 1993. – С. 142.
185. *Луговий В.І.* Освіта і соціалізація людини / Соціальна педагогіка і адаптивність особистості. – Суми, 1994. – С. 15.
186. *Луговий В.І.* Освіта і культура сучасного спеціаліста (Методол. аспект) / Актуальні проблеми формування професійної та гуманітарної культури сучасного спеціаліста: Міжнар. наук.-практ. конф.: Тези доп. (м. Київ, 20-23 верес.1994 р.). / Відп. ред. В.Д.Базилевич. – К., 1994. – Ч. 1. – С.142.
187. *Луговий В.І.* Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного і зарубіжного досвіду) // Підвищення кваліфікації державних службовців: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; Кер. авт. Кол. П.С.Назимко. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – С. 108-138.
188. *Лютенс Ф.* Организационное поведение: / Пер. с англ. – 7-е изд. – М.: ИНФРА-М, 1999. – XXVIII. – 692 с.
189. *Люхтерхандт О.* Експертний висновок щодо проекту «Концепція реформи адміністративного права України» / Адміністративна реформа в Україні: Документи і матеріали // Укр. правов. часоп. – 1999. – Вип. 4. – С.92-106.
190. *Лытов Б.* По службе честь // Гос.служба. – 2001. – № 3. – С. 48-52.
191. *Лытов Б.В.* Управленческие отношения в госслужбе как объект междисциплинарного исследования / Государственная служба и кадровый потенциал России: история, современность, будущее: Науч.-практ. конф. / РАГС при Президенте РФ. – Курск, 2002. – С. 186-190.
192. *Льюис К.У.* Этический вызов на государственной службе // Гос.служба: Зарубеж. опыт. – М., 1995. – С. 1-98.

193. *Ляшенко О.* Громадянська освіта як основа становлення громадянського суспільства // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 30 трав. 2001 р.). – К., 2001. – Т. 2. – С. 219 – 221.
194. *Магомедов К.* Социологический анализ этических проблем // Гос.служба. – 2004. – №1. – С. 15-23.
195. *Майборода В.К.* Концепція шляхів демократизації управління освітою в Україні / Концептуальні засади демократизації та реформування освіти в Україні: Пед. концепції. – К., 1997. – С.164-171.
196. *Майборода В.К.* Наукові засади підвищення кваліфікації державних службовців в Україні / Актуальні проблеми реформи державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 29 трав. 1997 р.). – К., 1997. – С.191-197.
197. *Майборода С.В.* Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917-1959 рр.): Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 308 с.
198. *Майборода В.К., Майборода С.В.* Роль керівника у формуванні етики державних службовців / Шляхи вдосконалення етики державних службовців: Матеріали наук.-пр. конф. (м. Київ, 30 листоп. 2002 р.) – К.: УАДУ, Америк. Ради з міжнар. освіти: ACTR / ACCELS, 2002. – С.40-44.
199. *Макаренко А.С.* Трудовое воспитание, отношения, стиль, тон в коллективе // Макаренко А.С.Собр. соч.: В 7 т. – М., 1983. – Т. 4. – С.180-203.
200. *Макаренко А.С.* Книга для родителей // Макаренко А.С.Сочинения: В 7 т.– М., 1987. – Т. 4. – С. 19.
201. *Макиавелли Н.* Государь.- М.: Планета, 1990. – 84 с.
202. *Малахов В.А.* Етика: Курс лекцій. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Либідь, 2000. – 384 с.
203. Матеріали з питань європейської акредитації. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 56 с.
204. *Міль Дж.С.* Про свободу. Роздуми про представницьке врядування. Поневолення жінок / Пер. з англ. – К.: Основи, 2001. – 463 с.
205. *Медведева Г.П.* Этика социальной работы. – М.: МГСУ, 1999. – 206 с.
206. *Мейвіль В.* Кодекси етики та поведінки в податкових адміністраціях. Міжнародна практика / Пер. з англ. К.Костенко (Інформація Світов. банку). – К, 2004. – 14 с.

207. Мельник М.І. Соціологічний портрет державних службовців / Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи / М.І.Мельник (кер. авт. кол.), Ю.В.Бакаєв, Т.Є.Василевська та ін. – К., 2002. – С. 7 -23.
208. Мельник М.І. Професійна деформація державних службовців: причини виникнення й шляхи подолання // Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи / М.І.Мельник (кер. авт. кол.), Ю.В.Бакаєв, Т.Є.Василевська та ін. – К., 2002. – С.35-41.
209. Мельниченко А. Культура та етика державного управління в сучасних умовах / Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 213-220.
210. Методика преподавания этики в высшей школе: Метод. пособие для преподавания / Под ред. С.Ф.Анисимова. – М.: Высш. шк., 1980. – 144 с.
211. Методичні рекомендації до модуля «Етика державного службовця» / Уклад. Т.Василевська. – К.: Вид-во УАДУ, 2003. – 28 с.
212. Модель ефективності ICMA // <http://www.icma.org/go.cfm.cid=7&gid=71>.
213. Модель ефективності EIPA // http://www.eipa.nl/CAF/CAF_Navigation.htm.
214. Мясищев В.Н. Социальная психология и психология отношений / Проблемы общей психологии. – М.: Наука, 1965. – 98 с.
215. Наврузов Ю., Марійко О. Організаційна культура місцевих органів як шлях до їх демократизації // Управління сучасним містом: Наук. зб. – Одеса, 2000. – Вип. 4. – С.63-69.
216. Навчальна програма підготовки магістрів державного управління за спеціальністю 8.150.000 «Державне управління». – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 305 с.
217. Навчально-тематичні плани та програми, методичні розробки для системи підвищення кваліфікації державних службовців. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 70 с.
218. Навчальна програма підготовки магістрів державного управління за спеціальністю 8.150.000 «Державне управління». – К.: Вид-во УАДУ, 2005. – 300 с.
219. Надольный И.Ф. Нравственная активность личности / Социальная активность личности в условиях развитого социализма. – К., 1983. – С. 292- 312.

220. *Надольний І.Ф.* Керівник: сучасні соціально-етичні вимоги (управлінський аспект) / Актуальні проблеми реформи державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 29 трав. 1997 р.). – К., 1997.
221. *Надольний І.Ф.* Духовна аура особистості як соціальна детермінанта становлення громадянського суспільства // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 30 трав. 2001 р.). – К., 2001. – Т. 2. – С.409-411.
222. Народ золотой середины? Эскиз социально-психологического автопортрета // Зеркало недели. – 2000. – 4 марта.
223. Національна програма боротьби з корупцією: Указ Президента України від 10 квіт. 1997 р. // Вісн. держ. служби. – 1997. – № 2. – С.62-70.
224. Наука управляти: з історії менеджменту: Хрестоматія. / Пер. з рос.– К.: Либідь, 1993. – 304 с.
225. Научное управление нравственными процессами и этико-прикладные исследования. – Новосибирск, 1980. – 225 с.
226. *Невмержицкий С.В.* Возрастание роли нравственных отношений в трудовом коллективе. – М., 1976. – 155 с.
227. *Немов Р.С.* Психология. – М.: Просвещение, 1990. – 301 с.
228. *Нижник Н.* Державний службовець в Україні як фактор державотворення // Вісн. УАДУ. – 1995. – № 1. – С.47-53.
229. *Нижник Н.* Державне управління в Україні: мета реформування // Укр. правов. часоп. – 1999. – Вип. 5. – С.20-27.
230. *Нижник Н.Р.* До проблеми ефективності державного управління в Україні / Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С.6-12.
231. *Нижник Н.Р., Машков О.А.* Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
232. *Нижник Н.Р.* Політична культура державних службовців / Етика поведінки державних службовців. – К., 1999. – С.6-12.
233. *Нижник Н.* Роль кадрової політики в реалізації функцій держави // Вісн. Акад. правов. наук України. – 2002. – № 3. – С.9-16.
234. *Нинюк М.А.* Моральна культура державних службовців: сутність, стан та особливості формування: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. – К., 2000. – 20 с.

235. *Нинюк М.* Морально-етичні проблеми впровадження адміністративної реформи // Зб. наук. пр. УАДУ. – К., 1999. – Вип. 2. – Ч. 1. – С. 195-200.
236. Нова Конституція України: Текст Основного Закону: Огляд і коментарі / В.Ф.Погорілко. – К.: Наук. думка, 1996. – 133 с.
237. *Ноздрачев А.Ф.* Этические требования на государственной службе // Государственная служба: Учеб. для подготовки гос.служащих. – М., 1999. – С.288-295.
238. Норми етики в управлінні: (матеріали укр.-американ. симпоз., м.Київ, 24-25 трав. 1994). – К.: Ін-т держ. упр. і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, 1994. – 106 с.
239. Нормы этики. Руководство для самостоятельного изучения / Управление Этики Госслужащих. Стандарты Этического Поведения. – М-во Финансов США. Служба Внутр. поступлений (СВП). – Документ 9076 (01-93), Номер каталога 15233R.
240. Нравственная культура личности / И.Ф.Надольный (рук.) и др. – К.: Вища шк., – 1986. – 191 с.
241. *Ньюстром Дж.В., Дэвис К.* Организационное поведение/ Пер. с англ.; Под ред. Ю.Н.Каптуревского. – СПб: Питер, 2000. – 448 с.
242. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон // Рос.газета. – 2004. – 27 июля.
243. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента Российской Федерации // Рос.газета. – 2002. – 12 авг.
244. *Оболенський О.* Принцип професіоналізму в державній службі // Вісн. держ. служби України. – 1998. – № 1. – С. 54-61.
245. *Оболенський О.Ю.* Державна служба: Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.
246. *Оболенський О.* Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду / Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 9-33.
247. *Оболонский А.В.* Государственная служба во Франции // Государство и право. – 2000. – № 1. – С.60-66.
248. *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М.: Дело, 2002. – 168 с.
249. Об основах государственной службы Российской Федерации: Закон Российской Федерации // Рос.газ. – 1995. – 3 авг.

250. Общими усилиями – к подъёму России: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. – М., 1998. – 48 с.
251. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: Автореф. дис... д-ра н. з держ. управл. – 25.00.01. – К., 2006. – 36 с.
252. Опанасюк Г. Розробка програм підготовки державних службовців у Чеській та Словацькій республіках // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 3. – С.183-189.
253. Основи демократії. / За заг. ред. А.Колодій. – К.: Ай Бі, 2002. – 684 с.
254. Основы менеджмента / М.Мескон, М.Альберт, Ф.Хедоури. / Пер. с англ. – М.: Дело, 1992. – 702 с.
255. Основы психологии: Підручник / За заг. ред. О.В.Киричука, В.А.Роменця. – К.: Либідь, 1995. – 632 с.
256. О Федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003-2005 годы): Указ Президента РФ // Рос.газета. – 2002. – 23 нояб.
257. Павленчик П.Т. Організаційно-правові засади просування по державній службі: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. – К., 2001. – 20 с.
258. Павленчик П.Т., Рудакевич М.І. Загальні правила поведінки державних службовців: концептуальні підходи до змісту та порядку введення в дію / Майбутнє місцевого самоврядування в Україні: поліпшення управління українськими містами, районами та областями на початку ХХІ століття: Матеріали конф. (м. Ужгород, 17-20 вересня 2000 р.). – Ужгород, 2000.
259. Павленчик П.Т., Сміян О.А. Загальні правила поведінки державного службовця: Коментар до Загальних правил поведінки державного службовця. – К.: Головдержслужба України, 2000. – 24 с.
260. Палеха Ю. Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури. – К.: Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджменту і бізнесу, 2000. – 211 с.
261. Парсонс Т. Система современных обществ / Пер. с англ. Л.А.Седова и А.Д.Ковалева; Под ред. М.С.Ковалевой. – М.: Аспект Пресс, 1998. – 270 с.
262. Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
263. Пивнева Л.Н. Высшая школа США: социально-политический аспект. – Х.: ХГПИ, 1992. – 152 с.

264. Педагогічна етика // Майбутньому вчителю про основи педагогічної майстерності / Е.О.Гришин (кер.) та ін. – Тернопіль, 1993. – С.144-167.
265. *Петришин О.В.* Врахування досвіду організації державної служби у демократичних країнах / Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К., 1999. – С.46-78.
266. Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 376 с.
267. Підвищення кваліфікації державних службовців: вивчення потреби та організація навчання: Зб. наук. пр. / Кол. авт. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 148 с.
268. *Пірен М.І.* Основи етнопсихології: Підруч. – 2-ге вид., доп. – К.: КВГІ, 1998. – 436 с.
269. *Пірен М.* Формування елітарної особистості управлінця в процесі здійснення адміністративної реформи в Україні / Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. – К., 2000. – С.38-44.
270. *Писаренко В.И., Писаренко И.Я.* Педагогическая этика. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск: Нар. асвета, 1977. – 256 с.
271. *Платон.* Государство // Платон. Соч.: В 3 т. – М., 1971. – Т. 3. – Ч. 1. – С.89-452.
272. *Плішкін В.М.* Етичні аспекти управління органами внутрішніх справ / Норми етики в управлінні (матеріали укр.-америк. симпоз., м. Київ, 24-25 трав. 1994). – К., 1994. – С.77-82.
273. Политическая и экономическая этика / Пер. с нем. С.Курбатовой, К.Костюка. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2001. – 368 с.
274. Положення «Про організаційно-інспекторське управління державної служби при Кабінеті Міністрів України» (Проект) / Описи робочих місць / Авт. кол.: Е.Алмазов, М.О.Шульга, Дітер Гашке, Еккхард Новак. – К.: Tasic, Європ. коміс., 2000. – 4 с.
275. *Полянський Ю.* Для чого працює державний службовець // Командор. – 1997. – № 2. – С.30-31.
276. *Попков В.Д.* Этика советской государственной службы. – М.: Юрид. лит., 1970. – 200 с.
277. *Попова Л.Д., Леонтьева О.Ю.* Особенности профессионально-педагогической подготовки будущих учителей в колледжах Анг-

- лии: Метод. рекомендації для студ. и преподавателей пед. вузов, учителей школ. – Х.: ХГПУ, 1995. – 28 с.
278. *Понделков А.В.* Элита (политико-административная элита: проблемы методологии, социологии, культуры). – Ростов-н/Д.: Изд-во Северо-Кавказ. науч. центра, 1995. – 185 с.
279. Правительственная этика, деловая этика, медицинская этика: Реферативн. сб. – М.: ИНИОН РАН, 1993. – 87 с.
280. Програма інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14 верес.2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 39. – С.2.
281. Програми навчальних дисциплін. Спеціальність 8.150000 «Державне управління». – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 400 с.
282. Пріоритетні напрями досліджень у галузі науки «Державне управління». Рішення Вченої ради НАДУ від 29.04.04 р. – К., 2004.
283. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лют. 1997 р. // Вісн. держ. служби. – 1997. – № 1. – С.40-50.
284. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. – № 746 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 7.
285. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 3.
286. *Поттс С.Д.* Управління державної етики США / Норми етики в управлінні (матеріали укр.-америк. симпоз., м. Київ, 24-25 трав. 1994 р.). – К., 1994. – С. 15-19.
287. Прикладная этика и управление нравственным воспитанием. – Томск, 1980. – 164 с.
288. *Приходченко Л.* Роль етики у формуванні нової культури управління держслужбовців / Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. – К., 2000. – С. 247-253.
289. Про заходи щодо розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян: Указ Президента України від 27 квіт. 1999 р. // Уряд. кур'єр. – 1999. – 28 квіт.

290. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 31. – С. 192-194.
291. Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення: Указ Президента України від 2 жовт. 1996 р. // Уряд. кур'єр. – 1996. – 3 жовтня.
292. Про комплексну програму підготовки державних службовців: Указ Президента України від 9 листоп. 2000 р. // Офіц. Вісн. України. – 2000. – № 46. – С. 43-61.
293. Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя: Указ Президента України // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 12. – С. 1-6.
294. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 614 // Вісн. держ. служби України. – 2006. – № 2. – С. 78-83.
295. *Протасова Н.* Розвиток сучасної системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців // Зб. наук. пр. УАДУ. – К., 2000. – Вип. 2. – С. 450-455.
296. *Протасова Н.* Теоретичні основи навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації: Навч.-метод. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 160 с.
297. Професійна державна служба: що зроблено і що далі?: Доп. про основні результати діяльності у 2004 р. – К.: Гол. упр. держ. служби України, 2004. – 19 с.
298. Професійна етика державного службовця (Круглий стіл-II) // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю: У 2 т. (м. Київ, 30 трав. 2001 р.). – К., 2001. – Т. 2. – С.409-562.
299. Психология и этика делового общения / Под ред. В.М.Лавриненко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Культура и спорт; ЮНИТИ, 1997. – 279 с.
300. Психология: Словарь / Под общ. ред. А.В.Петровского, М.Г.Ярошевского. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Политиздат, 1990. – 494 с.
301. *П'ятковська І.А.* Право та мораль як засоби регулювання суспільних відносин // Правова держава. – К., 2000. – Вип. 11. – С. 552-559.

302. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В.Івашка, О.Коваленка, С.Соколик. – К.: Основи, 1994. – 191 с.
303. Рентрон Т. Ставлення до громадян та спілкування – два важливі аспекти для реалізації відкритості та прозорості уряду / Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К., 2002. – С. 41-55.
304. Реформування структури Уряду у Сполученому Королівстві: Стислі нотатки = Reforming UK Government's Structure. – Британська Рада. – К., 2001. – 19 с.– (Проект: Інформація заради реформ).
305. Рікер П. Етика і мораль // Навколо політики. – К., 1995. – С. 269-283.
306. Робертс Р.Н. Этика Белого Дома: история запретов на злоупотребление служебным положением / Правительственная этика, деловая этика, медицинская этика: Рефератив. сб. – М., 1993. – 87 с.
307. Рогова Е.И. Настольная книга практического психолога. – М.: Владос, 1996. – 528 с.
308. Роджерс Э., Агарвала-Роджерс Р. Коммуникация в организациях / Пер. с англ. – М.: Экономика, 1980. – 176 с.
309. Розвиток ефективності і професіоналізму у державній службі / Укр. пер. С.Озірської – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 82 с.
310. Розвиток культурного потенціалу державних службовців в Україні: Наук. пр. / За заг. ред. В.А.Ребкала. – Житомир, 2002. – 244 с.
311. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи / М.І.Мельник (кер. авт. кол.), Ю.В.Бакаєв, Т.Є.Василевська та ін. – К.: Нора-прінт, 2002. – 160 с.
312. Роулз Д. Теория справедливости (Фрагмент из книги) / Этическая мысль: Науч.-публицист. чтения / Редкол.: А.А.Гусейнов и др. – М., 1990. – С.229-243.
313. Рубинштейн С.Л. Проблемы общей психологии. – 2-е изд. – М.: Педагогика, 1976. – 416 с.
314. Рубцов В.П. Етика політиків і службовців. Підходи до кодифікації. – К.: Гнозис, 2001. – 55 с.
315. Рубцов В.П. Морально-етичні аспекти діяльності місцевих політиків і службовців у контексті розвитку територіальних громад / Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К., 2002. – С.230-233.

316. Рувинский Л.И. Нравственное воспитание личности. – М.: Изд-во МГУ, 1981. – 184 с.
317. Рудакевич М. Етична інфраструктура демократичної держави як шлях розбудови етичної державної служби / Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: Матеріали наук.-практ. семінару (м. Київ, 11-12 берез. 2002 р.). / За заг ред. В.І.Лугового, В.М. Князева. – К., 2002. – С.155-160.
318. Рудакевич М.І. Власний імідж – шлях до успішної кар'єри / Молодь і державне управління: права, можливості, перспективи. – Херсон, 2001. – С.65-69.
319. Рудакевич М.І. Готовність української державної служби до інтеграції в європейський етичний простір / Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К., 2002. – С.162-164.
320. Рудакевич М.І. Григорій Ващенко про християнську мораль як основу українського виховного ідеалу / Моральна цінність християнства і відродження національної школи: Доп. наук.-практ. конф. (м. Тернопіль, 19 груд. 1995 р.). – К.-Т., 1995. – С.31-36.
321. Рудакевич М.І. Ділова етика як фактор утвердження моральності в економічних відносинах / На шляху до суспільної злагоди / Упоряд. Ю.Ж.Шайгородський. – К.: Укр. центр політ. менеджменту, 2001. – С.95-100.
322. Рудакевич М.І. Добросовісність як сутнісна характеристика етики державного службовця // Держава та регіони: Наук.-вироб. журн. – 2001. – № 1. – С. 74-79.
323. Рудакевич М.І. Етика державної служби (зарубіжний досвід): Монографія. – К.: Ультра, 2002. – 109 с.
324. Рудакевич М.І. Етика конфуціанства // Командор. – 2000. – № 2-3. – С.38-42.
325. Рудакевич М.І. Етична освіта державних службовців в умовах становлення громадянського суспільства / Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 30 трав. 2001 р.). – К., 2001. – Т. 2. – С.439-441.
326. Рудакевич М.І. Етична підготовка державних службовців у контексті етичної інфраструктури демократичної держави // Проблеми інтеграції науково-освітнього потенціалу в державотворчому про-

- цесі: Зб. наук. пр. / Відп. ред. Т.І. Рибак – Тернопіль – Севастополь – Суми, 2002. – Вип. 2 – С. 326-330.
327. Рудакевич М. Інституціоналізація адміністративної етики США: становлення та сучасний стан // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Одеса, 2002. – Вип. 9. – С.167-180.
328. Рудакевич М.І. Основи іміджелогії: Програма навч. курсу для спец. 7.050.208 «Менеджмент організації». – Тернопіль, 1999. – 11 с.
329. Рудакевич М.І. Протокол і етикет ділових людей: Програма навч. курсу та метод. реком. для студ. екон. вузу. – Тернопіль, 1998. – 32 с.
330. Рудакевич М.І. Роль ділової етики в утвердженні моральних засад суспільного життя // Уряду України, Президенту, законодавчій, виконавчій владі. Україна на порозі третього тисячоліття: духовність як основа консолідації суспільства: Аналіт. розробки, пропозиції наукових та практ. працівників / Кер. авт. кол.: А.І.Комарова, В.І.Табачківський. – К., 1999. – Т. 15. – С. 383-398.
331. Рудакевич М.І. Роль етики державного службовця в утвердженні ціннісно-нормативної форми соціальної інтеграції суспільства // Українське державотворення: уроки, проблеми, перспективи: Матеріали наук.-практ. конф. – Л., 2001. – Ч. 1. – С. 264-269.
332. Рудакевич М.І. Соціальна психологія і етика ділового спілкування: Програма навч. курсу та метод. реком. для студ. економ. вузу. – Тернопіль, 1998. – 35 с.
333. Рудакевич М.І. Стан і проблеми розвитку ділової етики в українському підприємстві / Українська господарська традиція та проблема формування модерної політичної нації. – К.: Генеза, 1999. – С. 72-87.
334. Рудакевич М.І. Теоретико-методологічні засади формування етичної поведінки особистості та їх застосування у процесі підготовки державних службовців // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 8. – С.79-91.
335. Рудакевич М.І. Ціннісний підхід до аналізу етики державного службовця // Статистика і упр. – 2001. – № 4. – С.16-20.
336. Рудакевич М. Кодекс етики як засіб регулювання професійної поведінки державних службовців // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 1. – С.291-297.
337. Рудакевич М. Модель етичної поведінки керівника // Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К., 2000. – Вип. 2. – Ч. IV. – С.465-471.

338. *Рудакевич М.* Морально-політичні й правові засади етики державного службовця або етична політика в США / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева // Зб. наук. пр. УАДУ. – К., 2001. – Вип. 2. – С. 222-231.
339. *Рудакевич М.* Становлення етичної інфраструктури державної служби в умовах демократизації суспільства // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ – Одеса, 2006. – Вип. 2(26). – С. 188-194.
340. *Рудакевич М.* Особливості вивчення професійної етики державними службовцями // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 203-209.
341. *Рудакевич М.* Теоретичні акцентуації кар'єри державного службовця, або Концептуально-етичні роздуми на полях видання: «Служебная кар'єра». – М.: Экономика, 1998. – 302 с.// Вісн. УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 197-203.
342. *Рудакевич М.І.* Актуальні проблеми становлення етики державних службовців в Україні / Шляхи вдосконалення етики державних службовців: Матеріали наук.-пр. конф. (30 листоп. 2002 р., м. Київ). – К.: УАДУ при Президентові України, Америк. Ради з міжнародної освіти: АСТР / ACCELS, 2002. – С.14-25.
343. *Рудакевич М.І.* Етичний аспект реформи державної служби Російської Федерації // Рік Російської федерації в Україні: Наук.-презентац. альманах / Форум громадськості України «Державність». Текст. парал. рос. – К., 2003. – С. 338-353.
344. *Рудакевич М.* Етика державних службовців: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 360 с.
345. *Рудакевич М.* Моральне поле ділової етики / Збірник наукових статей з філософії, політології, історії. – Тернопіль: Економ. думка, 2003. – С. 78-84.
346. *Рудакевич М.* Етизація податкової служби України: теоретико-методологічні та практичні проблеми / Професійна етика працівника державної податкової служби України. – К.: ДПА України, 2004. – С. 14-24.
347. *Рудакевич М.І.* Довіра як морально-психологічна основа взаємин державних службовців і громадян: сутність, зміст, шляхи формування // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 8. – С.365-373.
348. *Рудакевич М.І.* Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу // Державне

- управління: теорія та практика. – 2006. – № 1. – <http://www.nbuv.gov.ua>.
349. *Рудакевич О.М.* Вплив національної політичної культури на етичну поведінку державного службовця / Шляхи вдосконалення етики державних службовців: Матеріали наук.-практ. конф. (30 листоп. 2002 р.) – К.: УАДУ при Президентові України, Америк. Ради з міжнар. освіти: ACTR / ACCELS, 2002. – С.72-77.
350. *Саварин П.* Етика // Укр. право. – 1998. – № 2. – С.31-34.
351. *Сагач Г.М.* Етичні норми спілкування в процесі навчання державних службовців // Актуальні проблеми підвищення кваліфікації державних службовців України: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19-20 верес.1996 р.). – К., 1996. – С. 111-113.
352. *Садлер Дж.* Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании // Проблемы теории и практики упр. – 2000. – № 3. – С. 52-54.
353. *Саламатов В.* Проблема розуміння ефективності діяльності державними службовцями / Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. – К., 2000. – С.82-88.
354. *Саламатов В.* Етика і ефективність державного (суспільного) громадського управління / Шляхи вдосконалення етики державних службовців: Матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 30 листоп. 2002 р.). / За заг. ред. М.І.Рудакевич. – К.: УАДУ, Америк. Ради з міжнар. освіти: ACTR / ACCELS, 2002. – С.78-88.
355. *Сафін О., Козловський В.* Морально-психологічний стан державного службовця як предмет інформаційно-психологічного впливу // Вісн. УАДУ, 2002. – № 2. – С.272-276.
356. *Серьогін С.* Деякі особливості дослідження образу державного службовця // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Одеса, 2002. – Вип. 9. – С.181-196.
357. *Селюков Ф.Т.* Административная этика. – М.: Знание, 1980. – 64 с.
358. *Серебренникова-Миготина С.А.* Достоинство как объект социально-этического исследования: Дис... канд. филос.наук. – К., 1993. – 153 с.
359. *Сингер У.Э.* Этика управления / Маркетинг: Пер. с англ. – М.: Экономика, 1999. – С. 137-141.
360. Системы общегосударственной этики поведения: Пособие Транспаренси Интернешнл / Под ред. Джереми Поупа. – Берлин, 1996. – 114 с.

361. Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах / Пер. з англ. Ю.Д.Полянського. – К.: УАДУ, 2000. – 424 с.
362. *Ситниченко Л.А.* Першоджерела комунікативної філософії. – К.: Либідь, 1996. – 176 с.
363. *Скрипнюк О.В.* Соціальна правова держава в Україні: проблеми теорії і практики: Монографія – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2000. – 600 с.
364. *Скуратівський В.А., Шевченко М.Ф.* Соціальні системи та соціологічні методи дослідження: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 188 с.
365. *Скуратівський В., Палій О., Лібанова Е.* Соціальна політика. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 360 с.
366. Словарь по этике / Ред. А.А.Гусейнов, И.С.Кон. – М.: Политиздат, 1989. – 430 с.
367. *Смоляков В.* Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимуму? // Гос.служба. – 2001. – № 2. – С.41-52.
368. Советский этикет / Сост. Л.Г.Гринберг. – Л.: Знание, 1972. – 160 с.
369. *Соколов В.М.* Власть-Мораль-Общество: диалектика взаимосвязи // Государственная служба и кадровый потенциал России: история, современность, будущее: Науч.-пр. конф. / РАГС при Президенте РФ. – Курск, 2002. – С. 179-186.
370. *Соловейчик С.* Демократия под вопросом // Новое время. – 1992. – С. 50-59.
371. *Сороко В.* Оцінка ефективності діяльності державних службовців // Вісн. держ. служби України. – 2006. – № 2. – С. 20-26.
372. *Сутор Б.* Малая политическая этика / Политическая и экономическая этика / Пер. с нем. С.Курбатовой, К.Костюка. – М., 2001. – С. 29-177.
373. *Сухомлинський В.О.* Народження громадянина / (Сухомлинський В.О. Вибр. тв.: В 5 т. – К., 1977. – Т. 3. – С. 283-657.
374. *Тарасова Н.Н.* От приказа к мотивации: новые принципы управления в США // Полис.– 1993. – № 2. – С. 183-184.
375. *Тейлор Ч.* Етика автентичності: / Пер. з англ. – К.: Дух і літера, 2002. – 128 с.
376. *Тертичка В.В.* Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: - 25.00.01. – К., 2004. – 36 с.
377. Теоретичні та практичні аспекти підвищення кваліфікації державних службовців: Зб. наук. пр. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 188 с.

378. Теории личности в западноевропейской и американской психологии: Хрестоматия по психологии личности / Д.Я.Райгородский (ред.-сост.) – Самара: БАХРАХ, 1996. – 480 с.
379. Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців. – К.: Головдержслужба України, 2001. – 96 с.
380. *Тихомиров Ю.А.* Система социального управления при социализме / Социальное познание и управление. / Под ред. С.И.Попова, Б.И.Сюсюкалова. – М., 1983. – С. 148-170.
381. *Титаренко А.И.* Структуры нравственного сознания: Опыт этико-философского исследования. – М.: Мысль, 1974.
382. *Толкованов В.* Досвід модернізації державного управління Франції // Зб. наук. пр. УАДУ. – К., 2001. – Вип. 1. – С.25-38.
383. *Торбьяк Т.* Соотношение методов принуждения и убеждения в деятельности Советского социалистического государства: Автореф. дис... канд. филос.наук. – М., 1961. – 17 с.
384. *Трілленберг Вілфрід.* Менеджмент персоналу: Конспект лекцій і семінарів. – Тернопіль: Екон. думка, 2000. – С.77.
385. *Троза С.* Реформи системи менеджменту людських ресурсів у Французькій державній службі / Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби. – К., 1999. – С.305-339.
386. *Турчинов А.* Профессионализм государственного служащего должен быть конструктивным // Гос.служба. – 2001. – № 3. – С.101-112.
387. *Тягло А.В., Воропай Т.С.* Критическое мышление: Проблема мирового образования XXI века. – Х.: Ун-т внутр. дел, 1999. – 285 с.
388. Україна: поступ у XXI століття: Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. – 2000. – 28 січ.
389. *Уильям Дж. Х.* Процесс принятия решений в организациях государственного сектора / Управление в государственных и некоммерческих организациях. – М., 2000. – С. 16/24-16/28.
390. *Уткин Э.А.* Этика бизнеса: Учеб. для вузов. – М.: Зерцало, 1998. – 256 с.
391. Управление персоналом: Учеб. / Общ. ред. А.И.Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 408 с.
392. *Федоренко Е.Г.* Профессиональная этика. – К.: Вища шк., 1983. – 215 с.

393. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С.Аверинцев, Э. Араб-Оглы, Л.Ф.Ильичев и др. – 2-е изд. – М.: Совет. Энцикл., 1989. – 815 с.
394. *Фалмер Р.М.* Энциклопедия современного управления. Т. 3. – М., 1992. – 250 с.
395. *Фейербах Л.* Сущность христианства // Фейербах Л. Избр. произв.: В 2 т. – М., 1955. – Т. 2. – С. 30-406.
396. Формування морально-професійної культури майбутнього вчителя: Тези наук.-практ. конф. / Гол. ред. М.Рудакевич. – Тернопіль, 1991. – 224 с.
397. *Фромм Э.* Иметь или Быть? / Пер. с англ. – К.: Ника-Центр, 1998. – 400 с.
398. *Фромм Э.* Психоанализ и этика / Пер. с англ. – М.: АСТ-ЛТД, 1998. – 568 с.
399. *Фуллан Майкл.* Сили змін. Вимірювання глибини освітніх реформ / Пер. з англ. Г.Шиян та Р.Шиян. – Л.: Центр гуманітар. дослідж. ЛНУ ім. І.Франка, 2000. – 270 с.
400. *Фуллан Майкл.* Сили змін: продовження / Пер. з англ. І.Савчак. – Л., Центр гуманітар. дослідж. ЛНУ ім. І.Франка, 2001. – 164 с.
401. *Хабермас Ю.* Демократія. Разум. Нравственность. – М., 1995. – 245 с.
402. Хартія громадянина = Citizen's Charter. – Британська Рада. – К., 2001. – 13 с.– (Проект: Інформація заради реформ).
403. *Хома О.* Дискурсивна Європа у пошуках універсального аргументу // Критика. – 2001. – Берез. – С. 20-23.
404. *Хэтчер У.* Экономика и моральные ценности // Обществ. науки и современность. – 1992. – № 4. – С.41-48.
405. *Цветков В.В., Горбатенко В.П.* Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. – 348 с.
406. *Цветков В.В., Щербак А.И.* Дисциплина и ответственность в аппарате государственного управления. – К.: Наук. думка, 1985. – 223 с.
407. *Цветков В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). – Х.: Право, 1996. – 164 с.
408. *Чебикін О.Я.* Системно-розвиваюча концепція підготовки державних службовців як перспективна основа їх професійного становлення в аспекті інтеграції України в Європейський Союз / Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз:

- Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева (м. Київ, 29 трав. 2002 р.). – К., 2002. – С. 295-297.
409. *Чемерис А.О.* Теоретичне обґрунтування групової дієвої компетенції органів державного управління та місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Л., 2000. – Вип. 4. – С.8-22.
410. *Чернокозова В.Н., Чернокозов И.И.* Профессиональная этика учителя. – К.: Рад. шк., 1988. – 220 с.
411. *Честара Дж.* Деловой этикет: / Пер. с англ. Л.Бесковой. – М.: ФАИР, 1997. – 336 с.
412. *Шаров Ю.* Об'єктивна складність і суб'єктивний фактор стратегічного планування / Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С.92-99.
413. *Швейцер А.* Благоговение перед жизнью / Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1992. – 572 с.
414. *Шевалье Ж.* Новое понимание государства и государственной службы // Зарубежная политическая наука: история и современность. – М., 1990. – Вып.3. – С.127-133.
415. *Шеломенцев В.Н.* Советский служебный этикет. – К., 1973. – 47 с.
416. *Шепель В.М.* Имиджология: Секреты личного обаяния. – М.: ЮНИТИ, 1994. – 320 с.
417. *Шепель В.М.* Настольная книга бизнесмена и менеджера (управленческая гуманитарология). – М.: Финансы и статистика, 1992. – 240 с.
418. *Шепель В.М.* Управленческая этика. – М.: Экономика, 1989. – 287 с.
419. *Штольц Х., Рудольф Р.* Как воспитать нравственное поведение?: Книга для учителя / Пер. с нем. – М.: Просвещение, 1986. – 78 с.
420. Шляхи вдосконалення етики державних службовців: Матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 30 листоп. 2002 р. / За заг. ред. М.І.Рудакевич. – К.: УАДУ, Америк. Ради з міжнар. освіти: АСТР / ACCELS, 2002. – 100 с.
421. *Ягер Джен.* Деловой этикет: Как выжить и преуспеть в мире бизнеса?: Пер. с англ. – М.: Джон Уайли энд Санз, 1994. – 288 с.
422. *Ясперс К.* Комунікація / Ситниченко Л.А. Першоджерела комунікативної філософії. – К., 1996. – С. 122-132.
423. *Ясперс К.* Смысл и назначение истории / Пер. с нем. – М.: Политиздат, 1991. – 527 с.
424. *Apel K.-O.* Diskurs und Verantwortung. Das Problem des Ыbergangs zur postconventionellen Moral. – Frankfurt a.M., 1988. –191 s.

425. *Apel K.-O.* Une etique universaliste est-elle possible? / La philosophie en Europe. – Paris: Gallimard / UNESCO, 1993. – P. 487-504.
426. Bulletin of the European Communities. – Luxemburg: EUR/OP, 1993. – № 6. – V. 26. – P. 41.
427. CODES OF ETHICS ONLINE. U.S. House of Representatives 09/24/97 THE CODE OF OFFICIAL CONDUCT House Rule XLIII // <http://www.house.gov/Ethics/Ethicforward.html>
428. Ministerial Code. A Code Of Conduct And Guidance On Procedures For Ministers // <http://www/cabinetoffice.cov.uk/propriety> and [ethics/ministers/ministerial code/](http://www/cabinetoffice.cov.uk/propriety)
429. Debate: Quelle ethique dans le service publics? // Service Public. – 1998. – №. 54. – P. 28-29.
430. *Alexis de Tocqueville.* De la Démocratie en Amérique. – Paris: Garnier-Flamarion, 1981. – vol. 2. – p. 385.
431. *Didier Jean-Piere.* La deontologie de l'adminisration. Que sais-je? – V.: PUF, 1999. – P. 127.
432. *Dunsire A.* Bureaucratic Morality in the United Kingdom // International Political Science Review. – 1988. – Vol. 9. – № 3. – P. 179-192.
433. *Errera Roger.* Legal Frameworks, Institutions and Management Systems Necessary to Promote Public Service Ethics // Multi-Countri Seminar On Normative And Institutional Structures Supporting Public Service Ethics. – Paris, 5 November 1997. – <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/sivilservice/docs/errera.htm>.
434. *Easton D.* Behaviouralism / Contemporari Political Analysis. – N.Y.; L., 1967. – P. 26-27.
435. Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management EGPA Annual Conference, Leuven 1997. – IOS Press, 1998. – 300 p.
436. Ethics in Civil Service // Proceedings of the Conference organized on the sixth anniversary of the National School of Public Administration (March 14-15, 1996). – Warsawa, 1996. – 158 p.
437. For a Stronger and Wider Inion. – Brussels, 2000. – Com (97) final. – Vol. 1. – 91 p.
438. *Gole Juliet S.* The Role of Civil Society in Containing Corruption at the Municipal Level / Proceedings from the Regional Conference of Transparency International: April 29-30. – Bratislava, Slovakia, 1999. – 50 p.
439. *Goodnew Frank J* / Politics and administration. N.Y.: Macmillan, 1900. – P. 7-11. Цит. за: Василенко И.А. Административно-

- государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: Логос, 2001. – 200 с.
440. *Kohlberg L.* Stages of Moral Development as a Basis for Moral Education and Kohlberg. / Ed. By Muuseu B. – Birmingham, 1980. – 36 p.
441. *Lauster P.* Der Sinn das Lebens. – Dusseldorf ets.: ECON, 1989. – 221 p.
442. La gestion des ressources humaines, condition de l'efficacite des administrations publiques «Deontologie». – ENA: seminaire 1999 // file://A:\ac99 07.htm.
443. L'infrastructure de l'etique // Service Public. – 1998. – № 54. – P. 28.
444. L'ethique et service public // <http://www.oecd.org/puma>.
445. *Maurice K.* Reaffirming Public-Service Values and Professionalism // In: The International Review of Administrative Sciences. – 1997. – Vol.63. – № 3.
446. Multi-Countri Seminar On Normative And Institutional Structures Supporting Public Service Ethics. – Paris, 5 November 1997. // <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/sivilservice/docs/errera.htm>.
447. *Parsons. T.* Toward a General Theory of Action. – N.Y., 1951. – P. 23-24.
448. Promouvoir l'efficacite et le professionalisme dans la fonction publique (Documents SIGMA: N21) – <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.
449. Public sector ethics // Traduit le nov. – 1994. – № 22. – 12 p.
450. *Rosenbaum Allan.* Strengthening local governance by insuring ethical and accountable public management: one challenge of a democratizing world. – Miami, Florida: Florida International University. – 2000. – 14 p.
451. RESOURCE GUIDE ONE: REFLECTING ABOUT CODES OF ETHICS AND THEIR MANAGEMENT / Resource Guides For Professional Associations Interested In Establishing Codes of Ethics for Their Members. – PREFACE. – S. l., s. a. – 88 p.
452. *Salon Serge.* Renforcer l'ethique dans le service public: a propos d'une enquete de l'OCDE // Cahiers de la Fonction Publique et de l' Administration. – 2000. – № 196. – P. 22-24.
453. STRATEGIC PLAN. Fiscal Years 2001-2006, september 2000 // UNITED STATES OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS // <http://www.house.gov/Ethics/Ethicforward.html>
454. United States Sentencing Commission Guidelines Manual // United States Sentencing Commission. – November 1. – 1993. – Chapter 8. – P. 337.
455. W sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Sluzby Cywilnej // Zarzadzenie Nr 114 Prezesa Rady Ministrow, z dnia 11 pazdziernika 2002 r.

ДОДАТКИ

Кодекси поведінки посадових осіб міжнародних організацій, держав і державних органів:

- Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (ООН)
- Кодекс поведінки державних службовців (Ради Європи)
- Моральний кодекс державного службовця США
- Принципи етичної поведінки державних службовців США
- Кодекс державної служби Великої Британії
- Кодекс Етики Цивільної Служби Республіки Польща
- Загальні правила поведінки державного службовця України
- Кодекс професійної етики працівника державної податкової служби України
- Кодекс професійної етики службових осіб державної Контрольно-ревізійної служби України
- Кодекс етики державного службовця КРУ в м. Києві

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб

(Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 51/59 від 12 грудня 1996 р. «Про боротьбу з корупцією і Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб»)

1. У Резолюції ООН зазначається, що корупція:

створює проблеми, які можуть поставити під загрозу стабільність і безпеку суспільств, підірвати демократичні моральні цінності й нанести шкоди соціально-економічному і політичному розвитку держав; пов'язана з іншими формами злочинності, зокрема, організованою злочинністю і економічною злочинністю, які включають відмивання грошей; виходить за межі національних кордонів і зачіпає всі суспільно-економічні системи.

У резолюції вказується на необхідність:

розгляду проблем, пов'язаних з міжнародними аспектами корупції, законодавчими і нормативними заходами по забезпеченню транспарентності (прозорості) і функціонування фінансових систем; координації діяльності в сфері боротьби з корупцією в рамках системи ООН і з іншими міжнародними організаціями; розширення надання консультативних послуг і технічної допомоги державам-членам з розробки національних стратегій; розробки і вдосконалення законодавчих і нормативних заходів; підготовки кадрів і підвищення кваліфікації відповідного персоналу.

2. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб

Загальні принципи поведінки представників влади:

1. Державна посада, яка визначається у національному законодавстві, – це посада, наділена довірою, яка передбачає зобов'язання діяти в інтересах держави. Тому державні посадові особи виявляють абсолютну відданість державним інтересам своєї країни, які представлені демократичними інститутами влади.

2. Державні посадові особи виконують свої обов'язки і функції компетентно і ефективно у відповідності до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю. Вони постійно прагнуть того, щоб за-

безпечити найефективніше і вміле розпорядження державними ресурсами, за які вони несуть відповідальність.

3. Державні посадові особи уважні, справедливі і неупереджені при виконанні своїх функцій і, зокрема, у своїх відносинах із громадськістю. Вони ніколи не надають будь-яку неправомірну перевагу будь-якій групі осіб, не допускають дискримінації щодо будь-якої групи осіб або окремої особи або не зловживають іншим чином наданими їм повноваженнями та владою.

Колізії інтересів і відмова від права (поведінка чиновника в разі виникнення сумнівних ситуацій)

4. Державні посадові особи не використовують своє офіційне становище для невинновданого здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей. Вони не беруть участі ні в яких угодах, не займають ніякого становища, не виконують ніяких функцій і не мають ніяких фінансових, комерційних або інших аналогічних інтересів, які несумісні з їх посадою, функціями, обов'язками або їх виконанням.

5. У тій мірі, у якій до цього зобов'язує посада і, відповідно до законів і адміністративних положень, державні посадові особи сповіщають про ділові, комерційні або фінансові інтереси та про діяльність, яка здійснюється з метою отримання фінансового прибутку, які можуть привести до можливої колізії інтересів. У випадку можливої або передбачуваної колізії інтересів між обов'язками і приватними інтересами державних посадових осіб вони діють відповідно до заходів, встановлених для того, щоб зменшити або усунути таку колізію інтересів.

6. Державні посадові особи не мають права користуватися державними грошовими коштами, власністю, послугами або інформацією, отриманою ними при виконанні службових обов'язків, для здійснення діяльності, не пов'язаної з виконанням ними службових функцій.

7. Державні посадові особи діють відповідно до заходів, які встановлені законом або адміністративними положеннями, для того, щоб після виходу зі своїх офіційних посад вони не зловживали своїм колишнім службовим становищем.

Повідомлення відомостей про активи (декларування прибутків) є однією з умов зайняття посади.

8. Державні посадові особи у відповідності до займаного службового положення і, як це дозволено або вимагається законом і адміністративними положеннями, виконують вимоги про оголошення або повідомлення

інформації про особисті активи і зобов'язання, а також, по можливості, відомостей про активи і зобов'язання чоловіка (дружини) і/або утриманців.

Прийняття подарунків або інших знаків уваги – виключається.

9. Державні посадові особи не домагаються і не отримують, прямо чи опосередковано, будь-яких подарунків або інших знаків уваги, які можуть впливати на виконання ними своїх функцій, здійснення своїх обов'язків і прийняття рішень.

Конфіденційна інформація

10. Відомості конфіденційного характеру, якими володіють державні посадові особи, зберігаються в таємниці, якщо національне законодавство, виконання обов'язків або потреб правосуддя не вимагають іншого. Такі обмеження застосовуються також після залишення служби.

Політична діяльність

11. Державні посадові особи беруть участь у політичній або іншій діяльності поза рамками їх офіційних обов'язків у відповідності до до законів та адміністративних положень таким чином, щоб не підірвати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій і обов'язків.

Кодекс поведінки державних службовців

(Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи
№ R/2000/10 від 11 травня 2000 р.)

Стаття 1

1. Цей Кодекс стосується усіх державних службовців.
2. Для цілей цього Кодексу «державний службовець» означає особу, яка працює в державному органі влади.
3. Положення цього Кодексу можуть застосовуватися до осіб, які працюють у приватних організаціях, але виконують державну службу.
4. Положення Кодексу не стосуються обраних представників народу, членів уряду та осіб, які займають судову посаду.

Стаття 2

1. Після набрання цим Кодексом сили, органи державної влади мають повідомити державних службовців про його положення.
2. Цей Кодекс складатиме частину положень, які регулюють діяльність державних службовців з того моменту, коли вони були ознайомлені з ним.
3. Кожен державний службовець зобов'язаний вживати всіх необхідних заходів для того, щоб відповідати положенням Кодексу.

Стаття 3 – Мета Кодексу

Мета Кодексу – визначити стандарти чесності та поведінки, яких повинні дотримуватися державні службовці, допомогти їм відповідати цим стандартам та інформувати суспільство про поведінку, яку воно має право очікувати від державних службовців.

Загальні принципи

Стаття 4

1. Державний службовець має виконувати свої обов'язки у відповідності до закону, у відповідності до тих законних інструкцій та етичних стандартів, які відносяться до його функцій.
2. Державний службовець має діяти політично нейтрально та не намагатися перешкоджувати законній політиці, рішенням або діям органів державної влади.

Стаття 5

1. Державний службовець має лояльно служити законно призначеному національному, місцевому або регіональному органу влади.
2. Від державного службовця очікується, що він буде чесним, неупередженим та ефективним, та буде виконувати свої функції якнайкраще, використовуючи свої здібності, чесність та розуміння, враховуючи лише суспільні інтереси та обставини справи.
3. Державний службовець має бути ввічливим як у відносинах із громадянами, яким він служить, так і у відносинах із керівниками, колегами та підлеглими.

Стаття 6

При виконанні своїх функцій державному службовцю забороняється довільно завдавати шкоди будь-якій особі, групі осіб чи юридичній особі, і він повинен мати належну повагу до прав, обов'язків та законних інтересів інших.

Стаття 7

Державний службовець має під час прийняття рішень діяти у відповідності до законодавства та використовувати свої дискреційні повноваження неупереджено, враховуючи лише обставини, які мають відношення до справи.

Стаття 8

1. Державний службовець не повинен дозволяти, щоб його приватний інтерес вступає у суперечність з його офіційним положенням. Він відповідає за те, щоб ухилятися від таких конфліктів, як дійсних, так і потенційних та можливих.
2. Державний службовець у жодному разі не повинен отримувати неналежних переваг від свого офіційного положення для свого приватного інтересу.

Стаття 9

Державний службовець завжди має поводити себе таким чином, щоб суспільна довіра та віра у чесність, неупередженість та ефективність державної служби зберігалися та підсилювалися.

Стаття 10

Державний службовець є підзвітним своєму безпосередньому начальнику за ієрархією, якщо інше не передбачено законом.

Стаття 11

Виявляючи належну увагу до права доступу до офіційної інформації, державний службовець зобов'язаний належним чином, з необхідною конфіденційністю, поводитися з усією інформацією та документами, які є в його розпорядженні у зв'язку або внаслідок його роботи.

Стаття 12 – Повідомлення

1. Державний службовець, який вважає, що від нього вимагається діяти незаконно, належним чином або неетично, чи у спосіб, який веде до хибного управління, або будь-яким іншим чином не відповідає цьому Кодексу, має повідомити про це у відповідності з процедурами, визначеними у відповідній інструкції чи правилах поведінки.
2. Державний службовець повинен, у відповідності до визначених процедур, повідомити компетентні органи, у разі, коли він дізнається про порушення цього Кодексу іншими державними службовцями.
3. Державний службовець, який повідомив про будь-що з вищезгаданого у відповідності з необхідними процедурами, та вважає, що отримана ним відповідь не задовольняє його, може повідомити про це в письмовій формі відповідного голову державної служби.
4. Якщо справу не можна вирішити процедурами та скаргами, визначеними у законодавстві про державну службу для зацікавленого державного службовця, він має виконувати законні інструкції, які йому були надані.
5. Державний службовець має повідомляти компетентні органи про будь-який доказ, звинувачення або підозру про незаконну або кримінальну діяльність, пов'язану з державною службою, які набуті в ході або внаслідок роботи державного службовця. Розслідування фактів, про які було повідомлено, покладається цілком на ці органи.
6. Державна адміністрація повинна забезпечити, щоб до державного службовця, який повідомив про вищезгадане на достатніх підставах та з кращих намірів, не було упередженого ставлення.

Стаття 13 – Конфлікт інтересів

1. Конфлікт інтересів впливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, такий як вплив або можливий вплив на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків.
2. Приватний інтерес державного службовця включає будь-яку перевагу для нього або його родини, близьких родичів, друзів та осіб, чи осіб, чи організацій, з якими він має або мав спільні ділові або політичні інтереси. Це включає в себе також будь-яку пов'язану відповідальність, фінансову або цивільну.
3. Оскільки державний службовець є звичайно єдиною особою, яка знає, що знаходиться в подібній ситуації, він особисто відповідає за те, щоб:
 - бути пильним щодо існуючих або потенційних конфліктів інтересів;
 - робити кроки для запобігання таких конфліктів;
 - повідомити свого керівника, як тільки він дізнається про такий конфлікт;
 - виконувати будь-яке остаточне рішення про усунення з ситуації або позбавлення переваги, яка спричиняє конфлікт.
4. Державний службовець повинен на вимогу заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів.
5. Будь-який конфлікт інтересів, про який заявив кандидат для прийняття на державну службу чи для призначення на нову посаду, повинен бути вирішений перед цим прийняттям чи призначенням.

Стаття 14 – Декларація інтересів

Державний службовець, займаючи посаду, на якій на його особисті чи приватні інтереси буде заподіяно вплив від його офіційних обов'язків, повинен, у відповідності до законодавства, заявити під час призначення, через регулярні інтервали по тому та у разі будь-яких змін, про причину та обсяги цих інтересів.

Стаття 15 – Несумісні зовнішні інтереси

1. Державний службовець не повинен займатися будь-якою діяльністю чи заключати угоди, займати будь-яку посаду чи виконувати будь-яку функцію, оплачувану чи ні, яка є несумісною чи відволікає від належного виконання функцій державного службовця. У випадку, коли незрозуміло, чи сумісна така діяльність, він повинен порадитися зі своїм керівником.

2. У відповідності до законодавства, від державного службовця має вимагатися повідомлення та дозвіл керівництва на виконання певних функцій, оплачуваних чи ні, або на обіймання певних посад або виконання певних функцій поза рамками державної служби.
3. Державний службовець має дотримуватися положень закону про повідомлення про членство або зв'язки з організаціями, які можуть відволікати його від належного виконання його функцій державного службовця.

Стаття 16 – Політична або публічна діяльність

1. З урахуванням фундаментальних та конституційних прав, державний службовець має слідкувати за тим, щоб його політична діяльність чи участь у політичних чи публічних дебатах не впливала на довіру суспільства та його співробітників у його здатність виконувати свої обов'язки неупереджено та лояльно.
2. При виконанні своїх обов'язків державний службовець має не дозволяти, щоб його використовували для чийось політичних цілей.
3. Державний службовець має відповідати будь-яким обмеженням щодо політичної активності, які, у відповідності до законодавства, накладаються на певні категорії державних службовців, зважаючи на їхню посаду чи природу їх обов'язків.

Стаття 17 – Захист приватного життя державного службовця

Необхідно приймати усіх належних заходів для забезпечення належної поваги до приватного життя державного службовця; відповідно, декларації, які містяться в цьому Кодексі, мають залишатися конфіденційними, якщо інше не передбачено законодавством.

Стаття 18 – Подарунки

1. Державний службовець не повинен вимагати чи приймати такі подарунки, послуги, гостинність чи будь-які інші переваги для себе чи для своєї родини, близьких родичів та друзів, або осіб чи організацій, з якими він має або мав спільні ділові або політичні інтереси, які можуть вплинути чи виглядати як такі, що можуть вплинути на неупередженість, з якою він виконує свої функції, або такі, які можуть бути чи виглядати, як такі, що можуть бути нагородою, пов'язаною з його обов'язками. Це положення не розповсюджується на загальноприйнятту гостинність чи незначні подарунки.

2. У випадку, коди державний службовець не впевнений, чи може він прийняти подарунок чи гостинність, він повинен порадитися зі своїм керівником.

Стаття 19 – Реакція на незаконні пропозиції

Якщо державному службовцю пропонується неналежна перевага, він повинен вжити наступних заходів для захисту себе:

- відмовитися від неналежної переваги, немає необхідності використовувати її як доказ;
- ідентифікувати, якщо це можливо, особу, яка зробила пропозицію;
- якщо від подарунка не можна відмовитися чи повернути його відправнику, його треба зберегти, але поводитися з ним якнайменше;
- залучити свідків, якщо можливо, таких як колеги, які працюють поруч;
- підготувати якнайшвидше письмову доповідь про спробу, бажано в офіційному журналі;
- якнайшвидше доповісти про спробу керівнику або безпосередньо до правоохоронних органів;
- продовжувати працювати згідно норм і правил, зокрема над питанням, по відношенню до якого була запропонована неналежна перевага.

Стаття 20 – Сприйнятливість до впливу інших осіб

Державний службовець не повинен ставити себе, або виглядати як поставлений у положення зобов'язаного повернути послугу будь-якій фізичній або юридичній особі. Він також не повинен вести себе при виконанні офіційних обов'язків чи у приватному житті таким чином, щоб ставати сприйнятливим до неналежного впливу інших осіб.

Стаття 21 – Зловживання офіційною посадою

1. Державний службовець не повинен пропонувати чи надавати будь-яку перевагу, пов'язану з його посадою державного службовця, іншим чином, ніж будучи на це уповноваженим законом.
2. Державний службовець не повинен намагатися вплинути на будь-яку фізичну чи юридичну особу, включаючи державних службовців, з приватною метою, використовуючи свою офіційну посаду чи пропонуючи їм особисті переваги.

Стаття 22 – Інформація, якою володіють державні службовці

1. Пам'ятаючи про рамки, встановлені національним законодавством щодо доступу до інформації, якою володіють органи державної влади, державний службовець має розголошувати інформацію лише у відповідності до правил та вимог, які стосуються органу державної влади, в якому він працює.
2. Державний службовець має вживати необхідних заходів для забезпечення безпеки та конфіденційності інформації, за яку він відповідає або з якою він обізнаний.
3. Державний службовець не повинен мати доступ до інформації, якою йому не належить володіти. Державний службовець не повинен використовувати інформацію, яку він може отримати під час або внаслідок своєї роботи, неналежним чином.
4. Також державний службовець зобов'язаний не приховувати інформацію, яка може або повинна бути розповсюджена належним чином, і не надавати інформацію, стосовно якої є достатні підстави вважати, що вона є невірною чи такою, яка веде до невірних висновків.

Стаття 23 – Суспільні та офіційні ресурси

При виконанні своїх повноважень державний службовець має забезпечувати, щоб, з одного боку, персонал, а з іншого, суспільна власність, устаткування, послуги та фінансові ресурси, які доручені йому, використовувалися ефективно та економічно. Вони не повинні використовуватися з приватною метою, якщо тільки на це не був наданий законний дозвіл.

Стаття 24 – Перевірка чесності

1. Державний службовець, який відповідає за прийняття на роботу, підвищення по службі чи призначення на посаду, має забезпечити проведення необхідних перевірок чесності кандидата, у відповідності до вимог закону.
2. Якщо внаслідок будь-якої такої перевірки є невпевненість щодо подальших дій, такий державний службовець має звернутися за відповідною порадою.

Стаття 25 – Звітність керівництву

1. Державний службовець, який контролює чи керує іншими державними службовцями, має робити це у відповідності з політикою та цілями органу державної влади, в якому він працює. Він має відповідати за ті дії чи помилки свого персоналу, які є несумісними з цією політикою та

цілями, якщо він не вжив таких необхідних заходів, які повинна вжити особа, яка займає цю посаду, для запобігання таких дій чи помилок.

2. Державний службовець, який контролює чи керує іншими державними службовцями, має вживати необхідних заходів для запобігання корупції його підлеглих. Ці заходи можуть включати в себе наголос та впровадження правил, забезпечення необхідної освіти чи підготовки, увага до фінансових чи інших скрутностей персоналу, та надання прикладу чесності власною поведінкою.

Стаття 26 – Залишення державної служби

1. Державний службовець не повинен отримувати неналежну перевагу від своєї посади з метою працевлаштування поза межами державної служби.
2. Державний службовець не повинен дозволяти, щоб можливість іншого працевлаштування створювала для нього будь-який існуючий, потенційний або можливий конфлікт інтересів. Він має одразу доповісти своєму керівнику про будь-яку конкретну пропозицію про працевлаштування, яка може створити конфлікт інтересів. Він має також повідомити своєму керівнику про своє прийняття пропозиції про працевлаштування.
3. У відповідності до законодавства, упродовж достатнього періоду часу, колишній державний службовець не повинен працювати на якусь фізичну чи юридичну особу над питанням, яким він займався чи надавав поради під час державної служби, що призвело б до конкретної переваги для такої фізичної чи юридичної особи.
4. Колишній державний службовець має поводитися таким чином, щоб не розголошувати конфіденційну інформацію, яку він отримав у якості державного службовця, якщо тільки на це не був наданий законний дозвіл.
5. Колишній державний службовець має виконувати всі законні правила, які стосуються його згоди на призначення на іншу посаду після залишення державної служби.

Стаття 27 – Поводження з колишніми державними службовцями

Державний службовець не повинен виявляти особливе ставлення чи надавати привілейований доступ до державних установ колишнім державним службовцям.

Стаття 28 – Дотримання Кодексу та санкції

1. Кодекс затверджується Міністром або керівником органу державної влади. Державний службовець має поводити себе у відповідності до Кодексу і, таким чином, бути обізнаним з його положеннями та змінами до нього. Він має консультиватися з відповідним джерелом у разі, коли він не певний, як діяти.
2. Положення цього Кодексу складають частину умов, на яких приймається на роботу державний службовець. Їх порушення може тягнути за собою дисциплінарні заходи.
3. Державний службовець, який веде переговори стосовно умов роботи, має включити в них положення, згідно з яким Кодекс має дотримуватися та складати частину таких умов.
4. Державний службовець, який контролює або керує іншими державними службовцями, відповідає за те, щоб вони дотримувалися положень Кодексу, та вживає або пропонує відповідні дисциплінарні заходи за його порушення.
5. Державна адміністрація буде регулярно переглядати положення цього Кодексу.

Моральний Кодекс державного службовця США

Ухвалено Палатою представників (узгоджено із Сенатом)

Конгрес вважає, що всі державні службовці, у тому числі й посадові особи, мають дотримуватися поданого нижче морального кодексу:

Будь-яка особа, що входить до структур державної влади, повинна:

1. Ставити відданість вищим моральним засадам і країні вище відданості урядовцям, партії чи міністерству.
2. Захищати Конституцію, закони та правові норми Сполучених Штатів та всіх органів управління на їх території і ніколи не обходити їх.
3. За сплачуваний повністю день віддавати повний день праці; докладати до виконання своїх обов'язків ревні зусилля і найкращі наміри.
4. Прагнути відшукувати й використовувати найбільш ефективні й економічні засоби виконання завдань.
5. Ніколи не вдаватися до несправедливої дискримінації, виявляючи особливу прихильність чи віддаючи перевагу будь-кому, незалежно від того, робиться це за винагороду чи ні; ніколи не приймати ні самому, ні для членів своєї родини послуг чи пільг за обставин, які могли би бути витлумачені розсудливими людьми як такі, що впливають на виконання своїх державних обов'язків.
6. Не давати ніяких приватних обіцянок, що можуть мати обов'язкову силу для службових обов'язків, оскільки жодне приватне слово державного службовця не може мати обов'язкової сили для публічної посади.
7. Не вступати з Урядом ні прямо, ні опосередковано у жодні ділові стосунки, несумісні із сумлінним виконанням державних обов'язків.
8. Ніколи не використовувати ніякої інформації, отриманої конфіденційно під час виконання державних обов'язків, задля власної користі.
9. Не приховувати фактів корупції, де б їх не було виявлено.
10. Захищати ці засади, завжди усвідомлюючи, що державна посада є виявом довіри народу.

(Ухвалено 11 липня 1958 року).

Принципи етичної поведінки державних службовців США

Ці принципи етичної поведінки персоналу виконавчої влади затверджено у 1989 році виконавчим розпорядженням Президента США. У 1992 році Управління Етики Державних службовців США опублікувало Стандарти етичної поведінки службовців виконавчої влади, які вступили в дію з 1993 р.

1. Державна служба – це суспільна довіра, яка вимагає від службовців ставити вірність Конституції, законам і етичним принципам вище за особисті вигоди.
2. Службовці не повинні мати фінансових інтересів, які конфліктують із добросовісним виконанням ними обов'язку.
3. Службовці не повинні вступати у фінансові операції, використовуючи внутрішню урядову інформацію, або дозволяти неналежне використання такої інформації для наступного використання в особистих інтересах.
4. Службовець не повинен просити або приймати будь-який подарунок або інший предмет, який має грошову вартість, від будь-якої особи або осіб, які шукають офіційних дій, або мають справу з, чи здійснюють діяльність, яка регулюється органом, в якому він служить, або на чий інтереси може суттєво вплинути виконання чи невиконання службовцем його обов'язків.
5. Службовці повинні докладати усіх зусиль для виконання своїх обов'язків.
6. Службовці не повинні давати не дозволені зобов'язання і будь-які обіцянки, які можуть зобов'язати Уряд.
7. Службовці не повинні використовувати громадську організацію для особистої наживи.
8. Службовці повинні діяти неупереджено, без надання переваги якій-небудь приватній організації або особі.
9. Службовці повинні берегти й охороняти федеральну власність і не повинні використовувати її, крім як для дозволеної діяльності.
10. Службовці не повинні поступати на роботу поза службою або ви-

конувати іншу роботу, включно з пошуком або веденням переговорів із працевлаштування, яка вступає в конфлікт із офіційними владними обов'язками і відповідальністю.

11. Службовці повинні розкривати перед відповідними органами влади розтрати, шахрайство, зловживання і корупцію.
12. Службовці повинні добровільно виконувати свої громадянські обов'язки, у тому числі всі обґрунтовані фінансові зобов'язання, особливо такі як федеральні, штату і локальні податки, – те, що вимагається згідно закону.
13. Службовці повинні дотримуватися усіх законів і нормативних актів, які надають рівні можливості всім американцям, незалежно від раси, кольору шкіри, релігії, статі, національного походження, віку чи фізичної неповноцінності.
14. Службовці повинні прагнути уникати будь-яких дій, які створюють видимість того, що вони порушують закон або ці Стандарти етичної поведінки.

Кодекс державної служби Великої Британії

1

Конституційне й практичне призначення державної служби – сумлінно, чесно, неупереджено і об'єктивно допомагати належно створеному уряду, незалежно від політичних його складників, у формуванні політики, виконанні урядових постанов і ухвал та наданні державних послуг, за які уряд відповідає.

2

Державні службовці – служать Короні. За Конституцією Корона діє за порадою міністрів, і державні службовці, відповідно до цього Кодексу, лояльні до належно створеного уряду.

3

Кодекс потрібно розглядати в контексті обов'язків міністрів, зазначених у «Питаннях процедури для міністрів», які включають такі:

- підзвітність Парламенту;
- обов'язок надавати Парламенту і загалу якнайповніші відомості про політику, рішення і діяльність уряду і не дезінформувати чи свідомо вводити в оману Парламент і загал;
- обов'язок не використовувати державні ресурси в інтересах політичної партії, підтримувати політичну безсторонність державної служби і не просити державних службовців діяти так, щоб це суперечило Кодексу державної служби;
- обов'язок справедливо розглядати і належним чином брати до уваги обґрунтовані і неупереджені поради державних службовців, а також інші міркування та консультації, ухвалюючи рішення;
- обов'язок дотримуватися закону, включно з міжнародно-правовими і договірними зобов'язаннями, та підтримувати відправлення правосуддя,

разом із обов'язком належним чином ознайомитися зі змістом цього Кодексу.

4

Державні службовці мусять служити належно створеному уряду, відповідно до принципів, викладених у цьому Кодексі, і усвідомлюючи:

підзвітність державних службовців міністрові або, в залежності від конкретних обставин, керівникові їхнього відомства;
обов'язок усіх державних посадових осіб виконувати державні функції відповідально і згідно з законом;
обов'язок дотримуватися закону, включно з міжнародно-правовими і договірними зобов'язаннями, та підтримувати відправлення правосуддя;
етичні норми, якими керуються представники конкретних професій.

5

Державним службовцям необхідно поводитися сумлінно, неупереджено і чесно. Вони повинні давати чесні і безсторонні консультації міністрам, з усією об'єктивністю, даючи тим змогу знати всю інформацію, стосовну до рішення. Вони не повинні дезінформувати чи свідомо вводити в оману міністрів чи загал.

6

Державні службовці повинні прагнути вирішувати справи громадськості співчутливо, дієво, швидко, без упередженості чи недбалості.

7

Державні службовці повинні прагнути до забезпечення належного, ефективного і заощадливого використання державних коштів.

8

Державні службовці не можуть зловживати своїм офіційним статусом або інформацією, отриманою при виконанні своїх службових обов'язків, у власних інтересах чи інтересах інших. Вони не можуть отримувати будь-які пільги від третьої сторони, якщо їх із достатніми підставами варто розглядати як засіб впливу на їхню здатність робити висновки чи їхню сумлінність.

9

Державні службовці повинні поводитися так, щоб заслуговувати на довіру з боку міністрів і зберігати її, щоб могли встановити такі ж взаємовідносини з тими, кому їм, може, доведеться надавати послуги в складі майбутнього уряду. Вони повинні не порушувати обмежень, встановлених щодо їхньої політичної діяльності. Поведінка державних службовців має бути такою, щоб нинішні і потенційні майбутні міністри могли впевнено і беззастережно їм довіряти і, щоб державна служба в цілому сумлінно виконувала покладені на неї функції і обов'язки перед законно створеним урядом, неупереджено йому допомагала, інформувала і впроваджувала його політику.

10

Державні службовці не можуть без дозволу розголошувати службову інформацію, яка розповсюджувалась в уряді в конфіденційному режимі або була отримана від інших на таких засадах. Жодні положення Кодексу не можуть витлумачуватися як такі, що скасовують існуючі, відповідно до закону чи звичаєвого права обов'язки тримати в секреті певні відомості або розголошувати певні відомості. Вони також не повинні підривати чи впливати на політичний курс, ухвалили чи дії уряду шляхом несанкціонованого, недоречного чи завчасного розголошення за межами уряду будь-якої інформації, до якої вони мають доступ як державні службовці.

11

Хоч коли б державний службовець не вважав, що від нього (неї) вимагають діяти так, що це:

буде протизаконно, ганебно чи неетично;
порушуватиме конституційні звичаї чи норми професійного кодексу;
може призвести до несумлінного управління;
якось інакше суперечитиме цьому Кодексу,

він (вона) повинен сповістити про це в порядку, встановленому відомчими інструкціями або правилами внутрішнього розпорядку. Державному службовцеві також потрібно подати свідчення компетентним органам про злочинні чи незаконні дії інших і не забороняється сповістити, згідно з відомчим порядком, про інші порушення цього Кодексу, які йому стали

відомі, якщо від нього вимагають діяти у спосіб, що викликає у нього (неї) обґрунтовані докори сумління.

12

Коли державний службовець, сповістивши про питання, згадане в п.11, згідно з порядком, встановленим відомчими інструкціями або правилами внутрішнього розпорядку, вважає наступну реакцію такою, що не дає задовільної відповіді на причини його (її) стурбованості, він (вона) може надіслати письмовий звіт до Управління комісара державної служби.

13

Державні службовці також не повинні намагатися підірвати чи вплинути на політичний курс, ухвали чи дії уряду, вирішуючи відмовитися чи утриматися від виконання дій, що впливають із міністерських рішень. Там, де справу не вдається вирішити, виходячи з порядку, описаного в пп. 11 і 12 вище, і на засадах, з якими він (вона) здатен погодитися, він (вона) повинен виконувати отримані вказівки, або подати на відставку з державної служби. Державні службовці повинні керуватися своїм обов'язком зберігати таємницю й після завершення своєї роботи на Корону.

Кодекс Етики Цивільної Служби Республіки Польща

Розпорядження № 114 Голови Ради Міністрів від 11 жовтня 2002 р. з питання впровадження Кодексу

Керуючись основними критеріями у виконанні державних завдань в адміністративних органах, що містяться у ст. 153 Закону 1 Конституції Польської Республіки та ст. 1 Закону від 18 грудня 1998 року «Про державну службу», та необхідністю їх цілковитої реалізації на практиці у діяльності корпусу державної служби;

з метою встановлення стандартів поведінки, якої повинні дотримуватись службовці та працівники державної служби та допомоги їм щодо правильного виконання цих стандартів відповідно до очікувань суспільства та громадян;

зважаючи на Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи №R\2000\10 від 11 травня 2000 року з питань кодексу поведінки працівників державної служби; за пропозицією Голови Державної Служби, внесеній за згодою Ради Державної Служби, постановляє наступне:

§ 1. Впровадити Кодекс Етики Державної Служби, що є додатком до розпорядження, і рекомендувати його сумлінне виконання на службі.

§ 2. Перед Головою Державної Служби поставити завдання щодо поширення Кодексу Етики Державної Служби серед службовців та працівників державної служби та вивчення практики його застосування, а також роз'яснення на практиці його положень.

Додаток

Кодекс Етики Цивільної Служби

§ 1. Державна влада є владою службовою у стосунку до прав громадян та права взагалі. Член корпусу цивільної служби повинен відноситись до роботи як до громадської служби, завжди дбати про блага Польської Республіки, її демократичного устрою та захищати інтереси кожної особи, зокрема:

- 1) поступати таким чином, аби його дії могли служити зразком законності та зміцнювали довіру громадян до держави та її органів;
- 2) пам'ятаючи про службовий характер своєї праці, виконувати її, поважаючи гідність інших та з відчуттям власної гідності;
- 3) пам'ятати, що своєю поведінкою він утверджує Польську Республіку та її адміністративні органи, а також впливає на створення загального іміджу державної служби;

4) громадські блага ставити вище власних інтересів та свого оточення.

§ 2. Член корпусу державної служби повинен виконувати свої обов'язки ретельно, зокрема:

- 1) працювати сумлінно, прагнути досягнути найкращих результатів у своїй роботі, детально та розважливо виконувати покладені на нього завдання;
- 2) проявляти творчий підхід під час виконання завдань, а покладені обов'язки активно виконувати з доброї волі, не обмежуючись лише їх рамками;
- 3) не ухилятися від прийняття важливих рішень та відповідальності за свої вчинки; усвідомлювати, що громадські інтереси вимагають розважливих, але одночасно й ефективних та рішучих дій;
- 4) під час розгляду справ не керуватися емоціями, бути готовим до сприйняття критики, визнання своїх помилок та до виправлення наслідків;
- 5) виконувати свої обов'язки, слідуючи закону та передбаченого способу дій;
- 6) раціонально розпоряджатися майном та публічними засобами, дбати про них і бути готовим до звітування про свої дії в даній сфері діяльності;
- 7) бути лояльним щодо державної служби та керівників, бути готовим до виконання службових завдань, не порушуючи при цьому закону та не допускаючи помилок;
- 8) проявляти стриманість під час публічних висловлень щодо роботи своєї служби, інших служб та державних органів;
- 9) розуміти та погоджуватися з тим, що робота на державній службі означає згоду на обмеження засади конфіденційності інформації щодо особистого життя.

§ 3. Член корпусу державної служби повинен дбати про підвищення якості власної компетенції, зокрема:

- 1) вдосконалювати професійні знання, необхідні для найкращого виконання роботи на державній службі;
- 2) прагнути повністю ознайомитися з правовими актами та усіма чинними та правовими обставинами справ;
- 3) бути готовим використовувати набуті знання керівників, колег по роботі та підлеглих, а за відсутності спеціальних знань – звертатися за допомогою до експертів;
- 4) завжди бути готовим до чіткого – суттєвого та правового – обгру-

- нтування власних рішень та способу поведінки;
- 5) при виконанні спільних адміністративних завдань дбати про їхню суттєву якість і про добрі міжлюдські стосунки;
 - 6) якщо з даного питання існують відмінні думки, прагнути до узгоджень дій, що спираються на серйозну аргументацію;
 - 7) бути привітним до людей, запобігати напруженим стосункам на роботі та послаблювати їх, дотримуватись засад коректної поведінки.

§ 4. Член корпусу державної служби повинен бути неупередженим у виконанні завдань та обов'язків, зокрема:

- 1) не допускати підозри щодо зв'язку між інтересами громадськості та приватними інтересами;
- 2) не розпочинати будь-якої роботи чи заняття, що суперечать службовим обов'язкам;
- 3) не приймати будь-якої форми оплати за публічні виступи, якщо вони мають відношення до обійнятої посади чи виконання службового обов'язку;
- 4) однаково відноситись до усіх учасників при веденні адміністративних справ, не піддаватися натиску і не брати на себе жодних обов'язків, що випливають з родинних стосунків, знайомств, роботи чи приналежності;
- 5) не приймати будь-яких матеріальних чи особистих цінностей від осіб, що є учасниками адміністративної справи, що розглядається;
- 6) не демонструвати дружніх стосунків з публічно відомими особами, які займаються політичною, економічною, суспільною чи релігійною діяльністю, уникати можливості до промоції будь-яких ділових груп;
- 7) поважати право громадян щодо поінформованості, враховуючи відкритість дій державної адміністрації, не розголошувати при цьому державних таємниць;
- 8) погоджуватися з обмеженнями щодо можливості майбутнього працевлаштування в осіб, справи яких розглядаються або розглядалися даною державною службою.

§ 5. Член корпусу державної служби повинен займати нейтральну політичну позицію при виконанні завдань та обов'язків, зокрема:

- 1) лояльно та ретельно реалізовувати стратегію та Програму Уряду Польської Республіки, незважаючи на власні переконання та політичні погляди;
- 2) вносячи пропозиції щодо адміністративних дій уряду, добровільно

- надавати об'єктивні поради та оцінки керівникам;
- 3) публічно не демонструвати політичних поглядів та симпатій, будучи державним службовцем, не створювати та не брати участі у політичних партіях;
 - 4) відкрито уникати різних політичних впливів та натиску, які можуть спонукати до необ'єктивних дій і не брати участі в діяльності, що може служити партійним цілям;
 - 5) дбати про відкритість та прозорість власних стосунків з особами, що виконують політичні функції;
 - 6) не брати участі у страйках чи акціях протесту, що порушують нормальну роботу державної служби;
 - 7) виключати політичні впливи при прийомі на роботу та підвищенні на посаді у державній службі.

Загальні правила поведінки державного службовця

*Зареєстровано у Міністерстві юстиції
України 7 листопада 2000 р. №783/5004*

Ці правила є узагальненням стандартів поведінки та доброчесності державних службовців. Вони ґрунтуються на Конституції України та визначених законами України принципах державної служби, спрямовані на створення умов для підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців, а також інформування громадян про поведінку, яку вони мають очікувати від державних службовців.

При прийнятті на державну службу державний службовець знайомиться з цими правилами, про що робиться письмове засвідчення в його особовій справі.

Межі застосування

1. Загальні правила поведінки встановлюють основні вимоги до етики працівників органів державної влади, що займають посади, віднесені до відповідних категорій посад державних службовців відповідно до Закону України «Про державну службу».

2. Для державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної, митної, податкової служб, Національного банку України, служби безпеки, внутрішніх справ, управління Збройних сил та інших військових формувань, відповідними органами можуть затверджуватись правила поведінки з урахуванням особливостей роботи в цих органах.

Загальні положення

3. Державна служба України ґрунтується на принципах служіння Українському народу та Українській державі; демократизму, гуманізму і соціальної справедливості; верховенства права, що забезпечує пріоритет прав і свобод людини і громадянина; професіоналізму, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання посадових повноважень і дотримання службової дисципліни; політичної неупередженості; відкритості, гласності та контрольованості.

4. Суспільне призначення державної служби полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень.

5. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією і законами України.

6. Державний службовець має дбати про позитивний імідж та авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, дорожити своїм ім'ям та статусом.

7. Державні службовці, з урахуванням конституційних прав, можуть брати участь у політичній чи іншій громадській діяльності лише поза межами їх службових обов'язків і в позаробочий час, щоб не підривати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій. Власні політичні погляди вони не можуть використовувати при виконанні своїх посадових обов'язків.

8. Державний службовець, як і інші громадяни, має право на приватне життя і повинен поважати приватне життя інших державних службовців, зберігати з цих питань конфіденційність інформації, якщо інше не встановлено законами України.

Загальні обов'язки державних службовців

9. Державний службовець при виконанні службових обов'язків повинен діяти на підставі, в обсязі та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України, а також укладеними і в установленому порядку ратифікованими міжнародними договорами України, на засадах чесності, справедливості, відповідальності, відкритості й прозорості.

Акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийняті у межах їх повноважень, що не суперечать закону, є на відповідній території також обов'язковими до виконання державними службовцями будь-якого органу державної влади.

10. Державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки, проявляти ініціативу і творчість, постійно вдосконалювати організацію своєї роботи.

11. Державний службовець має виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян.

12. Державний службовець повинен шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби.

13. Державний службовець має з належною повагою ставитись до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань, а також юридичних осіб, не повинен проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог, допускати прояви бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманість у висловлюваннях або іншим чином поводитися у такий спосіб, що дискредитує орган державної влади або ганьбить репутацію державного службовця.

14. Державний службовець має виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанування та дотримання народних звичаїв і національних традицій, установленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та іноземців.

15. При виконанні своїх повноважень державний службовець має забезпечувати, щоб матеріальні та фінансові ресурси, які йому доручені, використовувались раціонально, ефективно та економно.

16. Державний службовець повинен постійно поліпшувати стан відповідності своїх умінь, знань і навичок функціям та завданням займаної посади, підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівень за освітньо-професійними програмами та шляхом самоосвіти.

17. Державний службовець зобов'язаний своєчасно і точно виконувати рішення органів державної влади чи посадових осіб, розпорядження і вказівки своїх керівників.

18. Державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі повідомити про це керівнику, який дав доручення, а в разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу.

19. Державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню органів державної влади.

20. Державному службовцю забороняється розголошувати довірену йому державну таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом, установлену Законами України «Про інформацію» та «Про державну таємницю», у тому числі й після залишення ним державної служби, а також використовувати таку інформацію для власного інтересу або інтересу інших осіб шляхом порад чи рекомендацій. У той же час державний службовець не повинен приховувати від громадян факти та обставини, що становлять загрозу для життя, здоров'я і безпеки людей, крім випадків заборони розголошення відомостей, що становлять державну таємницю, вичерпний перелік яких визначений законом, а також завдавати шкоди дер-

жавній інформаційній політиці, суб'єктам інформаційних відносин шляхом ухилення чи утримання від ужиття заходів щодо охорони державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом.

Конфлікт інтересів та недопущення проявів корупції

21. Державний службовець повинен на вимогу заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів впливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків.

Будь-який з таких конфліктів має бути вирішений до прийняття на державну службу чи призначення на нову посаду.

22. Державний службовець повинен суворо дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством та Законами України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією», уникати дій, які можуть бути сприйняті як підстава підозрювати його в корупції. Своєю поведінкою він має продемонструвати, що не терпить будь-яких проявів корупції, відмітає пропозиції про незаконні послуги, чітко розмежовує службу і приватне життя, при найменших ознаках корумпованої поведінки інформує свого керівника або державний орган вищого рівня.

23. Державний службовець відповідно до Законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією» не має права:

сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у провадженні ними підприємницької діяльності, а також в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою одержання за це для себе, своїх родичів або інших осіб матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому він працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

входити самостійно, через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств, організацій, спілок, об'єднань, що провадять підприємницьку діяльність;

відмовляти фізичним і юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, навмисне затримувати її, надавати

недостовірну чи неповну інформацію; відмовляти у видачі або затримувати підготовку та видачу фізичним або юридичним особам передбачених законодавством довідок, посвідчень, інших документів;

вимагати чи приймати від фізичних і юридичних осіб подарунки, послуги чи будь-які інші переваги, які є чи можуть виглядати як винагорода за рішення чи дії, які належать до його службових обов'язків;

сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у проведенні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою одержання за це для себе, своїх родичів або інших осіб матеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг;

неправомірно втручатися, використовуючи своє службове становище, у діяльність інших органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

бути повіреним третіх осіб у справах органу державної влади, в якому він працює, або органів державної влади, підприємств, установ і організацій, діяльність яких контролює;

надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

24. Державний службовець зобов'язаний декларувати свої доходи та доходи своєї сім'ї в порядку та у строки, визначені законодавством України; ретельно виконувати свої громадянські обов'язки, у тому числі фінансові зобов'язання в порядку і розмірах, установлених законом.

25. Державний службовець зобов'язаний утримуватися від виконання іншої дозволеної законом роботи, якщо вона заважає йому належним чином виконувати свої повноваження або якій він повинен приділяти увагу протягом свого робочого часу.

Відповідальність за недотримання Загальних правил поведінки державних службовців

26. Порушення цих правил державними службовцями є підставою для застосування до них дисциплінарних стягнень, передбачених Кодексом законів про працю України, а також Законами України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією».

27. Державні службовці, які здійснюють керівництво іншими державними службовцями або контролюють їх роботу, зобов'язані вживати заходів щодо дотримання ними Загальних правил поведінки відповідно до законодавства та в межах повноважень. Повинні самі або пропонувати керівнику вищого рівня застосовувати відповідні дисциплінарні заходи за їх порушення.

Кодекс професійної етики працівника державної податкової служби України

(Затверджено наказом голови ДПА України від 7 лютого 2006 р. за №59)

Кодекс професійної етики працівника органу державної податкової служби в Україні (далі – Кодекс) визначає правила етичної поведінки працівника органу державної податкової служби (далі – працівник). Вимоги Кодексу спрямовані на забезпечення справляння законодавчо встановлених податків за умови сприяння громадянам у добровільному дотриманні ними податкового законодавства та сплаті податків, посилення справедливості та ефективності діяльності органів державної податкової служби.

Вимоги Кодексу відповідають Конституції України та основним принципам державної служби, які визначені Законом України «Про державну службу».

Дотримання працівником у своїй поведінці вимог Кодексу є основою для:

- задоволення працівника працею у колективі та відчуття особистого внеску в досягнення загальних цілей державної податкової служби;
- зростання довіри українського суспільства до органів державної податкової служби, формування у громадян впевненості у справедливості та рівності кожного перед законом;
- надання якісних послуг органами державної податкової служби, які задовольнятимуть потреби громадян, сприятимуть підвищенню рівня добровільного виконання ними вимог податкового законодавства та сплати податків.

Розділ I. Загальні положення

Стаття 1. Межі застосування

Норми Кодексу є загальними та застосовуються працівниками органів державної податкової служби. При прийнятті на державну службу в органи державної податкової служби працівник знайомиться з Кодексом, про що робиться письмове засвідчення в його особовій справі.

Працівник повинен вживати необхідних заходів щодо відповідності його діяльності етичним вимогам, визначеним Кодексом.

Дотримання працівником норм Кодексу є обов'язковим при проведенні щорічної оцінки, атестації, зарахуванні до кадрового резерву, призначенні на нову посаду, наданні характеристики чи рекомендації.

Працівник у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, іншими нормативно-правовими актами, цим Кодексом, Кодексом честі працівника органу державної податкової служби України та загальними морально-етичними нормами поведінки у суспільстві.

Стаття 2. Порядок прийняття Присяги державних службовців працівниками органів державної податкової служби

Працівник, якого призначили вперше на посаду державного службовця, згідно зі статтею 17 Закону України «Про державну службу» складає Присягу державних службовців.

Присяга державних службовців складається в урочистій обстановці у приміщенні, де встановлено Державний Герб України і Державний Прапор України, символіку органів державної податкової служби, у присутності керівництва органу державної податкової служби, працівника кадрової служби та колективу структурного підрозділу органу державної податкової служби, в якому працівник працюватиме.

Працівник зачитує Присягу та скріплює її текст своїм підписом. Після складення Присяги керівник органу державної податкової служби або інша посадова особа за його дорученням вручає працівнику службове посвідчення. Церемонія складання Присяги державним службовцем завершується виконанням Державного Гімну України.

Розділ II. Морально-етичні принципи професійної діяльності

Стаття 3. Служіння Українському народові

Працівник зобов'язаний служити Українському народові, демонструючи етичну поведінку, усвідомлюючи, що державна служба передбачає:

відданість Українському народу, зобов'язання діяти в інтересах держави та відстоювати національні інтереси, утверджуючи базові суспільні цінності;

свідоме підпорядкування власних інтересів суспільним вимогам та інтересам і державним пріоритетам;

професійне, сумлінне виконання службових обов'язків згідно з Конституцією України, законами України, іншими нормативно-правовими актами.

Працівник повинен усвідомлювати, що державна посада є виявом довіри народу. Служба в органах державної податкової служби несумісна з корумпованістю і хабарництвом.

Стаття 4. Патріотизм

Працівник повинен шанувати державні символи – Державний Прапор України, Державний Герб України, Державний Гімн України, вільно во-

лодіти українською мовою.

Працівник має наслідувати духовні та моральні цінності, сформовані багатовіковою історією Українського народу: мудрість, мужність, порядність.

Стаття 5. Справедливість

Працівник повинен постійно вдосконалювати організацію своєї роботи на засадах справедливості. Своїми вчинками, діями, поведінкою зміцнювати віру громадян у законність дій та рішень органів державної податкової служби, сприяти добровільному дотриманню платниками податків вимог податкового законодавства та сплати податків.

Стаття 6. Законність

Працівник зобов'язаний дотримуватися Конституції і законів України, інших нормативних актів, прав та охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, забезпечувати виконання покладених на органи державної податкової служби функцій та повною мірою використовувати надані їм права.

Працівник не повинен допускати впливу на виконання своїх службових обов'язків особистих (приватних) інтересів, інтересів членів своєї сім'ї або інших осіб, якщо ці інтереси не співпадають із завданнями органів державної податкової служби та/або суперечать їм.

Стаття 7. Нейтральність та неупередженість

Працівник не може бути членом політичної партії і незалежно від власних політичних поглядів повинен виконувати свої службові обов'язки в межах законодавства з дотриманням норм Кодексу.

На час перебування на посаді в органах державної податкової служби працівник зобов'язаний призупинити членство в політичній партії.

Працівник, з урахуванням конституційних прав, може брати участь у громадській діяльності лише в позаробочий час, не підриваючи віру громадськості в неупереджене виконання ним своїх службових обов'язків.

Під час виконання службових обов'язків працівник зобов'язаний будувати свої відносини з громадянами на основі довіри, поваги та неупереджено ставитися до різних політичних і релігійних переконань, уникати будь-яких дій, що порушують стандарти етичної поведінки.

Стаття 8. Ефективність

Працівник повинен постійно працювати над удосконаленням свого професійного рівня (самоосвіта, самовиховання, самодисципліна, самоконтроль та ін.).

Працівник повинен виконувати службові обов'язки, проявляючи ініціативу, творчість і принциповість, ефективно використовувати робочий час.

Працівник повинен використовувати ввірені йому службове майно, кошти та будь-які інші активи ефективно, за призначенням та заощадливо.

Стаття 9. Прозорість і відкритість

Працівник не повинен приховувати від громадян інформацію, яка згідно з нормативно-правовими актами може або повинна бути розповсюджена належним чином, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію.

Працівник має обґрунтовувати та роз'яснювати прийняті ним рішення.

Стаття 10. Корпоративність

Працівник повинен примножувати кращі традиції свого колективу, бути принциповим і вимогливим до себе, колег і громадян, поважати права, законні інтереси, честь, гідність, репутацію та почуття осіб.

Працівник повинен відстоювати професійну честь і гідність як особисту, так і своїх колег, не допускати розголошення недостовірної інформації та упередженої критики на їх адресу.

Працівник зобов'язаний мати охайний зовнішній вигляд.

Стаття 11. Етичні правила поведінки керівника органу державної податкової служби

Керівник зобов'язаний виявляти відданість етичним принципам і нормам професійної діяльності та демонструвати підлеглим і громадянам найвищу етичну поведінку.

Керівник зобов'язаний здійснювати добір працівників до органу державної податкової служби, враховуючи їх моральні, професійні та ділові якості.

Керівник повинен бути справедливим в оцінці роботи підлеглих, застосовуючи відповідне моральне і матеріальне стимулювання працівника, у тому числі просування по службі.

Розділ III. Обмеження щодо використання службового становища

Стаття 12. Обмеження щодо використання повноважень

Працівник не має права сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Працівник не має права займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо, через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб при вирішенні справ у органах державної податкової служби, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності).

Працівник не має права входити особисто (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства), через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність.

Стаття 13. Використання інформації про діяльність органів державної податкової служби

Працівник зобов'язаний дотримуватися комерційної та службової таємниці.

Працівник повинен неухильно виконувати встановлені законодавством вимоги щодо використання інформації, отриманої під час виконання ним службових обов'язків.

Працівник не повинен розголошувати інформацію з обмеженим доступом, яка була отримана ним при виконанні своїх службових обов'язків. Порухення правил використання інформації з обмеженим доступом тягне за собою відповідальність згідно із законодавством України.

Працівник не має права розповсюджувати інформацію про особисте та сімейне життя, домашню адресу та телефони співробітників або про інших державних службовців без дозволу останніх, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Стаття 14. Одержання доручень, що суперечать нормам чинного законодавства

Доручення, надане керівником, повинно бути законним, чітким, зрозумілим та виконуватись точно і в установлений строк.

Працівник, дотримуючись норм чинного законодавства, самостійно визначає правомірність доручень, наданих керівництвом, та можливу шкоду, що буде завдано інтересам суспільства, людині, державі у випадку виконання доручення, яке не є правомірним.

У разі одержання доручення (письмового чи усного), яке працівник вважає неправомірним, останній зобов'язаний негайно доповісти про це особі, яка надала доручення, а в разі його підтвердження – не виконувати його, а повідомити вищого за посадою керівника.

У випадку виконання працівником неправомірного доручення, працівник та керівник, який надав це доручення, несуть відповідальність відповідно до вимог чинного законодавства.

Стаття 15. Гарантії захисту прав працівника

Працівник має право на:

- гарантії, передбачені чинним законодавством України;
- захист від необ'єктивності оцінювання результатів його роботи;
- захист від незаконного тиску з метою прийняття рішень, які суперечать нормам чинного законодавства України.

Керівник, який використовує владу для примусу підлеглих до політичних дій, надає перевагу окремим працівникам, платникам податків тощо притягується до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Працівник має право пропонувати зміни до Кодексу, які сприятимуть підвищенню ефективності праці й авторитету органів державної податкової служби в суспільстві.

Розділ IV. Конфлікт інтересів

Стаття 16. Визначення конфлікту інтересів

Конфлікт інтересів – будь-який вид стосунків, який не відповідає інтересам держави або може перешкоджати об'єктивному виконанню обов'язків працівника.

Стаття 17. Запобігання конфлікту інтересів

Працівник повинен виконувати обов'язки, передбачені Законами України «Про державну службу», «Про державну податкову службу в Україні», «Про державну таємницю», іншими нормативно-правовими актами і не допускати корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, визначені Законом України «Про боротьбу з корупцією».

Працівник не має права займатися забороненою законодавством діяльністю, а також повинен відмовитися від здійснення іншої, не забороненої чинним законодавством діяльності, якщо вона може призвести до конфлікту інтересів.

Розділ V. Протидія одержанню винагороди (подарунків)

Стаття 18. Поняття винагороди (подарунку)

Винагорода (подарунок) – матеріальні блага, послуги, пільги або інші переваги, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості, а також вартість незаконно одержаних послуг, отриманих від платників податків у зв'язку з виконанням своїх службових обов'язків.

Стаття 19. Заборона надання та отримання винагород (подарунків)

Працівник при виконанні службових обов'язків не має права:

- просити або примушувати будь-яких осіб надавати винагороду (подарунки) собі або іншим особам;

- приймати прямо чи опосередковано винагороду (подарунки) за прийняття рішень, виконання дій, що входять до його повноважень, чи бездіяльність на свою користь чи інших осіб;

- надавати прямо чи опосередковано винагороди (подарунки) іншим особам, включаючи своїх керівників, за виконання останніми будь-яких дій або невиконання певних дій (бездіяльність) на свою користь чи інших осіб.

Винагорода (подарунок) визнається наданою безпосередньо, якщо винагороду (подарунок) одержали особи, які є близькими родичами, інші особи, за умови, що працівник про це знав та був зацікавлений в її отриманні.

Розділ VI. Громадський контроль за дотриманням Кодексу

Стаття 20. Подання та розгляд звернень громадян, громадських організацій про порушення норм Кодексу

Громадяни мають право подавати до органів державної податкової служби в установленому законодавством порядку звернення про порушення працівниками етичних норм поведінки. Результати розгляду звернення органи державної податкової служби доводять до відома громадян, які вносили ці звернення.

Органи державної податкової служби узагальнюють та аналізують звернення про порушення працівниками етичних норм поведінки та періодично інформують громадськість про результати їх розгляду.

Розділ VII. Внутрішній контроль за дотриманням норм Кодексу

Стаття 21. Відповідальність за дотримання норм Кодексу

Порушення працівником норм чинного законодавства України є підставою для притягнення його до відповідальності.

Стаття 22. Попередження порушень норм Кодексу

Керівники зобов'язані запобігати проявам неетичної поведінки підлеглих працівників шляхом організації системної роботи з розвитку професійної етики персоналу, насамперед навчання, інформаційно-просвітницької підтримки та контролю за дотриманням працівниками норм Кодексу.

Кодекс професійної етики службових осіб державної контрольно-ревізійної служби України

1. Кодекс професійної етики службових осіб державної контрольно-ревізійної служби України (далі – Кодекс) окреслює моральні принципи поведінки та етики службових осіб державної контрольно-ревізійної служби України (далі – працівників ДКРС), дотримання яких є гарантією високої якості та ефективності роботи ДКРС, її авторитету в суспільстві.

2. Працівники ДКРС знайомляться з цим Кодексом та під особистий підпис беруть зобов'язання дотримуватися його вимог.

3. Працівники ДКРС повинні діяти відповідно до принципів державної служби, визначених Законом «Про державну службу»:

3.1. Служіння народу України

Працівники ДКРС повинні:

- діяти виключно в інтересах держави, відстоювати національні інтереси, утверджуючи базові суспільні цінності, шанувати державні символи – Державний Прапор України, Державний Герб України, Державний Гімн України, володіти українською мовою;

- свідомо підпорядковувати власний інтерес суспільним вимогам і державним пріоритетам, усвідомлюючи, що обіймання ними відповідної посади є виявом до них довіри народу України;

- забезпечувати власну поведінку та вести професійні справи так, щоб вони відповідали очікуванням громадськості і забезпечували її довіру до органів ДКРС.

3.2. Демократизм і законність

Працівники ДКРС повинні:

- дотримуватися Конституції, законів України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією», інших законодавчих та нормативних актів, прав та охоронюваних законом інтересів всіх інституцій громадянського суспільства;

- сприяти утвердженню та практичній реалізації принципів верховенства права; не застосовувати заходів та методів, що суперечать чинному законодавству;

- забезпечувати прозорість процедур прийняття управлінських та адміністративних рішень;

- сумлінно, фахово і своєчасно виконувати свої обов'язки, виключно в межах чинного законодавства користуватися наданими правами;

- не залишати поза увагою жоден факт порушення закону, забезпечувати своєчасне інформування про це правоохоронних та інших органів державної влади, безпосереднє, в межах чинного законодавства, застосування заходів адміністративного та цивільно-правового характеру, а також санкцій, передбачених бюджетним законодавством.

Проходження державної служби в органах ДКРС несумісне з корумпованістю та хабарництвом.

3.3. Гуманізм і соціальна справедливість, пріоритет прав людини і громадянина, дотримання прав та законних інтересів підконтрольних установ

Працівники ДКРС повинні:

- шанобливо ставитись до громадян, представників підконтрольних установ, підлеглих і керівників, незалежно від політичних, релігійних, інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану;

- при спілкуванні з громадянами, представниками підконтрольних установ, підлеглими та керівниками бути тактовним, не ставити запитань у підвищеному тоні або формі, що принижує їх честь та гідність, реагувати на їх неправомірні дії або вислови у формах, передбачених законодавством (шляхом листування);

- не допускати формалізму в роботі, особливо при розгляді звернень громадян; у межах визначеної законом компетенції сприяти повному та оперативному розв'язанню питань, з якими звертаються громадяни;

- звернення, в яких оскаржуються власні дії, спрямовувати для розгляду до вищестоячих керівників;

- дотримуватися конституційного принципу, за яким правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, а органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- своїми вчинками, діями, поведінкою зміцнювати віру громадськості у законність дій та рішень органів ДКРС; сприяти добровільному дотриманню ними вимог чинного законодавства;

- не чекаючи на оскарження (в тому числі в судовому порядку), скасовувати власні рішення та рішення підпорядкованих працівників (призначені контрольні заходи; складені протоколи про адміністративні правопорушення або винесені постанови по справах про адміністративні правопорушення; висновки, зроблені в актах ревізій; санкції за порушення бюджетного законодавства тощо) у разі встановлення їх невідповідно-

сті вимогам чинного законодавства, визнання такими, що прийняті з недотриманням прав громадян та законних інтересів підконтрольних установ.

3.4. Професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі

Працівники ДКРС повинні:

- мати високий рівень професійної підготовки, досконало володіти чинним законодавством, вміло застосовувати його при здійсненні контрольних заходів та виконанні інших функцій;

- у процесі збирання, оцінювання і надання інформації робити зважену оцінку всіх обставин, ставитись до справи неупереджено та не допускати, щоб особиста упередженість або тиск з боку могли позначитися на об'єктивності зроблених оцінок і висновків. Об'єктивною основою для висновків може бути тільки достатній обсяг інформації, а не упередженість або конфлікт інтересів;

- не допускати несанкціонованого витоку інформації, що містить державну, службову чи комерційну таємницю, використання її у власних цілях чи на користь третіх осіб усупереч інтересам служби;

- своєчасно, неупереджено та в повному обсязі доводити до відома громадян та посадових осіб інформацію, зокрема і на їх письмовий запит, що згідно з нормативно-правовими актами може або повинна бути поширена таким чином; на вимогу заявника обґрунтовувати та роз'яснювати прийняті рішення;

- у процесі виконання своїх службових обов'язків неупереджено ставитись до політичних, громадських, релігійних рухів, течій та переконань, виявляти толерантність і повагу до них;

- раціонально використовувати робочий час: при мінімальних затратах робочого часу та державних ресурсів забезпечувати максимальне виконання завдань і функцій;

- відстоювати професійну честь і гідність як особисту, так і своїх колег, не допускати розголошення недостовірної інформації та упередженої критики на їх адресу; примножувати кращі традиції свого колективу.

3.4.1. Працівники ДКРС вправі лише в позаробочий час брати участь у політичній діяльності.

3.5. Персональна відповідальність за виконання службових обов'язків, дотримання належного рівня дисципліни

Працівники ДКРС повинні:

- усвідомлювати про персональну відповідальність за своєчасність та якість виконання покладених на них завдань і функцій; дотримуватися вста-

новлених правил внутрішнього трудового розпорядку як в установі, в якій безпосередньо працюють, так і на об'єкті контролю;

- утримуватись від будь-яких дій, що дискредитують ДКРС; у разі отримання наказу (доручення тощо), який, на думку працівника, не відповідає вимогам чинного законодавства або виконання якого може призвести до порушення законних прав та інтересів громадян чи підконтрольних установ, невідкладно у письмовій формі інформувати про це безпосереднього керівника, не виконуючи такий наказ (доручення тощо), а у разі підтвердження такого наказу (доручення тощо) – забезпечити його виконання. При цьому, керівник, підтверджуючи свій наказ (доручення тощо) у зв'язку із письмовим зверненням працівника, зобов'язаний письмово проінформувати про цей факт вищестоячого керівника;

- брати на себе лише ті зобов'язання, для виконання яких є достатні знання, навички та професійний досвід;

- використовувати ввірені службове майно, кошти та будь-які інші активи ефективно, за призначенням та ощадливо.

4. Конфлікт інтересів.

4.1. У разі можливості виникнення конфлікту інтересів – будь-яких відносин між працівниками ДКРС або між працівниками ДКРС та громадянами або представниками підконтрольних установ, правоохоронних та інших державних органів, що виходять за межі, визначені принципами державної служби та можуть перешкодити об'єктивному виконанню обов'язків працівниками ДКРС:

- конфліктної ситуації в колективі чи на об'єкті контролю;

- погроз з боку посадових осіб об'єкта контролю, інших сторонніх осіб;

- отримання вказівок представників правоохоронних та інших державних органів щодо вчинення конкретних дій на об'єкті контролю;

- надходження пропозицій, у тому числі усних, щодо надання різного роду послуг, винагород, подяк, інших благ для себе чи для третіх осіб за виконання (невиконання) службових обов'язків;

- отримання доручення на проведення контрольних заходів на об'єкті контролю, де керівником (бухгалтером) працюють родичі працівника ДКРС;

- надходження наказу, доручення, вимоги тощо від керівника, які, на думку працівника, не відповідають вимогам чинного законодавства або виконання яких може призвести до порушення законних прав та інтересів громадян чи підконтрольних установ;

- можливості виникнення інших відносин, що, на думку працівника, не відповідатимуть принципам державної служби,
працівники ДКРС зобов'язані невідкладно письмово повідомити про це безпосереднього керівника.

4.2. Працівники ДКРС повинні запобігати виникненню конфлікту інтересів, уникати конфліктних ситуацій, рішуче прискіпати будь-які спроби створення ситуацій для можливості надходження пропозицій щодо отримання незаконних винагород, подяк, послуг, хабара тощо.

4.3. У разі надходження письмової заяви від працівника ДКРС стосовно пропонування останньому хабара, погроз на його адресу (або адресу третіх осіб) або іншого тиску, керівник відповідного органу ДКРС невідкладно інформує про такий факт правоохоронні органи.

5. Внутрішній контроль за дотриманням цього Кодексу.

Працівники органів ДКРС, які є керівниками ГоловокРУ, його територіальних та структурних підрозділів повинні:

5.1. Демонструвати зразкову етичну поведінку, безпосередньо дотримуватись етики поведінки, визначеної цим Кодексом, а також вимагати її дотримання підпорядкованими йому працівниками ДКРС;

5.2. Вказівки та доручення підпорядкованим працівникам давати виключно у відповідності з чинним законодавством, з урахуванням їх рівня знань, досвіду та професійних навичок;

5.3. Здійснювати добір працівників у підрозділи ДКРС, враховуючи їх моральні, професійні та ділові якості;

5.4. Принципово реагувати на факти неналежної поведінки підпорядкованих працівників, у тому числі за повідомленнями (зверненнями) громадян та посадових осіб підконтрольних установ;

5.5. Запобігати виникненню конфлікту інтересів у підпорядкованих працівників, а у разі виникнення – сприяти його оперативному розв'язанню;

5.6. Об'єктивно оцінювати роботу підпорядкованих працівників, застосовувати моральні та матеріальні заохочення та відповідальності.

6. Відповідальність.

Дії (бездіяльність), які порочать працівника ДКРС як державного службовця або дискредитують ДКРС, є підставою для розгляду питання щодо дисциплінарної відповідальності такого працівника відповідно до статей 5, 14 Закону України «Про державну службу».

Кодекс етики державного службовця КРУ в м. Києві

Основна цінність Контрольно-ревізійного управління в м. Києві – кадри, які служать взірцем законслухняності й етичної культури для інших структур державної влади і громадян м. Києва.

Призначення працівника КРУ в м. Києві полягає в здійсненні державного фінансового контролю щодо використання коштів, матеріальних цінностей та їх збереження.

Ми прагнемо:

- до звуження рамок правових приписів щодо поведінки державного службовця, створення атмосфери доброзичливості, людяності.

Ми змагаємось за:

- сумлінне виконання своїх обов'язків;

- удосконалення рівня професійних навичок та особистісної культури;

Це дасть змогу КРУ в м. Києві бути організацією, співробітники якої реалізують свій творчий потенціал на благо суспільних інтересів.

Працівник КРУ в м. Києві усвідомлює свій особливий статус у державі як людини, яка служить народові, безумовно підкоряється вищим національним інтересам, Конституції України, Присязі державного службовця та цьому Кодексу.

Державний службовець КРУ в м. Києві своєю діяльністю утверджує в системі державного управління принципи законності, справедливості, чесності, які є базовими для демократичної держави.

Професійна діяльність працівника є прозорою і відкритою як для організацій, діяльність яких ревізується, так і громадськості міста.

Позитивний імідж, відданість справі, дотримання службової дисципліни – результати, яких прагне кожний працівник.

Для належного виконання своїх професійних обов'язків працівник КРУ в м. Києві:

1. Несе високу відповідальність за виконання посадових обов'язків і демонструє солідарну поведінку в межах управління, рішуче протидіє фактам некомпетентності, упередженості чи перевищення службових повноважень у державному управлінні.

Пам'ятає, що успішна робота – це професіоналізм плюс порядність.

2. Наполегливо працює над зростанням професійної майстерності, практичними діями демонструє свої кращі якості та переваги, які служать основою кар'єрного зростання.

3. Проявляє ініціативу щодо удосконалення контрольно-ревізійної роботи.

4. Виявляє шанобливе ставлення до керівників та інших посадових осіб підприємств, установ, організацій, які ревізуються чи перевіряються.

5. Дбає про високу загальну культуру та духовність; шанує національні традиції, морально-етичні цінності. У спілкуванні з колегами дотримується «золотого правила» – не робити іншим того, чого не бажаєш собі!

6. Веде здоровий спосіб життя. Його правило: «Фізичне й психічне здоров'я – передумова успіху».

7. Дбає про свій зовнішній вигляд. Пам'ятає: привабливий зовнішній вигляд – запорука позитивного іміджу.

8. Не використовує наданих йому повноважень, доступної інформації чи державної власності в особистих цілях. Не приймає непередбачених законом винагород, що поставило б його в морально залежне становище від окремих осіб, груп чи суспільних інституцій.

9. Не розголошує довірену йому державну таємницю та іншу інформацію з обмеженим доступом. Ніколи не говорить зайвого, завжди думає про наслідки сказаного.

10. Не йде на компроміс із власною совістю. Відданість національним інтересам та ідеалам, українській державі ставить вище відданості конкретним особам, партіям чи суспільним групам.

**Співробітник управління дорожить
своїм добрим ім'ям та честю КРУ в м. Києві!**

Наукове видання

Рудакевич Марія Іванівна

**ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ:
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ В УМОВАХ
ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Монографія

На обкладинці фрагмент із картини Рафаеля
«Вигнання Гліодора із храму»

Редактор Ігор Миколів
Комп'ютерна верстка Марії Логош
Обкладинка Андрія Козачка

Підписано до друку 23.11. 2007 р. Формат 70x100 1/16.
Папір офсетний. Гарнітура Шкільна. Друк офсетний.
Умовно-друк. арк. 28,25. Облік.-видавн. арк. 32,36. Зам. №109.

ТзОВ «Видавництво Астон» м. Тернопіль
вул. Гайова, 8 тел. (0352) 52-71-36
Свідоцтво ТР № 28 від 09.06.2005
E-mail: Zbut@utel.net.ua
Віддруковано в ТОВ «Гал-Друк» м. Тернопіль