

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студента Бордюг Іллі Костянтиновича

академічної групи 281М-21з-2 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Морально-етичні основи розвитку публічної служби України»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Тарасенко Т.М.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Вишнеvsька О.В.			
-----------------	-----------------	--	--	--

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Морально-етичні основи розвитку публічної служби України»

90 с., 3 табл., 1 рис., 60 джерел.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ПУБЛІЧНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ, МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ НОРМИ, ЕТИЧНІ ПРИНЦИПИ, ПОСАДОВА ОСОБА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЕТИЧНА ПОВЕДІНКА, ЛІДЕРСТВО, КОМПЕТЕНТНІСТЬ.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері формування та регулювання морально-етичних засад публічної служби.

Предмет дослідження – процеси розвитку теоретичних та практичних підходів до зміцнення морально-етичних основ публічної служби України.

Мета роботи – визначення пріоритетних напрямів розвитку морально-етичних засад публічної служби в Україні та обґрунтування пропозицій щодо їх реалізації.

У першому розділі визначено теоретичні засади дослідження морально-етичних норм публічної служби. Другий розділ присвячено розкриттю організаційного, правового механізмів визначення та забезпечення етичної поведінки публічних службовців в Україні. У третьому розділі обґрунтовано перспективні напрями розвитку публічної служби в Україні у вимірі морально-етичних цінностей.

Практичне значення кваліфікаційної роботи полягає у розробці пропозицій щодо зміцнення морально-етичних цінностей публічних службовців як вектору розвитку публічної служби в Україні.

Рекомендації та пропозиції, надані в роботі, можуть бути застосовані в діяльності органів публічної влади з питань управління персоналом, інститутів громадянського суспільства, зокрема громадських об'єднань, організацій.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Moral and ethical foundations of the development of the public service of Ukraine»

90 pages, 1 figure, 3 tables, 60 sources.

PUBLIC ADMINISTRATION, PUBLIC SERVANT, MORAL AND ETHICAL STANDARDS, ETHICAL PRINCIPLES, LOCAL GOVERNMENT OFFICIAL, ETHICAL BEHAVIOR, LEADERSHIP, COMPETENCE.

The object of the research – social relations in the the sphere of formation and regulation of moral and ethical principles of public service.

The subject of the research – the development of theoretical and practical approaches to strengthening the moral and ethical foundations of the public service of Ukraine.

The purpose of the research – to determine the priority directions for the development of the moral and ethical principles of public service in Ukraine and to substantiate proposals for their implementation.

The first section defines the theoretical foundations of the study of moral and ethical norms of public service. The second section is devoted to the disclosure of the organizational and legal mechanisms for determining and ensuring the ethical behavior of public servants in Ukraine. The third section substantiates the perspective directions of the development of public service in Ukraine in terms of moral and ethical values.

The practical significance of the qualification work lies in the development of proposals for strengthening the moral and ethical values of public servants as a vector for the development of public service in Ukraine.

The recommendations and suggestions provided in the work can be applied in the activities of public authorities on personnel management issues, civil society institutions, in particular public associations, organizations.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ НОРМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	8
1.1. Морально-етична проблематика публічної служби як предмет наукових досліджень	8
1.2. Зарубіжний досвід регулювання морально-етичної системи публічної служби.....	20
РОЗДІЛ 2	
МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ	32
2.1. Організаційно-правове регулювання етичної поведінки публічних службовців в Україні	32
2.2. Загальні підходи та практика формування етичних кодексів публічних службовців.....	49
РОЗДІЛ 3	
ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ У ВИМІРІ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ.....	59
3.1. Етичне лідерство в публічній службі.....	59
3.2. Удосконалення професійної освіти щодо формування етичної компетентності публічних службовців	67
ВИСНОВКИ.....	84
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	91

ВСТУП

Морально-етичні норми поведінки повинні дотримуватися завжди і в будь-якій ситуації. Але є професії, в яких це особливо важливо. Це стосується публічної служби, репутація якої формується культурою поведінки та морально-етичними якостями публічних службовців. Усі вади, недоліки, помилки, проблеми у вирішенні справ, приниження людської гідності створюють негативну репутацію як конкретній посадовій особі, так і державному органу в цілому. Діяльність публічних службовців завжди є предметом особливої суспільної уваги. Тому їхня поведінка, ставлення до справи, громадян, мова, зовнішній вигляд, манера поведінки взагалі мають бути бездоганні. Освічена, культурна людина не обов'язково має бути публічним службовцем, але публічний службовець має бути освіченою, культурною людиною [22].

Вітчизняні вчені досягли значних наукових успіхів у вивченні різних аспектів морально-етичних проблем публічної служби О. Антонова, Т. Василевська, Л. Воронько, Б. Гаєвський, Н. Гончарук, М. Головатий, В. Дрешпак, С. Дубенко, В. Козловський, В. Колтун, Н. Липовська, В. Ліпенцева, М. Логунова, Т. Мотренко, І. Надольний, Н. Нижник, М. Нинюк, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, Т. Пахомова, М. Пірен, М. Рудакевич, В. Саламатов, С. Серьогін, І. Сурай, І. Шпекторенко та ін.

У наукових роботах відзначається важливість таких якостей, які необхідні публічному службовцю в професійній діяльності, як вміння самоорганізовуватися, вміння самоменеджменту, раціонального цілепокладання, що межує з високими показниками інтелектуального розвитку та освіченості. Значну увагу в сучасних дослідженнях приділено обґрунтуванню алгоритму формування морально-етичних засад публічної служби, що підлягає дослідженню через управлінський цикл, який складається із узгодженої та комплексної реалізації управлінських функцій, таких як: планування (розробка концепції формування морально-етичних основ

публічної служби та комплекс заходів щодо їх реалізації); організація та координація (створення сильної організаційної культури; створення координаційних органів; організація постійного професійно-етичного навчання та самоосвіти); мотивація (застосування морально-психологічних методів мотивації; надання державним службовцям належної винагороди залежно від результатів роботи; заохочення творчої ініціативи тощо) та контроль і оцінка (встановлення внутрішніх і зовнішніх процедур контролю за дотриманням етичних принципів, норм) стандарти поведінки, використання засобів оцінки рівня підготовки, пов'язаної з морально-етичними здібностями публічного службовця [22].

Водночас аналіз наукової літератури засвідчив, що незважаючи на наукові розробки згаданих вище вчених, питання формування цілісної структури морально-етичних основ публічної служби є малодослідженим. Зазначене й обумовило вибір теми магістерської роботи.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері формування та регулювання морально-етичних засад публічної служби.

Предмет дослідження – процеси розвитку теоретичних та практичних підходів до зміцнення морально-етичних основ публічної служби України.

Мета роботи – визначення пріоритетних напрямів розвитку морально-етичних засад публічної служби в Україні та обґрунтування пропозицій щодо їх реалізації.

Для досягнення мети визначено такі завдання:

- визначити теоретичні підходи до дослідження морально-етичних основ публічної служби;
- узагальнити зарубіжний досвід регулювання морально-етичної системи публічної служби;
- дослідити організаційно-правове регулювання етичної поведінки публічних службовців в Україні;

- проаналізувати загальні підходи та практику формування етичних кодексів публічних службовців;
- розкрити сутність та особливості етичного лідерства в публічній службі;
- обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення професійної освіти у сфері формування етичної компетентності публічних службовців.

Методи дослідження. Для виконання завдань дослідження у роботі були використані такі методи наукового пізнання як системний аналіз, діалектичний метод, індукція й дедукція, аналіз і синтез, абстрагування, прогнозування, порівняння, узагальнення.

Джерельна база дослідження: нормативно-правові акти, наукові публікації за тематикою дослідження, навчально-методична література, аналітичні та статистичні матеріали.

Практичне значення кваліфікаційної роботи полягає у розробці пропозицій щодо зміцнення морально-етичних цінностей публічних службовців як вектору розвитку публічної служби в Україні.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота магістра складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку посилань (60 найменувань). Загальний обсяг роботи становить 90 сторінок. Робота містить 3 таблиці, 1 рисунок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ НОРМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Морально-етична проблематика публічної служби як предмет наукових досліджень

Дослідження морально-етичних проблем публічної служби є важливим, оскільки, знаючи походження, зміст і специфіку загальних моральних засад, можна вивчити основні тенденції та закономірності етичного розвитку апарату сучасного публічного управління держави, визначити основні морально-етичні аспекти процесу професіоналізації кадрів, професійні вимоги та стандарти службової поведінки публічних службовців. Без них неможлива ефективна соціально-професійна діяльність у владних структурах, оскільки моральна (змістовна, етична, ціннісна) сфера професіоналізму є важливою її складовою, оскільки впливає на проектування його діяльнісних (функціональної, процесуальної, операційної, рольової) характеристик [5].

Для публічних службовців головною турботою є не втратити особисту чесність, порядність і моральність, як важливої морально-етичної складової професійної компетентності, професіоналізму, професійної діяльності та її результатів [22].

Щоб з'ясувати етичні принципи службової діяльності, необхідно звернутися до етимологічного походження терміна «етика». Відповідно до сучасного наукового розуміння, етика – це філософська наука, яка вивчає мораль, пояснює її місце в системі суспільних відносин, аналізує її джерела, природу, характер і структуру, досліджує моральні категорії. Етикет службових відносин визначається як збір правил найбільш доцільної поведінки людей у трудових колективах, що регулюється основними принципами загальнолюдської моралі та моральності [5].

Етика публічного службовця – це система норм поведінки, розпорядків дій і правил, відносин і принципів публічної служби, які складають сукупність найбільш доцільних, глибоко усвідомлених і конкретизованих, що належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі [22].

Під морально-етичною системою публічної служби розуміємо інтегровану цілісність структурних і функціональних компонентів: законодавче визначення вимог етики державної служби; наукове обґрунтування проблеми етики обслуговування; етичне виховання всіх категорій посадових осіб; організація навчальних курсів з питань етики на публічній службі; спеціальні органи, що займаються питаннями етики публічної служби; діяльність публічних службовців із самоосвіти; кодекси етики, внутрішні нормативно-правові акти конкретного державного органу; участь громадян і громадських організацій у вирішенні проблеми етики публічної служби; діяльність органів місцевої влади та громад щодо забезпечення етичної поведінки посадових осіб; вирівнювання корпоративної культури для забезпечення необхідного етичного рівня; система оцінки та контролю етичного рівня посадових осіб; способи заохочення етичної поведінки; стиль управління, який може підтримувати або не підтримувати етичну поведінку працівників; рівень етики публічних службовців та публічної служби [22].

У сучасному суспільстві поширеність позитивних етичних якостей, норм і традицій значно зменшилася. У свідомості людей відбувається інтенсивний процес «розмивання» (повною мірою це стосується управлінців, керівників-лідерів) таких моральних норм, як доброта, милосердя, порядність, чесність, відповідальність. Це надзвичайно тривожно, оскільки зазначені морально-етичні якості є необхідними для розвитку професіоналізму та нерозривно пов'язані з ідеалами демократичного та правового суспільства. Серед морально-етичних якостей все більшого поширення набуває прагматизм – домінуючий акцент на особисту вигоду у виборі професії та просуванні по

службі, у знайомствах, у вирішенні конфліктів. Кожну зміну, в тому числі і кадрову в органах влади, людина дивиться прагматично, з точки зору власної вигоди чи невигоди [1].

Не менш серйозною морально-етичною проблемою, безпосередньо пов'язаною з державною політикою у сфері підготовки кадрів публічного управління, є питання про ступінь соціальної толерантності та фактори, що впливають на цей ступінь. Щоб правильно оцінити цю ситуацію, необхідно побачити відмінності в особливостях духовного стану особистості, таких як толерантність і терпіння. Розвиток ідеологічного, політичного та економічного плюралізму в сучасному українському суспільстві, розширення свободи преси сприяли значному підвищенню толерантності до різних суспільних теорій і традицій, до способу життя і норм поведінки інших [1].

Слід зазначити, що сьогодні актуальним є формування спеціальної кадрової політики, спрямованої на те, щоб певним чином протидіяти негативним наслідкам деморалізації чиновників. Публічні службовці та повинні на рівні своїх професійних навичок знати, як жити і працювати, щоб не підірвати довіру громадян до свого інституту та до влади держави в цілому.

Тому здатність до самоорганізації, здатність до самоврядування, здатність до раціональної постановки цілей, що межують із високими показниками інтелектуального розвитку та освіченості, є важливими якостями, які необхідні публічному службовцю у професійній діяльності. Водночас головною рисою його професіоналізму є вміння ставити конкретні цілі та досягати їх. На думку М. Ярмистого, професійну компетенцію можна розділити на п'ять основних рівнів (табл.1.1.) [6].

Таблиця 1.1

Основні рівні професійної компетенції (М. Ярмистий) [6]

№	Рівнів професійної компетенції	Характеристика
1	Фахова компетенція	Знання, уміння, навички, досвід, які необхідні державним службовцям для виконання певних службових завдань.
2	Ділова компетенція	Певні якості державних службовців: організованість, ініціативність, ефективність, працьовитість, які сприяють реалізації службових завдань.
3	Морально-психологічна компетенція	Самооцінка, справедливість, об'єктивність, культура поведінки тощо як необхідний фактор самоорганізації службовця.
4	Соціальна компетенція	Відстоювання інтересів людей і держави як одна із головних умов ефективної діяльності державних службовців.
5	Інтелектуальна компетенція	Загальна ерудиція, уміння аналізувати явища в різних сферах суспільного життя, володіти методологією та навичками прийняття оптимального рішення.

На сучасній державній службі відсутній чітко організований, цілеспрямований і систематичний контроль. Так не суттєво виражається цілепокладання і цілеконтроль [22]. Це означає, що раціональне цілепокладання занадто слабо виражене в поведінці посадової особи. Крім того, як зазначає автор, для більшості публічних службовців значущими мотивами (цінностями, цілями) є високий дохід і високе становище в суспільстві. Факторами, що організовують мотивацію особистості (які допомагають реалізувати вибір цілей), є вказівки керівника, робочі інструкції та особиста відповідальність за доручену справу. До мотивації, яка носить виключно раціональний характер,

можна віднести лише «виконання службових обов'язків» (тільки цю діяльність можна раціонально описати і зафіксувати в документі, який регламентує цю діяльність). Решта мотивів містить як раціональний, так і емоційний елемент. Це характерно для таких мотивів, як «розпорядження начальника» або «особиста відповідальність за доручену справу» [22]. Таким чином, у сучасних умовах мотивація посадових осіб тільки формується, але вже є необхідність надати їй форму, яка має враховувати як раціональні, так і емоційні елементи мотивації.

Одним із важливих завдань модернізації державної служби, яка працює в інтересах громадян на основі європейських принципів доброчесності, прозорості, відкритості, патріотизму та політичної нейтральності, є формування основ моралі та етики публічного службовця. Ставлення населення до влади безпосередньо залежить від моральних якостей чиновників та їх відданості служінню інтересам держави. Питання регулювання морально-етичних засад публічної служби вже давно є предметом активної наукової дискусії, що цілком зрозуміло з огляду на те, що публічні службовці втілюють у своїй діяльності політику держави у її взаємодії з суспільством. У зв'язку з цим громадськість хоче бачити бездоганно чесних, неупереджених і високопрофесійних чиновників [1].

Аналіз наукових підходів свідчить, що формування морально-етичних засад публічної служби пропонується розглядати через управлінський цикл, який складається із узгодженого та комплексного виконання функцій планування, організації, координації, мотивації, контролю та оцінки (табл. 1.2.) [22]. Однією з найважливіших вважається функція планування, яка включає планування, постановку цілей, завдань і продумування шляхів їх досягнення. На етапі реалізації функції планування в нашому дослідженні важливо, з одного боку, розробити концепцію формування морально-етичних засад публічної

служби, а з іншого – розробити комплекс заходів щодо реалізації цієї концепції. Ця концепція має визначити основні проблеми, що перешкоджають формуванню морально-етичних засад публічної служби, а також шляхи і засоби їх вирішення.

Таблиця 1.2

Алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби

Формування морально-етичних основ публічної служби		
1	Планування	<ul style="list-style-type: none"> – розробка Концепції формування морально-етичних основ публічної служби; – планування комплексу заходів щодо її забезпечення
2	Організація та координація	<ul style="list-style-type: none"> – створення сильної організаційної культури; – створення органів координаторів; – організація безперервної професійно-етичної освіти та самоосвіти
3	Мотивація	<ul style="list-style-type: none"> – застосування морально-психологічних методів мотивації (самоповага, визнання авторства результату, висока публічна оцінка, стимулювання впливом, кар'єрне зростання тощо); – забезпечення публічних службовців гідним рівнем оплати праці, яка буде залежати від результатів їхньої роботи (без застосування формального підходу); – застосування практики обговорення та узгодження з працівниками та керівниками завдань на майбутній період, заохочення творчих ініціатив.
4	Контроль та оцінювання	<ul style="list-style-type: none"> – здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням етичних принципів, норм, стандартів поведінки; – використання інструментів оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця.

Оскільки функція організації – це процес, спрямований на об'єднання і впорядковану взаємодію елементів або частин (людей, ідей, речей) в єдине ціле, створення сильної організаційної культури є необхідною умовою формування морально-етичних основ організації публічної служби, у свою чергу, відповідає за формування підприємництва на державній службі та забезпечення ефективної комунікації між посадовими особами, між начальниками та підлеглими, між посадовими особами та громадянами.

Щоб створити сильну організаційну культуру, необхідно виконати три основні завдання. Перше завдання – це комплексна діагностика організаційної культури щодо всіх її структурних елементів, виявлення її сильних і слабких сторін і ступеня відповідності організаційної культури сучасним вимогам. Друге завдання – розробка нової еталонної моделі організаційної культури, заснованої на цінностях, стандартах і принципах публічної служби. Третє завдання створити механізм практичної реалізації еталонної моделі, що включає комплекс дій, спрямованих на соціалізацію чиновників в умовах нового культурного простору [1]. Для вирішення відповідних завдань необхідно:

1. Наявність сильної культури лідерства. Керівники повинні встановлювати стандарти та бути прикладом для наслідування своєю поведінкою. Без позитивного лідерського прикладу створити сильну корпоративну культуру проблематично.

2. Вироблення нових цінностей, норм, правил, положень, які стосуються всіх без винятку. Вони повинні бути закріплені в локальних нормативно-правових документах (положення про організаційну структуру, посадові інструкції) та етичних кодексах поведінки, зміст яких вже має включати типові та специфічні для даного органу норми та цінності та регулювати етику ділових відносин.

3. Досягнення консенсусу та колективної згоди шляхом широкої участі всієї команди в розробці та реалізації місії відповідного органу, створюючи морально-психологічний клімат високої довіри.

4. Визначення змісту мотиваційної політики, яка б максимально сприяла засвоєнню нових цінностей, принципів і норм.

5. Перегляд процесів соціалізації та відповідність вимогам нової системи цінностей. Необхідно використовувати такі форми соціалізації, як ритуали, неформальні колективні заходи, матеріальні символи, безпосередній контакт представників керівництва з іншими працівниками що є більш відповідальними і зацікавленими. Важливим на даному етапі є також організація безперервної професійно-етичної освіти та самоосвіти публічних службовців, оскільки освіта сприяє формуванню їх моральних установок та етичної чутливості [22].

Професійно-етична підготовка має бути спрямована на набуття етичних та правових знань (норм, правил, принципів) для запобігання корупції та забезпечення високої якості публічних послуг, які мають здійснюватися з дотриманням європейських стандартів обслуговування доброчесними публічними службовцями. Навчання з питань етики має підвищити рівень знань і навичок чиновників, необхідних для аналізу та морального обґрунтування своїх рішень з етичної точки зору [22].

Мотивація є важливою функцією публічного управління, покликаною спонукати публічного службовця до ефективної, самовідданої та творчої праці, розкриття та використання свого трудового потенціалу з метою досягнення суспільно значущих результатів своєї праці. З метою використання мотиваційної функції для формування морально-етичних засад публічної служби необхідно створити систему мотивації публічних службовців, використовуючи при цьому моральні та матеріальні стимули [1].

Для цього в першу чергу необхідно застосувати морально-психологічні методи мотивації, серед яких: самооцінка, визнання авторства результату, висока громадська оцінка (грамоти, подарунки тощо), моральне задоволення від роботи та гордість за свій колектив, стимулювання через вплив (включення в конкурсні комісії, групи тощо), розвиток кар'єри. По-друге, на публічній службі запровадити практику обговорення та узгодження завдань на майбутнє з працівниками та керівниками; забезпечувати працівникам справедливую винагороду; забезпечення залежності матеріальної винагороди співробітників від результатів їх роботи (без застосування формального підходу), що не тільки підвищує лояльність співробітників до своєї організації, але і зміцнює відданість своїм цілям; забезпечення зворотного зв'язку між керівництвом і підлеглими та комунікації посадових осіб з населенням; заохочувати творчі ініціативи [1].

Функції контролю та оцінки дозволяють виявити проблеми та не допустити їх перетворення в кризові явища. Вони включають моніторинг процесу управління, оцінку результатів і віднесення їх до визначеної мети. На відміну від функції перспективного планування, функції контролю та оцінки мають передбачати та запобігати проблемним ситуаціям. Тому, на нашу думку, при формуванні морально-етичних засад публічної служби ці функції потребують здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням етичних принципів, норм, стандартів поведінки на публічній службі та використання інструментів підвищення рівня формування морально-етичних компетенцій посадової особи [1].

Отже, перелічені функції управління взаємопов'язані і утворюють єдиний безперервний процес формування морально-етичних засад публічної служби.

Сучасні науковці у своїх роботах, до основних напрямів вдосконалення морально-етичних засад публічної служби відносять наступне.

По-перше, правове регулювання цього питання. Важливо розробити та прийняти на центральному рівні Кодекс етики державного службовця, який має містити основні принципи, стандарти, вимоги, правила поведінки державного службовця та інструменти оцінки етичної компетентності публічних службовців і, головне, в якому визначено механізми контролю за їх виконанням та розроблено систему конкретних дій і заходів у разі виявлення порушень. Доцільно включити до цього Кодексу такі види вимог до публічних службовців: вимоги до професії; вимоги до поводження з колегами; вимоги до підвищення кваліфікації та самонавчання; стандарти спілкування з громадянами; вимоги до позаслужбової поведінки; норми взаємовідносин з начальством і підлеглими; правила вирішення конфлікту інтересів; перелік санкцій за недотримання цих стандартів або розкриття неетичної поведінки публічного службовця. Також важливо, щоб цей кодекс став «моделлю» для створення «правил етичної поведінки публічних службовців» уже в кожному окремому органі влади. Зміст цих правил має включати норми та цінності, які вже є типовими та специфічними для відповідного органу влади.

По-друге, необхідно створити спеціальний структурний підрозділ, а саме Етичний орган, який би відповідав за дотримання етичних стандартів на публічній службі. Думка про необхідність цього органу широко визнана вченими, що вирішенням морально-етичних питань має займатися окремий орган як на центральному рівні (наприклад, відділ кадрів). Департамент етики публічної служби має відповідати за кадрову політику, організацію досліджень етики публічної служби, розробку законодавчих та нормативних актів (кодексів, стандартів поведінки), навчання етичним стандартам та контроль за дотриманням етичних стандартів в публічному секторі. Він також має співпрацювати з органами з питань етики в цій сфері та координувати їхню роботу. Окремі функції відділів управління персоналом необхідно делегувати

відділу етики або укомплектувати відповідні відділи фахівцями, які б займалися морально-етичними питаннями, зокрема оцінкою рівня освіти, моральних компетенцій та етики посадових осіб, оскільки ці служби сьогодні практично не займаються цим питанням як при прийнятті на роботу, так і при переведенні на іншу посаду, присвоєнні рангів та персональних звань, що негативно впливає на забезпечення ефективної кадрової політики.

По-третє, розвиток організаційної культури є важливим елементом у забезпеченні морально-етичних засад публічної служби, оскільки він охоплює стабільний набір ідей, цінностей, норм, традицій, точок зору, ритуалів і стратегій, притаманних публічній службі, які поділяють усі громадяни, приймаються, поділяються та реалізуються в рамках їх спільної діяльності. Отже, організаційна культура безпосередньо впливає на формування іміджу посадових осіб і визначає рамки її діяльності за допомогою існуючої системи цінностей, втілених у декларованих принципах, в ідеях, в зразках для наслідування, у мові чиновників. Основну роль у формуванні організаційної культури відіграє керівник публічної служби, який має бути прикладом етичної поведінки. Як відомо, створити певні правила поведінки на папері набагато легше, ніж їх дотримуватися. Для цього потрібні сильні лідери та їх рішучість протистояти всім без винятку порушникам.

По-четверте, важливу роль у формуванні морально-етичних засад публічної служби відіграє професійно-етична підготовка, навчання публічних службовців та їх самоосвіта. Професійна етична підготовка публічних службовців має бути передбачена на законодавчому рівні та включати елементи особистісного розвитку та професійної підготовки публічних службовців та мати на меті набуття етичних і правових знань (норм, правил, принципів) для підвищення кваліфікації публічних службовців, відповідальних за аналіз та морально-етичного обґрунтування прийнятих ними рішень. Самоосвіта

також є одним із найефективніших напрямів розвитку професійної та морально-етичної компетентності публічного службовця, тобто бажання знати, професійної здатності до навчання, мотивації, ціннісних орієнтацій, психологічної підготовки публічного службовця, оскільки об'єктивна потреба вчитися впродовж кар'єри, є беззаперечною запорукою його професійного розвитку.

По-п'яте, мотивація професійної діяльності публічних службовців є необхідною частиною структури морально-етичних засад публічної служби, оскільки стимулює службовця до постійного професійного самовдосконалення та сприяє вихованню його морально-етичної культури. Безсумнівно, що незадоволеність посадовця рівнем матеріального забезпечення, рівнем визнання та самореалізації позначається на його моральному стані та знижує ефективність його роботи. Таким чином, від ефективної мотивації публічних службовців значною мірою залежить не лише укомплектованість публічної служби висококваліфікованими кадрами та ефективність їх роботи, а й довіра та повага населення до органів державної влади.

По-шосте, необхідний систематичний моніторинг дотримання посадовими особами етичної поведінки та оцінка рівня їх морально-етичної підготовки. Це має бути зовнішній контроль з боку постійних незалежних державних структур (етичних агентств, комісій); внутрішній контроль з боку вищого керівництва та керівників структурних підрозділів державного управління (річна оцінка); громадський контроль через відповідні структури громадянського суспільства; та самообмеження на основі розумово та морально розвиненої особистості, сформованої в процесі етичного та професійного становлення публічних службовців [22].

Таким чином, можна констатувати наявність, запропонованого науковцями, алгоритму формування морально-етичних засад державної служби, який розглядається через управлінський цикл, і полягає в послідовному

і комплексному виконанні функцій управління: організація та координація (створення сильної організаційної культури; створення координаційних органів; організація постійної професійно-етичної освіти та самоосвіти); мотивація (застосування морально-психологічних методів мотивації; забезпечення публічним службовцям розумної винагороди залежно від результатів роботи; сприяння творчим ініціативам та контроль і оцінювання (здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням етичних принципів, норм, стандартів поведінки; використання інструментів оцінки рівня освіти морально-етичні компетентності публічного службовця). Також, пріоритетними напрямками вдосконалення морально-етичних засад державної служби визначено: законодавство з предмета (розробки та прийняття Кодексу етики державного службовця) на центральному рівні та кодекс етики в кожному окремому агентстві); створення спеціальних структурних підрозділів (офісу етики державної служби на центральному рівні та окремі відділи або спеціалісти з управління персоналом на місцях); організаційний розвиток культури; оновлення змісту програм професійно-етичної підготовки публічних службовців та їх самоосвіти; підвищення мотивації публічних службовців до праці; впровадження системи контролю та оцінки освітнього рівня морально-етичних компетентностей публічного службовця.

1.2. Зарубіжний досвід регулювання морально-етичної системи публічної служби

Аналіз морально-етичної системи публічної служби розвинутих країн показує наявність у них спільних рис: професійна діяльність службовців спрямована на забезпечення інтересів громадян і суспільства, запобігання можливим зловживанням владою, порушенням прав і корупції; розгляд етики обслуговування як частини корпоративної культури; розвинений тип етичного

законодавства; велика увага до кодексів етики (загального, спеціалізованого, модельного); створення спеціальних органів для координації діяльності, пов'язаної з вирішенням етичних проблем; розвиток етичної підготовки посадових осіб; розгляд етики як частини цілісної системи державного управління; визнання визначної ролі менеджерів-лідерів у формуванні етичної системи публічної служби; участь громадськості у вирішенні етичних проблем; постійний розвиток етичної системи; наявність етичних систем на публічній службі, окрім схожості й певних національних відмінностей [11].

Ще однією особливістю формування морально-етичних систем публічної служби є посилення у цьому процесі співпраці країн. Найбільш яскраво це відбувається в ЄС, в країнах АСЕАН (у Таїланді створено Ресурсний центр з розвитку лідерства для країн організації), країнах Карибського басейну, де провідну роль у налагодженні співпраці відіграють США [12].

Найбільший вплив на формування морально-етичної системи публічної служби у світі мали США та Великобританія, які мали давні традиції вирішення етичних проблем. У США Управління державної етики забезпечує загальне керівництво програмами етики виконавчої гілки влади, а також займається питаннями освіти етики для публічних службовців. Управління організовує освітні та тренінгові програми для тих, хто безпосередньо займається питаннями етики в публічних установах, і має спеціальний центр, де зберігаються навчальні матеріали з питань етики в системі виконавчої влади. Для консультантів з етичних питань видається спеціальний журнал і методичні рекомендації, проводяться щорічні конференції з зазначеної проблеми [10].

Британські дослідники відзначають, що службовців характеризує висока ділова етика, орієнтація діяльності на кодекси поведінки адміністрації, висока самодисципліна, чесність, моральність, турбота про «суспільний гаманець», професійна честь і прагнення завжди знайти найкраще рішення. Кодекс

поведінки державного службовця Великої Британії, з одного боку, регулює етику професійної діяльності публічних службовців, від надання послуг громадськості до політичних консультацій з міністрами, з іншого боку, він визнає взаємні зобов'язання службовців і міністрів. Кодекс складається з двох частин: вимог до службової діяльності міністрів і вимог до інших працівників. Урядова програма «Громадянська хартія» стала важливою частиною етичної системи Великої Британії. Метою програми є досягнення найвищих стандартів обслуговування на користь користувачів державних послуг у Великобританії. Хартія встановлює стандарти державних послуг у 40 секторах. Реалізація «Громадянської хартії» сприяла кращому розумінню громадянами своїх прав при користуванні державними послугами, а також створила умови для зміни психології та етичної культури самих публічних службовців [9]. Розвитку публічної служби в усьому світі значно сприяв «ефект обертових дверей», продемонстрований у Великобританії; тобто переведення колишніх керівників з державного апарату після виходу на пенсію чи у відставку в компанії тієї ж сфери, яку вони останнє куриували, що призвело до зростання корупції [9].

Аналіз етичного законодавства в країнах різних регіонів світу (США, Канада, Великобританія, Франція, Польща, Китай, Філіппіни, Маврикій, Україна та ін.) показує, що: у різних регіонах світу та країнах є спільні підходи де переважає правове регулювання етичних питань публічної служби; найбільший вплив на формування етичного законодавства справляє відповідне законодавство розвинених країн (переважно США та країн ЄС); більшість країн мають спеціальні закони для регулювання етичних питань на публічній службі, а в деяких країнах регулювання етичних питань є частиною більш складного законодавства, етичне законодавство постійно розвивається; зміст законів різних країн має спільну мету щодо запобігання корупції, демократичних цінностей та забезпечення якості публічного управління [11].

За останні 30 років у всьому світі склалася система професійно-етичного регулювання діяльності публічної служби, яка забезпечується зв'язками між державними органами, громадянами та громадськістю. Неформальна участь громадськості у вирішенні етичних питань на публічній службі притаманна всім розвинутим країнам. Особлива увага в цій системі приділяється проблемам, пов'язаним з правом на інформацію, дотриманням прав і незалежності ЗМІ, неприпустимістю будь-яких спроб обману громадської думки чи її представників [13].

У Німеччині, наприклад, основним механізмом громадського контролю за державними службовцями є система спеціальних адміністративних судів, де громадяни можуть оскаржувати порушення державними органами своїх законних прав та інтересів. Однією з форм перевірки цивільної етики, яка практикується в різних країнах, є інститути громадянського суспільства, такі як громадські етичні комітети, які розслідують питання, пов'язані з порушеннями етики державними службовцями [13].

У країнах світу існують певні відмінності в тому, хто організовує вирішення етичних проблем публічної служби. Наприклад, в Естонії Міністерство фінансів координує та фінансує етичне навчання публічних службовців [10].

У Туреччині Рада з етики публічних службовців є основною інституцією, відповідальною за вирішення етичних питань. Крім того, у державних установах створено комітети з етики [7]. На Філіппінах питаннями етики публічних службовців займається Комітет зі зв'язків з громадськістю [11]. У Латвії існують спеціальні курси навчання етики для персоналу, який обіймає спеціальні посади (прокурори та судді, посадові особи з державних закупівель тощо) [10].

Організатором вирішення етичних проблем також може бути окремий антикорупційний інститут, публічно-правова організація або установа, яка

фінансує навчання етики. Ідея про необхідність органу, який займатиметься етичними питаннями на публічній службі, широко визнана. Відповідальність за кадрову політику лежить на існуючих публічних службах у країнах, але вони також мають багато інших завдань, для яких питання етики не є пріоритетними.

Антикорупційні органи прагнуть запобігати корупції та віддають пріоритет навчанню етики, але, як правило, не мають ресурсів і кваліфікації персоналу, щоб самостійно проводити таке навчання. Навчання етики організовується безпосередньо різними установами: антикорупційними установами, державними службами або навчальними закладами, такими як Академія державної служби чи інші навчальні заклади. До проведення занять, як правило, залучаються приватні та іноземні консультанти, науковці та викладачі вузів [10].

Крім того, державні установи та органи місцевого самоврядування можуть мати власні програми етики. У країнах, де немає спеціалізованих навчальних закладів для публічних службовців, важливу роль відіграють відділи кадрів державних установ, які мають великий потенціал, але не завжди його реалізують. У всьому світі загально визнано, що етика повинна бути інтегрована в повсякденне управління публічною установою і що її лідери зобов'язані сприяти дотриманню етики у своїх організаціях. Для керівників особливо важливо практично регулювати поведінку співробітників у ситуаціях, коли офіційні правила суперечать сформованим традиціям суспільства, що особливо важливо в країнах з високим рівнем корупції. Важливою частиною публічної служби є навчання етики [14].

Система навчання етики публічних службовців у США та Сінгапурі є найрозвиненішою у світі. Навчання етики для публічних службовців у Сполучених Штатах Америки є обов'язковим. Управління урядової етики США (OGE) розробило портфолію освітніх програм, які співробітники агентства з

етики можуть використовувати під час початкового та щорічного обов'язкового навчання з етики [16].

Базовий курс з етики для публічних службовців спрямований на ознайомлення, вдосконалення та узагальнення знань публічних службовців щодо чесності та боротьби з корупцією. У цьому сенсі він має просувати стандарти поведінки та заборони, а також навчати учасників щодо впливу корупції та надавати їм необхідні навички для запобігання, виявлення та повідомлення про неї. США беруть участь у запровадженні етичної освіти в країнах Центральної Америки та Карибського басейну.

Досвід організації віртуального навчання чиновників може бути цікавим для нашої країни. Зміст цих віртуальних навчальних курсів базується на міжнародних стандартах Конвенції ООН проти корупції. Усі ці параметри перекладено доступною мовою, а практичні аспекти викладено у вигляді відео. Курс розрахований на всіх публічних службовців, незалежно від їх класу чи рівня. Основні особливості курсу: 100 % онлайн-курс; має 4 модулі; містить 39 практичних відеокейсів; включає інтерактивні дії; на основі багатофункціональної платформи; доступний 24/7; забезпечує автоматичне формування сертифіката; пропонує онлайн-реєстрацію користувачів, ведення статистики. Це навчання вже було проведено в Панамі [8]. У більшості випадків законодавство країн не вимагає обов'язкового навчання етики для публічних службовців. Навчання з питань етики вимагається законом лише в кількох країнах (США, Сінгапур, Туреччина). З 2009 р. в Туреччині всім публічним службовцям, які працюють на центральному та місцевому рівнях, пропонується навчання з питань етики [7].

Підготовка державних службовців в Індонезії базується на двох основних підходах: підготовка до працевлаштування та навчання на робочому місці [11]. В Естонії навчання етики для державних службовців є добровільним, і багато

державних установ мають власні «навчальні відділи», відповідальні за навчання етики [10].

Крім того, існують непрямі правові вимоги до навчання етики. Наприклад: У Сербії Закон «Про публічних службовців» передбачає, що «Служба управління людськими ресурсами» повинна організовувати професійне навчання публічних службовців, особливо у сфері боротьби з корупцією; у Хорватії спеціалісти з питань етики призначаються відповідно до Закону про публічну службу та зобов'язані брати участь у комплексних програмах доброчесності; у Боснії та Герцеговині існує юридичне зобов'язання інформувати всіх працівників і громадськість про основні принципи етики; навчання Кодексу поведінки є правом кожного державного службовця в Іспанії; у Латвії антикорупційна політика та антикорупційна програма мають включати навчання етичним вимогам [10].

У рамках етики публічної служби враховуються професійні правила та статuti окремих державних установ, які регулюють організацію навчання етики та вирішення інших етичних питань. У травні 2000 р. Комітет міністрів Ради Європи прийняв Страсбурзьку рекомендацію, яка регулює поведінку посадових осіб держав-членів Ради Європи. Відповідно до цих рекомендацій ЄС розробив типовий кодекс публічних службовців, який став основою для прийняття відповідних кодексів держав-членів ЄС [13].

Щоб визначити, чи потрібно покращувати етику публічних службовців, багато країн провели опитування або дослідження, щоб проаналізувати чесність чиновників, довіру громадян до державного управління, поширеність корупції та інші пов'язані показники. У США широко використовуються тести на чесність [16]. Існують різні підходи до проведення таких розслідувань: в Іспанії, Литві та Чорногорії спеціалізовані антикорупційні агентства проводять спільні антикорупційні дослідження, які можуть бути використані для

планування навчальних курсів з етики; в Австрії, Румунії та Хорватії уряди використовують різні опитування, замовлені центральним урядом або окремими міністерствами та дослідницькими інститутами; у США та Молдові проводяться лише неурядові розслідування; у Вірменії опитування проводяться різними донорськими програмами [10].

Країною з одним із найнижчих рівнів корупції та високим ступенем економічного розвитку є Сінгапур [13]. У цій країні склалася повна система етичної бюрократії, яка дуже відрізняється від інших країн. Сінгапурська система етики публічної служби є не окремим, а невід'ємним елементом, який пронизує все державне управління [13].

Сінгапур є однією з небагатьох країн, яка використовує ринкові методи розрахунку зарплат міністрів і державних службовців. Зарплати відповідно високі. Були встановлені стандарти роботи міністрів і вищих посадових осіб. По суті, вони зводяться до: залучення та, за необхідності, перепідготовки талантів для роботи на публічній службі та на всіх рівнях управління; зменшення кількості факторів, що сприяють недбалості та корупції; реалізація політики прозорості, коли немає прихованих переваг і привілеїв, як надання житла, автомобіля, отримання комісійних або хабарів [13].

Кримінальне та антикорупційне законодавство Сінгапуру досить суворе. Закони Сінгапуру не створені для того, щоб їх порушувати, тому навіть найменше їх порушення карається дуже великими штрафами і навіть побиттям палицею. Головною рушійною силою формування етичної інфраструктури Сінгапуру є Президент Республіки Сінгапур. На підставі прав, наданих йому конституцією, він видає вказівки, що визначають правила поведінки і є обов'язковими для публічних службовців. Агентство по боротьбі з корупцією підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністру і має майже необмежені повноваження [13].

Підвищення етичного рівня працівників впливає на ефективність публічної служби та сприйняття її суспільством як необхідної, важливої та надзвичайно корисної частини держави. З метою забезпечення професійної соціалізації публічних службовців створено ефективну систему їх адаптації до потреб суспільства. Навчанням та підготовкою державних службовців займаються два навчальних заклади: Інститут державного управління та Інститут розвитку політики. Особливістю Сінгапуру в організації публічної служби є те, що головною рушійною силою її розвитку була не громадська думка, а воля політичних еліт. Тому в цій державі, на відміну від європейських країн, відсутній значний вплив громадських організацій на формування етичної системи публічної служби. Однак це не означає, що публічній службі байдужа думка пересічного громадянина [13].

Державна служба чуйно сприймає та прислухається до скарг громадян, які надходять у формі листів до газет і журналів. Громадський контроль також здійснюється через механізм звітності про доходи та встановлений порядок реагування на звернення та скарги громадян. У країні поширюються два підходи до управління організацією державного сектора: орієнтований на етичні норми, правила, обмеження та орієнтований на етичні принципи особистості. Забезпечення дотримання норм і правил передбачає використання зовнішнього контролю за поведінкою посадових осіб (неетичні вчинки). Типовими інструментами цього підходу є закони, етичні кодекси та дослідження, комплексні механізми нагляду та існування централізованих інституцій із широкими наглядовими повноваженнями [10].

Етичний підхід зосереджується на внутрішньому самоконтролі, саморозвитку публічних службовців і базується на двох компонентах: моральному сумлінні та моральній дії. Це припускає, що моральне сумління окремого публічного службовця може бути розвинене шляхом культивування

необхідних цінностей і норм, а також шляхом розвитку соціального життя, необхідного для застосування цих цінностей у робочих ситуаціях. Етичну поведінку працівників можна заохочувати та вдосконалювати за допомогою інтерактивного навчання, семінарів та індивідуального навчання. На нашу думку, система етичної підготовки державних службовців у цій країні є найдосконалішою у світі. Процес навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців у Сінгапурі поділяється на п'ять основних етапів, які також включають етичні питання:

- первинний рівень: спрямований на публічних службовців, які збираються приступити до виконання своїх обов'язків (протягом одного-трьох місяців), і тих, хто щойно переведений на нову посаду;
- основний: використовується для працівників першого року служби;
- безперервна освіта: на цьому етапі державні службовці проходять подальше навчання (між першим і третім роками служби) з метою максимального розвитку індивідуальних навичок і навичок;
- розширення: ця фаза дає можливість вийти за рамки своїх конкретних ролей і виконувати інші відповідні завдання за потреби;
- розвиток потенціалу: навчання спрямоване на розвиток здатності публічних службовців виконувати свої поточні обов'язки та задовольняти майбутні потреби [10].

Що стосується результатів функціонування етичних систем публічної служби в розвинених країнах, то основним їх показником є рівень корупції, який є найнижчим у світі. Як зазначають дослідники, аналіз інформаційних джерел в Інтернеті дозволяє виявити суттєві відмінності в документах про етику чиновників в Україні та інших країнах. Якщо ви шукаєте в українському сегменті Інтернету «державна служба або етика державної служби», то знайдете невелику кількість статей та деякі підручники на цю тему, тоді як в інших

країнах ця тема представлена переважно через документи про діяльність підрозділів організацій публічних служб, які займаються саме етичними проблемами публічних службовців «Бюро етики» (Канада), «Рада етики» (Японія), «Комітет зі стандартів суспільного життя» (Великобританія), «Офіс урядової етики» (США) та ін. Це свідчить про те, що формування етичної системи публічної служби в розвинутих країнах спрямоване насамперед на створення ефективних структур, які б забезпечували якісне етичне навчання посадових осіб, контроль їх діяльності та науково-методичне забезпечення вирішення етичних проблем [10].

Дослідження Р. Інглхарта, голови Всесвітньої організації дослідників цінностей, допомагає пояснити зв'язок між рівнями економічного розвитку та етикою публічної служби. Дослідження охопило 81 країну (в тому числі й Україну) і показало, що розвиток економіки визначає систему цінностей людей, а вони - діяльність соціальних інститутів [20].

У постіндустріальних країнах соціально активні громадяни, які мають сучасні цінності (свобода, незалежність, самореалізація), складають майже 40 %. Ці громадяни вимагають від уряду «етичної» поведінки, тому можливості для корупції обмежені. У значній кількості розвинутих країн, у тому числі в Україні, переважають інші цінності (гроші, посада, місце в ієрархічній системі), а люди з сучасними цінностями становлять невеликий відсоток. Демократія в цих країнах переважно формальна, народні права реалізуються лише частково, а ефективність демократичних інститутів дуже низька, еліти корумповані, вони не поважають закон, що призводить до високого рівня корупції [20].

Важливим чинником у розвитку системи етики державної служби стала децентралізація управління та створення місцевих органів влади. Але їх вплив на стан управлінської етики може бути неоднозначним. З одного боку, наближення публічних службовців до громадян і більша прозорість їхньої

роботи позитивно впливає на етичну ситуацію, з іншого боку, обмежені організаційні ресурси, спрощення організаційних структур і скорочення кількості працівників ускладнюють організувати тренінги з етики та розбудувати етичну інфраструктуру. У цих умовах необхідно шукати нові форми взаємодії магістратури державної служби, системи підвищення кваліфікації службовців з практичною сферою державного управління. У створенні етичної системи місцевого самоврядування може допомогти досвід США [10].

Отже, дослідження зарубіжного досвіду регулювання морально-етичної системи публічної служби відзначаються тим, що службовці характеризуються високою діловою етикою, орієнтацією діяльності на кодекси поведінки адміністрації, високою самодисципліною, чесністю, моральністю, турботою про «суспільний гаманець», професійною честю і прагненням завжди знайти найкраще рішення. У розвинених країнах публічна служба чуйно сприймає та прислухається до скарг громадян, громадський контроль здійснюється через механізм звітності про доходи та встановлений порядок реагування на звернення та скарги громадян. Що стосується результатів функціонування етичних систем публічної служби в розвинених країнах, то основним їх показником є рівень корупції, який є найнижчим у світі.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

2.1. Організаційно-правове регулювання етичної поведінки публічних службовців в Україні

Однією з проблем сучасної системи публічної служби, яка потребує подальшого вирішення, є нормативне регулювання вимог професійної етики публічних службовців. Проте не лише визначення морально-етичних засад службової поведінки, а й правове закріплення механізму їх запровадження та дотримання мають важливе суспільне значення і становлять пріоритетний напрямок сучасного розвитку публічної служби за кордоном.

Основні правила етичної поведінки поєднують в собі як загальнолюдські, так і специфічні риси які визначають морально-етичний портрет сучасного успішного управлінця: державна служба вимагає взаємної чесності та справедливості; доброзичливості, чутливості та чуйності; скромність, щирість, що дозволяє виявляти толерантність, терпеливість щодо інших, критичне ставлення до власних заслуг та недоліків; ввічливість та коректність у спілкуванні. До основних рис успішної етики професійного державного службовця можна віднести: професійну честь, гідність, справедливість, такт, професійний обов'язок [3].

Державно-управлінська етика є видом управлінської етики, в якому на основі вивчення професійної моралі державних управлінців обґрунтовуються ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки, взаємовідносин між людьми у процесі державно-управлінської діяльності, надаються практичні рекомендації, які зорієнтовані на цю діяльність [3]. В науковій літературі розрізняють:

1) етику державного управління як інституційну етику, що випливає з місії та філософії державного управління та презентує його цінності, етичні установки, принципи, норми й механізми їхньої підтримки;

2) етику державного управлінця, що ґрунтується на усвідомленні професійного призначення та ціннісних засад державного управління, системі етичних принципів та норм, які відображаються у свідомості державних управлінців, орієнтують і регулюють їх відносини та діяльність у сфері державного управління [4].

Таким чином, етика державного управлінця є похідною від етики державного управління і може мати особливості в залежності від сфери управління, проте повинна повністю їй відповідати в своїх основних положеннях. В етиці державного управлінця конкретизуються загально-моральні настанови. Проте кожна відносно самостійна моральна підсистема (у тому числі професійна етика) утримує у собі небезпеку самоізоляції, виникнення професійного егоїзму, домінування корпоративних інтересів над загальнолюдськими [3].

У разі конфлікту між загальнолюдськими та професійними настановами перевага повинна бути віддана загальнолюдським моральним вимірам. Лише усвідомлення загальнолюдського, загальнокультурного, морального сенсу робить професійну діяльність осмисленою. Досягти гармонізації вимог загальнолюдської моралі та професійної моралі публічних службовців можливо через форми і методи незалежного суспільного контролю над діяльністю окремих спеціалістів та професійної групи в цілому, через прозорість, зняття зайвих заборон і обмежень, суспільний діалог, свободу обговорення всіх доступних розумінню неспеціалістів сторін професійного функціонування [4].

На законодавчому рівні врегулювання морально-етичних засад діяльності управлінців здійснюється через ряд нормативно-правових актів. Серед них

загальні правила поведінки державних службовців та службовців в органах місцевого самоврядування, що є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців. Вони ґрунтуються на Конституції України [14] та визначені у принципах, зазначених у статті 4 Закону України «Про державну службу»: верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; доброчесності; ефективності; політичної неупередженості; прозорості; стабільності; забезпечення рівного доступу до державної служби [42].

Останній принцип є фактично інтегральним до попередніх та визначає заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження за умов виконання всіх інших принципів [4].

Щодо посадових осіб місцевого самоврядування, то починаючи з 1993 р., їх статус визначався Законом України «Про державну службу». Законодавчим оформленням чергового етапу реформування місцевої влади в Україні стали прийнята в 1996 р. Конституція України та прийнятий 1997 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а в 2001 р. – Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ряд інших.

Службовці в цих органах керуються у своїй діяльності Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [52], згідно з якою правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [53]. Особливості статусу депутатів представницьких органів місцевого самоврядування визначені у Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» [54]. Законодавчі засади проведення місцевих виборів закріплено у Виборчому кодексі України (книга четверта), з прийняттям якого втратив

чинність закон «Про місцеві вибори» [55]. Аналізуючи Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», можна дійти висновку, що, на відміну від державної служби, усі службовці місцевого самоврядування є посадовими особами. Тобто, усі кваліфіковані працівники, що працюють в органах місцевого самоврядування, є посадовими особами, решта технічний і обслуговуючий персонал.

Звертаючись до мети існування самих органів місцевого самоврядування, варто зазначити, що ця мета відповідає принципу субсидіарності розподілу владних повноважень, який визначено і в Європейській хартії місцевого самоврядування [56] як найбільш доцільний. За цим принципом повноваження органів публічної влади розмежовуються таким чином, що безпосереднє управління територіями здійснюється за допомогою представницьких органів населення, як органів, найбільш близьких до народу.

Тому розглянемо тепер більш детально вимоги до посадової особи місцевого самоврядування. Варто врахувати, що посадова особа є, у першу чергу, членом територіальної громади, а потім – представником публічної влади. Як службовець він повинен виконувати владні повноваження, але як член громади – стояти на стороні її інтересів та співіснувати зі своїми сусідами на рівних засадах. Його моральні принципи повинні ґрунтуватися на етиці публічного управління.

Тому Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає такі принципи: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їхніх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності,

відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни та неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової та соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді [52].

Як бачимо, ці принципи відповідають загальнолюдським та загальнодержавним управлінським принципам. Та не зважаючи на чітко виписані моральні принципи, якими має керуватися службовець в органах місцевого самоврядування, перед державою свого часу постала проблема створення та втілення механізму реалізації етичних норм і засад, які будуть дієвим інструментом роботи державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Таким інструментом став Закон України «Про правила етичної поведінки» [57], який визначав керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм. На зміну цьому закону 2015 р. було ухвалено Закон України «Про запобігання корупції», в розділі IV якого розкриваються наступні законодавчі етичні норми:

1. стаття 37. Вимоги до поведінки осіб:

– загальні вимоги до поведінки осіб, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики;

– центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, затверджує загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

2. стаття 38. Додержання вимог закону та етичних норм поведінки – Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими;

3. стаття 39. Пріоритет інтересів – Особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, представляючи державу чи територіальну громаду, діють виключно в їх інтересах;

4. стаття 40. Політична нейтральність:

– особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків.

– - положення частини першої цієї статті не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади.

5. стаття 41. Неупередженість – Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання;

6. стаття 42. Компетентність і ефективність – Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності;

7. стаття 43. Нерозголошення інформації – Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом;

8. стаття 44. Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень:

– особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, незважаючи на приватні інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону.

– особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень.

– у разі отримання для виконання рішень чи доручень, які особа, зазначена у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, вона повинна негайно в письмовій формі

повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює, а виборні особи – Національне агентство [58].

Окрім деяких законів, щодо встановлення етичних норм, свого часу Національного агентства України з питань державної служби видало Наказ «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [20], який був наступником наказу «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця», виданого Голодержслужбою 2010 р. Порівнюючи з попередніми редакціями Правила етичної поведінки містять як старі норми, так і ряд нових новел, і складаються із шести розділів:

I. Загальні положення. Як і в першій редакції, встановлено, що при прийнятті на державну службу або на службу в органи місцевого самоврядування особа ознайомлюється з цими Загальними правилами. Відмітка про таке ознайомлення додається до особової справи державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування. Також дотримання державними службовцями вимог цих Загальних правил враховується під час проведення щорічного оцінювання їх службової діяльності.

II. Загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування. У цьому розділі, зокрема, зазначається, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування при виконанні посадових обов'язків повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Державні службовці повинні сумлінно, компетентно, результативно і відповідально виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а

також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають дбати про позитивну репутацію державних органів, що включає дотримання правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечення високої якості роботи, встановленого внутрішнього службового розпорядку, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації).

Не можна не привернути увагу до норм, якими зобов'язують державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шанувати народні звичаї і національні традиції, а також носити одяг офіційно-ділового стилю та який відповідає загальноприйнятим вимогам пристойності.

III. Використання службового становища. Цей розділ є новим. Одним словом можна сказати, що державному службовцю чи посадовій особі місцевого самоврядування не можна займатися на службі корупцією.

Також не можна не сказати про передбачену цим розділом заборону державному службовцю та посадовій особі місцевого самоврядування у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях, у тому числі для залучення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери та інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями.

IV. Використання ресурсів держави та територіальної громади. Під ресурсами держави та територіальної громади розуміються рухоме та нерухоме майно, кошти, службова інформація, технології, інтелектуальна власність, робочий час, репутація тощо.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, йдеться у Загальних правилах, мають право використовувати ресурси держави чи територіальної громади тільки в межах посадових обов'язків та доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законами України.

Встановлюється обов'язок раціонально і дбайливо використовувати державну і комунальну власність, постійно підвищувати ефективність її використання, уникаючи надмірних і зайвих витрат, а також не допускати зловживань та використання державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах.

Акцентується, що робочий час державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування має використовуватись для виконання своїх посадових обов'язків.

V. Використання інформації. Цей розділ містить норми, пов'язані із заборонами та обмеженнями при опрацюванні у відповідності до законодавства персональних даних фізичних осіб, конфіденційної та іншої інформації з обмеженим доступом.

VI. Обмін інформацією. У цьому розділі зазначаються правила, яких державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування при спілкуванні під час виконання посадових обов'язків має дотримуватися. Зокрема:

- 1) надавати інформацію із зазначенням даних, що її підтверджують;
- 2) своєчасно надавати відповідно до законодавства іншим державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання ними посадових обов'язків;
- 3) викладати інформаційні матеріали та повідомлення чітко, лаконічно та послідовно для однозначного їх сприйняття [20].

Крім того, дотримуватися встановленого протоколу у відносинах з представниками органів влади іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних установ.

Щодо відповідальності. Пряма норма щодо відповідальності державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування за порушення Загальних правил відсутня, проте у пункті 7 розділу I «Загальні положення», зокрема, зазначено, що «... керівники державних органів, органів місцевого самоврядування чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання повідомлення про порушення цих Загальних правил в межах своєї компетенції відповідно до законодавства зобов'язані вжити заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також поінформувати спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції» [20].

Отже, за порушення вимог, встановлених Загальними правилами, встановлено дисциплінарну відповідальність з можливою перекваліфікацією в адміністративну або кримінальну. Проте, вид дисциплінарної відповідальності Загальними правилами не визначено, що вносить певний суб'єктивізм при оцінці порушень та визначення рівня відповідальності за них.

Протягом останніх років у нашій країні розроблено декілька проєктів Етичних кодексів державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. В Україні є приклади практичного застосування етичних кодексів публічних службовців в деяких виконавчих органах місцевого самоврядування: у Львові ще у 2001 р. було ухвалено «Кодекс етики працівників виконавчих органів Львівської міської ради»; у Вінниці за ініціативою міського голови виконком міської ради в листопаді 2006 р. затвердив своїм рішенням «Кодекс поведінки посадових осіб Вінницької

міської ради», у Херсоні «Кодекс професійної етики працівників апарату Херсонської міської ради та її виконавчих органів» був прийнят 29 травня 2012 р., у Миколаїві «Кодекс професійної етики посадових осіб та працівників виконавчих органів, комунальних підприємств, установ та організацій Миколаївської міської ради» був прийнят 24 листопада 2021 р., подібні кодекси були прийняті і у інших містах України. Виходить, що органи місцевого самоврядування більш вимогливі до своїх службовців. Проте навіть найкращий кодекс – це лише відправний пункт постійної роботи з поліпшення етичного клімату у відомствах і установах.

В Україні вирішення питань етики публічної служби належить до компетенції кадрових служб, Національного агентства України з питань державної служби, але етика державної служби є лише одним із багатьох питань, якими займаються ці структури. В країні формально існують усі інфраструктурні елементи системи етики публічної служби. Але жодна з них не реалізує повного потенціалу для забезпечення належного рівня етики для публічних службовців.

В Україні серед посадових осіб місцевого самоврядування немає стійкої традиції дотримання етичних норм доброчесної поведінки. Подвійний стандарт, який є результатом попередніх етапів соціально-економічного та культурного розвитку країни, впливає як на політичне керівництво, так і на практику державного керівництва, повсякденне життя людей [26].

Для країни характерний розрив між офіційною етикою, викладеною в правових документах, і традиційною етикою та бізнес-етикою. У цій трійці прийняти закони, які б відповідали світовим стандартам, є дуже простим завданням. Але в Україні етичне законодавство не завжди змінюється обґрунтовано, хоча зараз воно чітко відповідає спільним характеристикам країн світу [26].

Другим за складністю завданням є формування корпоративної культури, спрямованої на забезпечення необхідного рівня етики посадових осіб. Головну роль у реалізації цього завдання відіграє підготовка керівників державної служби, які мають бути прикладом етичної поведінки, щоб сформувати таку систему управління, яка відповідає етичним вимогам. Реалізація цього завдання відрізняється між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Кожен орган державного управління є елементом багаторівневої ієрархічної системи і може бути принципово змінений в умовах модернізації всієї системи. У місцевому самоврядуванні кількість ієрархічних рівнів менша, і за умов роботи представників громадськості на конкретні посади можуть призначатися менеджери, здатні побудувати сучасну етичну систему публічної служби. Самовиховання та його етичне формування можуть відігравати важливу роль у вихованні та розвитку ефективних лідерів [23].

Аналіз навчально-тематичних планів підвищення кваліфікації державних службовців в Україні показує, що навчання з питань етики зводиться лише до питань протидії корупції та суттєво відрізняється від відповідної роботи в інших країнах. Аналіз освітньо-професійних програм підготовки магістратури в Україні показує, що питанням етики публічних службовців приділяється недостатня увага. Іспит з етики публічної служби стосується лише предмету, присвяченого боротьбі з корупцією, такої академічної дисципліни, як «державна служба», і лише кілька магістрів у країні мають у своїй програмі спеціальну дисципліну «етика публічної служби» [23]. В публічній службі не склалися традиції організації самопідготовки службовців. Він відбувається спонтанно і в основному спрямований на вивчення еволюції законодавства країни. Проблема організації самоосвіти чиновників потребує як теоретичної розробки, так і практичної підготовки посадових кадрів до її реалізації. В умовах України, незважаючи на новації закону «Про державну службу»,

залишається значною залежність посадовця від керівника, рівня заробітної плати та соціальних традицій. Крім того, за експертними оцінками, успішні та прогресивні керівники державного управління становлять близько 5 % від загальної кількості керівників, залишаються низькими зарплати державних службовців [18], а в суспільстві все ще поширена фальшива мораль. У такій ситуації вплив освіти на розвиток чиновників обмежений.

Найбільш складним і тривалим є процес формування сучасних традицій побудови суспільного життя на засадах етики. Це стане можливим за умов активного економічного розвитку країни, ліквідації корупції в усіх соціальних інститутах, організації етичного навчання в усіх складових системи освіти, розвитку інститутів громадянського суспільства. Сучасна система оцінювання діяльності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування передбачає дотримання етичних правил поведінки як один із критеріїв, але за результатами багаторічного їх опитування на курсах підвищення кваліфікації це, насамперед, поширена думка, що запровадження етичного менеджменту в публічному управлінні спрямоване на боротьбу з корупцією. Так, але є багато ситуацій, які не мають нічого спільного з корупцією, де етична поведінка працівника є умовою реалізації різноманітних прав громадянина, що необхідно враховувати при побудові етичної системи [23].

В Україні не склалися стійкі традиції залучення громадськості до вирішення проблем публічної служби, зокрема її етичних проблем. Як згадувалося раніше, найяскравішим показником офіційної етики є рівень корупції в тій чи іншій країні. За цим показником наша країна у 2018 р. посідала 131 місце у світі, а у 2019 р. була вже 120-м [21]. Аналіз структури цієї інформації дозволяє зробити важливий висновок для обґрунтування механізмів вирішення проблеми етики на публічній службі: чим вищий рівень економічного розвитку країни, тим нищий рівень корупції.

Складність системи етики публічної служби диктує необхідність узгоджених дій трьох рівнів: державного, регіонального та окремих організацій публічної служби. На державному рівні важливо забезпечити:

- розширення пропозиції щодо навчання для магістрів публічної служби;
- ознайомлення зі стандартами підготовки магістерської програми публічної служби з дисципліни «Етика публічної служби»;
- створення відділів, які б займалися саме питаннями координації роботи з професійної етики публічних службовців;
- видання книг з питань етики на публічній службі, запуск випусків етичних журналів, проведення конференцій;
- розробку методики оцінки етичного рівня публічної служби;
- організацію досліджень з моніторингу етичного рівня на публічній службі;
- розробку семінарів, навчальних курсів, проблемних ситуацій та ігор для системи професійного навчання з питань етики публічної служби;
- підвищення заробітної плати державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, розвиток зв'язку між оцінкою результатів роботи і рівнем заробітної плати та їх матеріальним і моральним заохоченням;
- запровадження етичного виховання в усіх сферах системи освіти країни;
- сприяння управлінському розвитку на публічній службі;
- розробка модельного кодексу етики посадових осіб місцевого самоврядування та формування етичної системи місцевого самоврядування;
- переконання, що антикорупційні органи виконують свою роботу;

- розвиток механізмів взаємодії громадянського суспільства з державними інституціями, що дозволяють ефективно впливати на стан етики публічної служби;
- посилення інституту адміністративної та дисциплінарної відповідальності посадових осіб за порушення етичних норм;
- підвищення якості підготовки управлінських кадрів публічної служби;
- створення механізму захисту прав публічних службовців з урахуванням досвіду розвинених країн;

На регіональному рівні забезпечити:

- організацію навчальних курсів з етики публічної служби.
- участь державних органів у вирішенні етичних проблем на державній службі, створення громадських етичних комітетів.
- організацію узагальнення та популяризації досвіду побудови етичної системи окремих громадських організацій.
- доведення до відома громадян через ЗМІ факти злісних порушень етичних стандартів та вжиті щодо них заходи відповідальності.
- створення позитивного іміджу публічної служби.
- розвиток прозорості публічної служби.
- встановлення чіткого механізму розгляду звернень громадян про порушення посадовими особами кодексів поведінки.

На рівні різних публічних установ має бути гарантовано наступне:

- організація самопідготовки публічних службовців з питань етики.
- організація неформального оцінювання публічних службовців з урахуванням етичних критеріїв.
- організація навчання та сприяння адаптації державних службовців.

- конкретизація службових функцій з урахуванням етичних аспектів службової поведінки.
- розвиток корпоративної культури, впровадження корпоративних кодексів, ритуалів, розвиток авторитетних традицій.
- розвиток зв'язку офіційних оцінок з рівнем заробітної плати та її матеріальним і моральним забезпеченням.
- прозорість процедур найму та звільнення публічних службовців [23].

Таким чином, проблема етики публічної служби є складною, комплексною та системною, яку неможливо вирішити за допомогою лише одного чи кількох механізмів. Передумовою їх вирішення є інтенсивний економічний розвиток країни. Крім того, етичною може бути лише публічна служба, яка діє ефективно, керується стандартами управління якістю та спрямована на задоволення потреб суспільства. Тому етика публічної служби є важливим механізмом розвитку публічної служби, а підвищення ефективності публічної служби – одним із механізмів запровадження етики. Існуючі у цій сфері проблеми необхідно вирішувати комплексно та одночасно. Але потрібна скоординована діяльність для побудови етичної системи публічної служби на трьох рівнях: державному, регіональному та окремих установах державної служби.

2.2. Загальні підходи та практика формування етичних кодексів публічних службовців

Етичні кодекси є більш гнучким способом реєстрації змін у професійному середовищі. Кодекси мають різні назви залежно від переважаючих засобів впливу. Це можуть бути етичні кодекси, кодекси поведінки, кодекси честі, стандарти чи правила етичної поведінки тощо (див. табл. 2.3.) [27]. Тому ще на етапі розробки документа має бути чітко визначено його передбачуваний формат – чи кодекс спрямований на моральне саморегулювання чи адміністративне регулювання, чи функціонує він як заява про наміри чи як правовий документ.

Таблиця 2.3

Основні підходи до визначення форми етичних кодексів

Формати кодексів	
Етичні кодекси	Комплекс професійно-етичних цінностей, принципів, норм, стандартів поведінки, що приписуються до виконання;
Етичні правила	Комплекс точних професійно-етичних норм поведінки та конкретних вказівок, детальне визначення порядку реалізації вимог; застосування етичних регуляторів;
Кодекс поведінки	Комплекс нормативних актів, в яких визначаються стандарти поведінки в професії; установлюють механізми дисциплінарного впливу та відповідальності за порушення;
Правила або стандарти поведінки	Комплекс точних норм поведінки та конкретних вказівок, детальне визначення порядку реалізації вимог; механізми контролю і санкції не є суто етичними;
Кодекси честі	Заяви про наміри;

Умови, необхідні для правильного функціонування кодексів: розробка та прийняття кодексу; широкомасштабне визнання кодексу; поширення кодексу та його доступність для всіх державних службовців; демонстрація можливого використання кодексу в щоденній практиці державного управління; створення «Карти етики»; набуття управлінцями етичної поведінки та навичок міжособистісного спілкування; пропаганда позитивних прикладів поведінки; впровадження процедур внутрішнього контролю для забезпечення дотримання професійних та етичних зобов'язань; створення умов для соціального контролю; заохочення державних управлінців до етичної поведінки; застосування санкцій за порушення кодексу; звіти про дотримання кодексу [27].

1. Розробка та прийняття кодексу. На цьому етапі слід враховувати позитивну, конструктивну (а не каральну) соціальну роль кодексу.

2. Широкомасштабне визнання кодексу. Положення кодексу мають бути позитивно сприйняті суспільством та керівництвом держави. Усвідомлення керівниками необхідності поваги до вимог професійної етики сприяє відчуття того, що документ не є «нав'язаним зверху», а прийнятим професійним середовищем. Кодекс, який внутрішньо закріплений законом, може використовувати механізми самоконтролю та особистої відповідальності працівника за дотримання викладених у ньому інструкцій.

3. Широке оприлюднення кодексу та його доступність усім державним управлінцям. Щоб створити клімат довіри між владою та громадянами, слід широко поширювати етичні стандарти поведінки, такі як: громадськість повинна знати морально-професійні та етичні вимоги посадових осіб та контролювати їх виконання; державні службовці мають доступ до кодексу, щоб у разі потреби звернутися до цього документу для з'ясування своєї позиції в конфлікті, складній ситуації тощо. Кодекс повинен бути опублікований у пресі та розповсюджений у вигляді брошур; кодекс має бути в бібліотечному фонді

державних і недержавних установ. Доступ до кодексу може надаватися через комп'ютерну мережу, а його поширення може здійснюватися за допомогою соціальної реклами, акцій тощо.

4. Демонстрація можливого використання кодексу в щоденній практиці публічної служби. Для ефективної дії кодексу його тези потребують власного тлумачення та дослідження можливостей застосування в різних ситуаціях при вирішенні складних завдань публічного управління. Положення кодексів зазвичай пояснюються в коментарях, де також вказуються винятки з правил. Демонстрація можливих застосувань коду може здійснюватися за допомогою лекцій, консультацій, системи пояснень тощо. Пропонується кілька способів ознайомлення зі змістом документа: регулярне обговорення кодексу під час зустрічей, включення витягів з нього в інформаційні бюлетені, представлення кодексу на відео із запровадженням деяких сценаріїв для подолання можливих етичних дилем тощо.

5. Створення Карт Етики, що прописують зведений набір етичних правил і рекомендацій, конкретизують вимоги кодексу для кожного державного службовця залежно від його позиції, посади. Етичні карти визначають відповідний алгоритм поведінки, відіграють роль нагадування представникам публічної адміністрації, як поводитися в тій чи іншій ситуації. Етичні картки можуть включати імена та номери телефонів людей, які є представниками комітету з етики, доступні для етичних порад.

6. Набуття службовцями навичок етичної поведінки та побудова відповідних стосунків. Важливо розвивати практичні навички етичного поводження з громадянами, колегами, підлеглими, керівниками та представниками ЗМІ, які допомагають застосовувати етичні принципи на практиці. Публічні службовці повинні вміти правильно спілкуватися, виходити з конфліктних ситуацій, виконувати вимоги етикету. Тренувати ці навички

можна на семінарах, тренінгах, ділових іграх тощо. У цьому тренінгу визначаються та розробляються алгоритми поведінки в типових ситуаціях.

7. Просування позитивних прикладів для наслідування. Кожна правильна дія завжди є водночас і моделлю цієї дії. Однак слід заохочувати приклади кращої поведінки. Що стосується відповідної популяризації поведінки, то необхідно враховувати, що: приклади мають бути перевірені на зміст, тобто бути прикладами справді гідної поведінки; заохочувати доцільну поведінку, що вимагає зусиль; варто показати діяльність людей, які не лише є авторитетними за своїм становищем, а й користуються повагою громадян та колег; важливо, щоб форма подачі цих прикладів була правильною та професійною і не спотворювала позитивний зміст заходів.

8. Впровадження процедур внутрішнього контролю для забезпечення дотримання професійних та етичних вимог. Кожен контроль повинен мати власні процедури та механізми перевірки дій службовців. Для контролю за дотриманням етики публічного службовця необхідно розробити алгоритми розгляду пропозицій та скарг, процедури моніторингу морально-психологічного клімату колективу, механізми офіційного розбору та вирішення конфліктних ситуацій, виявлення або виникнення органу, який здійснює цей контроль. Відсутність розроблених механізмів контролю за виконанням положень кодексу призведе до того, що вони залишаться на папері та набудуть лише характеру правового захисту.

9. Створення умов для соціального контролю. Для налагодження громадського моніторингу дотримання публічними службовцями положень кодексу необхідно створити умови для зворотного зв'язку. Громадські коментарі можна робити через громадські ради, громадські слухання, дзвінки громадян, гарячі лінії, скриньки скарг і звернень, електронну пошту, спеціалізований веб-портал, опитування громадян тощо.

10. Заохочення державних менеджерів до етичної поведінки. Заохочення представників публічної адміністрації може позитивно мотивувати їх у майбутньому та сприяти належній поведінці. У процесі заохочення важливо висвітлити поведінку тих, хто гідно вийшов зі складної, морально складної ситуації, вирішив неоднозначну проблему і знайшов оптимальне з морально-професійної та етичної точки зору рішення.

11. Застосування санкцій за порушення кодексу. Вже на етапі формування кодексів їх назва визначала, які можливості впливу будуть застосовані до їх порушників. В одних країнах віддають перевагу більш м'яким моральним санкціям, а в інших – більш суворим адміністративним.

Державні службовці в усьому світі підлягають таким санкціям, як попередження, догани, штрафи, скорочення зарплати, тимчасове відсторонення, перерва в кар'єрному зростанні, пониження в посаді, звільнення, притягнення до відповідальності тощо. Депутатів можуть оштрафувати за неналежну поведінку у вигляді догани, попередження, заборона виступати, призупинення засідань ради, обговорення поведінки під час засідання колегії, розголошення інформації про кримінальне правопорушення, правоохоронна діяльність тощо.

12. Звіти про відповідність кодексу. Публічна адміністрація повинна показати громадянам, як застосовуються кодекси: реагувати на порушення трудової етики, інформувати громадськість про покарання за ці порушення та способи запобігання їм у майбутньому; популяризація досягнень представників державної адміністрації щодо впровадження етичних норм у діяльність [59].

Аналіз етичних кодексів показує, що вони можуть бути деталізованими, з детальним викладенням норм і правил, заборон і дозволів, зі складними механізмами примусу. Причому вони можуть бути стислими, без розгорнутих норм, категоричних заборон і деталізованих норм. Таким чином, кодекси етики утворюють ядро професійної етики та є визначальним елементом етичної

інфраструктури. Кодекс етики (моралі) – сукупність моральних правил, вимог і норм, встановлених для виконання. В етичних кодексах прописані:

– стандарти і правила, зрозумілі і вписані в практику більшістю представників професії, є історичним завоюванням суспільства і професійного середовища;

– вимоги, норми раціонально і морально виправдані, але часто порушуються, тому часто розробляється проміжний варіант [59].

Міжнародні організації зазвичай підтримують створення кодексів поведінки для представників державного управління (рис. 2.1).

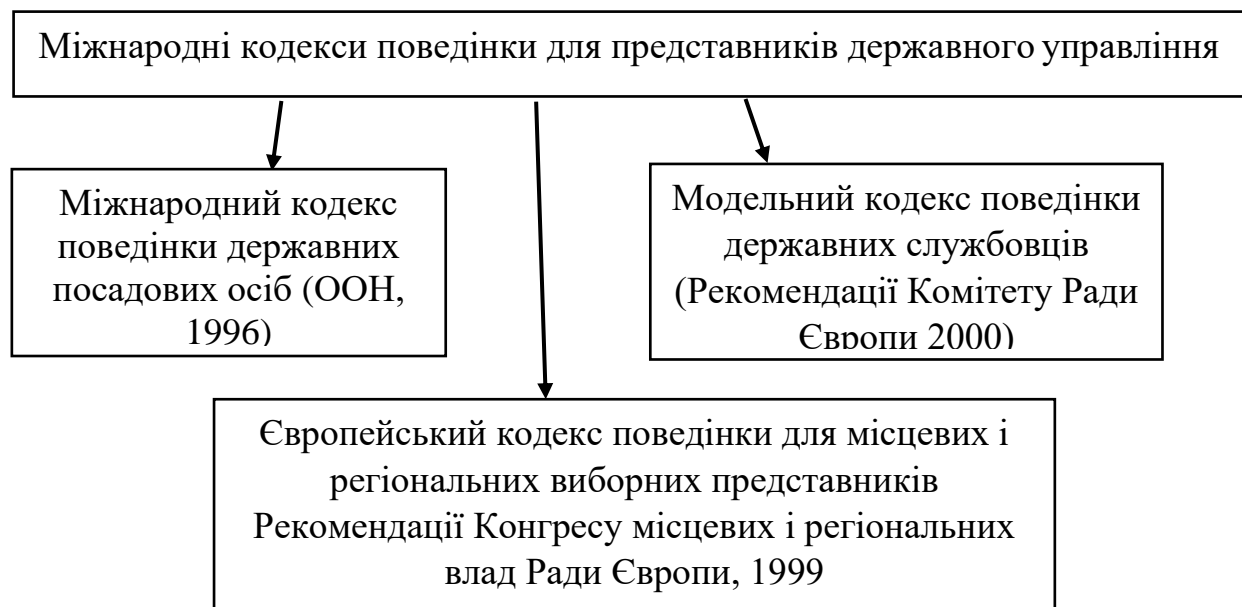


Рис. 2.1. Міжнародні кодекси поведінки для представників державного управління

Необхідність кодифікації основоположних етичних вимог до представників різних органів державної влади виникає з потреб: підвищення довіри громадян; забезпечення ефективності діяльності державної адміністрації; покращення взаємовідносин в державному управлінні; стандартизація етичних вимог до державних керівників.

Кодекси етики в державному управлінні спрямовані на:

- характеристику етичного клімату, що панує в державному управлінні;
- встановлення етичних норм поведінки, очікуваних від державних менеджерів;
- донесення меседжу до суспільства про те, як державні менеджери повинні поводитися у своїй взаємодії з громадянами;
- стимулювання високих стандартів поведінки;
- підвищення довіри громадян до чиновників;
- підтримку управлінських рішень [59].

Принципи та цінності, а також етичні норми та стандарти публічного управління обов'язково викладені в кодексах етики публічного управління. Етичні кодекси встановлюють стандарти для самовдосконалення публічних службовців і можуть мати значний освітній вплив.

В одній моделі основна увага приділяється механізмам правових санкцій за зловживання владою та засобам правового захисту. З іншого боку, мова йде переважно про опис стандартів і процедур, які допомагають управлінцям приймати рішення відповідно до реальної ситуації. Можлива комбінована модель поведінки. Кодекси орієнтовані на досягнення мінімуму цілей. Було б нереалістично очікувати, що кодекси етики покінчать з корупцією та загалом допоможуть запобігти конфліктам між особистими та державними інтересами. Методичне застосування кодексів дозволить лише попередити певні злочини та встановити осіб, які їх вчинили, лише вирішити певні проблеми. Щоб кодекс був реалістичним, він повинен містити п'ять елементів, зокрема: постановка цілей; перелік позитивних цінностей, на які варто зосередитися; концептуальні норми того, що «можна» і що «не можна»; реальні санкції; систему процедурних гарантій [27].

У багатьох країнах існує дворівнева система кодексів поведінки державних службовців, яка складається з: Загальний «Кодекс поведінки» – зрозумілий для всіх базовий документ, який визначає глобальні цілі та завдання, формулює загальні стандарти етично виправданої поведінки представників державної адміністрації; 2. Офіційний «Кодекс етики» або «Стандарти поведінки» – кодекси стандартів, описи стандартів, які конкретизують цей кодекс, визначають процес виконання вимог, викладених у кодексі [27].

Залежно від соціокультурної ситуації в країні, кодекси поведінки державних службовців можуть мати статус законів, правил або етичних заяв. Хоча в США та Ірландії є законодавство, яке безпосередньо стосується етики державної служби, у більшості демократичних країн кодекси етики державних службовців прийняті як підзаконні акти. Однак слід зазначити, що у сфері державного управління морально-професійні та етичні норми в багатьох випадках замінюються правовими нормами [23].

Цей підхід у застосуванні до кодексів широко використовується та підтримується науковцями як більш ефективний в ієрархічній системі виконавчої влади. Крім того, прийнято позицію, що постсоціалістичні країни повинні переходити до заходів «м'якого права». Адже, на відміну від країн Західної Європи, де етичні принципи в публічному секторі впроваджувалися поступово, насамперед у результаті саморегуляції зацікавлених органів, у Польщі, наприклад, процес саморегуляції виявився неефективним, тому що протягом кількох десятиріч умови діяльності органів влади були радикально іншими.

Занепокоєння щодо правового встановлення професійних та етичних стандартів пов'язане з тим фактом, що: правове регулювання обмежує сферу етичного регулювання; консолідація законодавства ускладнює швидке реагування на зміни в соціальному та професійному житті; для ряду етичних порушень важко визначити явну помилку права; у законі, дія якого має

поширюватися на всі сфери державного управління, навряд чи можуть бути враховані особливості етичних проблем у різних органах державної влади; закон унеможлиблює повідомлення про всі можливі етичні порушення та здійснення постійного контролю за керівниками; пряме директивне втручання в чутливу сферу особистих цінностей і моральних принципів є занадто брутальним, прямим і може являти собою зневагу до права працівників на особисте життя та свободу совісті; жорсткість вимог може зруйнувати управлінські претензії на лідерство.

Статус ефективності кодексів етики також не зрозумілий – кодекси не завжди стають ефективними механізмами професійного регулювання. Водночас з різних боків лунає критика щодо функціонування кодексів – одні вважають, що цим документам бракує санкцій, інші звинувачують авторів кодексів у надмірній примусовості у виконанні їхніх положень. Наприклад, кодексам поведінки державних службовців «закидають» те, що вони: недемократичні; обмежують права і свободи осіб, які перебувають на державній службі; стирають бар'єри між громадським і приватним життям державних службовців; створюють перешкоди для досягнення певної кар'єри державної служби (обмеження вибору місця роботи після виходу на пенсію); мають примусовий характер, оскільки кодекси підкреслюють слухняність, тим самим демонструючи відсутність поваги до особистості державного службовця; використовуються як засіб політичної боротьби; є неефективним механізмом реалізації кодексу [23].

Хоча етичні кодекси публічних службовців часто є законами (або підзаконними нормативними актами), їхня справжня дія досягається тоді, коли вони впливають із світогляду, проникають в особистий світ, внутрішньо закріплюються та втілюються в життя, тобто коли контролери набувають морального характеру. Інакше ці кодекси виконують функцію зовнішнього

примусу, їх реалізація ризикує легалізувати примусове «покращення» та порушити моральну автономію індивідів. Будь-який зовнішній контроль (а правові норми базуються на зовнішньому контролі особи) не настільки ефективний, як добровільний кодекс поведінки [27].

Слід також мати на увазі, що поряд з офіційним кодексом поведінки закладу доповнюється цілий набір неписаних правил, обмежень і традицій (навіть вдосконалених роками та ретельно схвалених професійною групою та спільнотою в цілому). Ці неформальні настанови часто мають значний моральний потенціал, оскільки основним їх засобом є побудова гармонійних відносин в організаціях, впровадження моральних цінностей і вплив на переконання співробітників. Ефективне використання неофіційної політики зменшує потребу в офіційному контролі та санкціях [27].

Кодекси першого рівня описують основні правила поведінки, які є загальними для всіх чиновників. Досвід показав, що вони не дуже придатні для практичної реалізації в такому вигляді. Тому ця модель етичного регулювання включає так звані кодекси другого рівня – документи, специфічні для окремих структур, організацій. Такі кодекси приймаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, які детально описують типові етичні проблеми, які виникають у професійній діяльності.

Але навіть найкращий кодекс є лише відправною точкою для подальшої роботи з покращення етичного клімату в державних департаментах, відомствах та установах. Завдання професійної етики публічного службовця є те, що його діяльність повинна відповідати не лише нормам чинного законодавства, а й моральним принципам і нормам. Етичний кодекс, яким керуються публічні службовці, не просто ґрунтується на загальновизнаних нормах моралі, а конкретизує свої вимоги відповідно до особливостей службової діяльності, покладених на них надзвичайних функцій і повноважень.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ У ВИМІРІ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ

3.1. Етичне лідерство в публічній службі

Перш за все, слід зазначити, що лідерство є досить складним явищем і що морально-етичні характеристики не повністю його описують. Проте саме ці якості надають значення феномену лідерства, тому їх недооцінка неминуче призведе до спотворень соціально значущого характеру цього феномену. Етичне лідерство розглядається не як самостійний вид лідерства, а скоріше зосередженість на його морально-етичній складовій. Ми підтримуємо позицію К. Штукельбергера, який стверджує, що «роль лідера полягає в тому, щоб слідувати баченню та місії організації та направляти інших для досягнення цього, дотримуючись цінностей організації та працюючи етично [26]. Тому етичне лідерство є специфічною гранню лідерства як такого.

Сьогодні вчені шукають прояви феномену етичного лідерства. В. Уебб визначає етичне лідерство як «демонстрацію відповідної нормативної поведінки через особисті дії та міжособистісні стосунки, а також сприяння такій поведінці послідовникам через взаємне спілкування, підкріплення та прийняття рішень» [35]. Відповідальне (етичне) лідерство також розглядається як етичний акт, який «надихає інших робити позитивні зміни шляхом досягнення спільної мети» [25]. Дж. Б. Сьюлла і Д. Р. Форсайт вважають, що етичний лідер – людина, яка не тільки ідеально виконує правильні дії, але виконує їх належним чином в ім'я благих цілей, таким чином перетворюючи моральні цілі в етичні дії [30].

Феномен етичного лідерства необхідно серйозно розглянути як на індивідуальному, так і на інституційному рівнях. У той же час, на індивідуальному рівні заохочення до демонстрації лідерства в публічному

управлінні може бути адресоване всім публічним службовцям, а не лише тим, хто займає керівні посади в організації. Тема індивідуального етичного лідерства отримує своє тлумачення як лідерство у своєму житті, як здатність керувати своєю долею. У цьому контексті публічного службовця, незалежно від його рангу, можна вважати етичним лідером, якщо він мотивований і керується етичними принципами у професійній сфері, приймає вільні та обґрунтовані рішення та несе відповідальність за наслідки своїх дій.

Оскільки відповідальність кожної людини в організації залежить від її посади, її впливу та її знань (Г. Ленк), очікування щодо розвитку лідерського потенціалу працівників природно диференціюються відповідно до їхньої позиції в організації. Як зазначалося під час обговорення технічних та етичних вимог бюрократії [23], значна частина відповідальності лежить на особах, які приймають рішення, але тут індивідуальна відповідальність публічних лідерів, які приймають рішення, поєднується з колективною та індивідуальною відповідальністю перед суспільства. Однак навіть не займаючи високої посади, службовець може суттєво впливати на ухвалення та реалізацію рішень публічного управління через свій авторитет чи інші чинники, оскільки особистісні характеристики, що визначають вплив людини, стають важливим фактором розмежування обов'язків. Крім того, людина з ширшим колом знань здатна приймати більш доцільні, продумані та правильні рішення, реалізовувати їх більш компетентно та якісно, а отже нести більшу відповідальність [23].

Етичне лідерство серед «звичайних» чиновників виявлятиметься не лише формальним дотриманням етичних норм, а й відповідальним ставленням до службових обов'язків, активним неприйняттям неетичної поведінки, етичною чутливістю та здатністю вирішувати етичні дилеми, формулювати пропозиції щодо належного функціонування діяльності організації. Сьогодні в багатьох демократичних країнах лідерство утвердилося як одна з професійних навичок

керівників державних установ, а це означає, що його прояви в публічному управлінні є і бажаними, і необхідними [24].

Очікування щодо прояву етичних лідерських навичок зростуть по відношенню до керівників середньої ланки, оскільки вони є модераторами спілкування та міжособистісної взаємодії. Налаштування підлеглих для реалізації місії та принципів організації, здатність мобілізувати людей і будувати команди стає викликом для цього рівня керівництва.

Для вищих посадових осіб етичне лідерство проявляється, серед іншого, в етичному формулюванні місії та цінностей публічної служби, стратегічному баченні майбутніх цілей і співвіднесенні їх із моральним почуттям демократичної держави, а також у забезпеченні реалізації цих цілей через етично перевірені засоби [23].

Мислителі, які протягом кількох тисячоліть описували якості видатних людей, поступово вибудували теорію лідерських якостей. Конфуцій, Сократ, Платон, Марк Аврелій, Сенека, І. Кант, Й. Фіхте, В. Парето, вітчизняні мислителі – Володимир Мономах, С. Оріховський-Роксолан, І. Франко, В. Ліщинський та інші інтелектуали наголошували на тому, що лідер повинен володіти певними моральними цінностями, які характерні етичність, моральні якості. При цьому вони усвідомлювали, що володіти якостями не означає реалізовувати свої наміри у вчинках і стосунках [24].

Тому мислителі здавна підкреслювали ще один важливий елемент етичного лідерства – «належну поведінку», готовність досягати моральних якостей у вчинках і стосунках, здійснювати «правильні вчинки» належним чином та «в ім'я благих цілей». У цьому контексті постає запитання: які дії можна назвати правильними в діяльності публічної служби? Базову структуру правильних і етично правильних дій посадових осіб державного управління зазвичай можна знайти в кодексах етики [24].

Кодекси етики публічної служби є свого роду базовим документом, який описує основні цілі та завдання бюрократії та описує загальні стандарти етично

прийнятної поведінки. У деяких країнах вимоги та правила для управлінців, для яких лідерство є необхідною професійною навичкою, можуть бути суворішими, ніж для звичайних працівників. Наприклад, у Канаді вже давно існують 2 кодекси етики публічних службовців: 1) для службовців середньої та нижчої ланки [34]; 2) для працівників, які займають керівні посади і потребують керуватися більш жорсткими правилами. У 2012 р. ця країна прийняла новий документ – Кодекс цінностей та етики державного сектора, який поширюється на всіх канадських федеральних службовців державного сектора. Проте працівники центрального державного апарату повинні завжди дотримуватись додатку «Рекомендації щодо конфлікту інтересів та поведінки після вступу на посаду» [34].

Дослідники все частіше вказують на те, що покладатися лише на формальні регулятивні механізми (включно з кодексами етики) не варто. У рамках обговорення питання «Що визначає етичну поведінку в громадських організаціях: правила чи лідерство?» Дж. Даун, Р. Коуелл і К. Морган виявили, що етичне лідерство – це набагато більше, ніж просто дотримання правил, оскільки дії лідерів можуть відігравати важливу роль у просуванні доброї поведінки та формуванні етичної культури. Особисті моральні цінності лідерів, які, на думку вчених, є зразком для наслідування, мають вирішальне значення [32].

Ефективні лідери повинні бути готові неформально втручатися, щоб керувати поведінкою в своїх організаціях і вирішувати проблеми, що виникають, а не покладатися на формальні механізми регулювання [32]. Е. Блекман зазначає, що для деяких людей етична поведінка означає дотримання закону чи правил, встановлених регуляторним органом, але це не зовсім так. Можна діяти неетично та дотримуватися правил і норм, коли це суперечить особистим цінностям співробітників або цінностям організації. Тому для етичного лідера важливо провести межу між етикою та правилами, щоб спонукати співробітників розглядати етику в контексті цінностей, а не дотримання правил [28].

Іноді підлеглі захоплюються авторитетом і творчим потенціалом лідера і часто доручають йому створити групову систему цінностей і поведінки, впроваджувати інновації, експериментувати з новими способами взаємодії і впроваджувати заходи групових норм для зміцнення свого престижу і статусу лідера. Однак подвійна система норм для керівництва і рядових членів організації найчастіше призводить лише до дисбалансу етичної регламентації, викликає всездозволеність лідера і порушення ним професійно-етичних стандартів групи. Тому справжній етичний лідер повинен керуватися у своїх діях не тільки цінностями і моральними принципами, а й дотримуватись норм і правил поведінки, що випливають із професійного звання і оформлені в нормативно-правових актах, що регулюють діяльність публічних службовців [23].

Лідерство – це завжди особливі відносини між керівником і оточенням. Тому етичний лідер має не лише демонструвати найкращі зразки поведінки, але й надихати, мотивувати, організовувати дії послідовників, бути ініціатором групових взаємодій, заснованих на етиці. Тобто він має стати етичним менеджером. Як зазначають М. Браун і Л. Тревіно, моральний лідер покликаний свідомо впливати на поведінку співробітників через свідомий і наочний приклад етичної поведінки і використовувати винагороди та організаційні покарання, щоб притягнути людей до відповідальності за свої дії [29].

Таким чином, етичні лідери встановлюють стандарти та служать моделями етичної поведінки, приймають етичні рішення в організації, реагують на неетичну поведінку та вказують, що є прийнятним, а що ні. Етичне лідерство все більше характеризується здатністю мотивувати шляхом залучення співробітників до керівництва. Зовнішні ефекти такого залучення мають важливі праксеологічні та етичні конотації: розширення можливостей прийняття рішень, здатність визнавати свої слабкі та сильні сторони, посилення мотиваційних факторів, підвищення загальної ефективності роботи організації, покращення задоволеності клієнтів результатами професійної діяльності.

Водночас таке етичне лідерство створює корисні внутрішні ефекти: працівники відчувають повагу до себе, своєї організаційної та соціальної цінності, їм відкривається поле для більш повної самореалізації тощо. Прихильники концепції автентичного лідерства підкреслюють морально багаті якості етичних лідерів: вони «створюють такий організаційний клімат, у якому працівники відчувають переважно позитивні емоції»; «представити модель позитивної поведінки, з якої підлеглі розвивають власну автентичність»; «підтримувати самовизначення підлеглих, стимулювати їх до особистісного зростання та розвитку самостійності» [24].

С. Хак розкрила цікавий зв'язок між навичками м'якого лідерства, етичним лідерством і просуванням етики в публічній службі. Дослідник стверджує, що такі параметри лідерства, як технічні, концептуальні, міжособистісні навички, емоційний і соціальний інтелект, сприяють правильному розумінню етичних дилем, прийняттю етичних рішень, а також поширенню та встановленню цінностей. Лідери, які володіють такими навичками, можуть прокласти шлях до міцнішого духу публічної служби [33].

С. Хак стверджує, що технічні навички допомагають менеджеру стати більш ефективним і чуйним, приймати технічні рішення з повною автономією і таким чином розкривати будь-які спроби обману, пов'язані з технічними проблемами. Знання та дотримання правил сприяє встановленню верховенства права, підзвітності та прозорості [33].

Маючи чітке розуміння правил і норм, лідер, швидше за все, дотримуватиметься закону. Це зменшує ймовірність неетичної поведінки. Концептуальні навички допомагають лідерам планувати, організовувати та ефективно вирішувати проблеми. Ці навички надзвичайно важливі при вирішенні етичних дилем і конфлікту інтересів; вони готують лідерів приймати правильні судження, дають їм змогу заздалегідь розуміти наслідки кожної дії та уникати суперечливих рішень.

Концептуальні навички ведуть до етичних рішень і надійності. Навички міжособистісного спілкування та соціальний інтелект сприяють передачі етичних цінностей в організації. Вони викликають співчуття та чуйність, що сприяє зміцненню етики. Лідери, які володіють цими навичками, можуть легко прищепити базові етичні цінності членам організації. Лідер також може мотивувати лідерів сприймати ці цінності серйозно, щоб вони стали вбудованими в культуру організації. Відпрацювання різних навичок міжособистісного та соціального спілкування створює відкрите та дружнє середовище, яке спонукає працівників повідомляти про неналежну поведінку без страху [33].

Емоційний інтелект заважає керівництву приймати емоційно упереджені, неетичні рішення та допомагає підтримувати неупередженість і захищати суспільні інтереси. Цілісність (доброчесність) можна підвищити за допомогою саморегуляції та самосвідомості. Менеджер з високим емоційним і соціальним інтелектом може грамотно вибрати адекватне і раціональне рішення в критичних ситуаціях. Ці навички дозволяють адміністратору швидко реагувати на нові та різноманітні етичні питання [33].

Але як етичний лідер може побудувати культуру, яка поважатиме етичні питання? Е. Блекман рекомендує зробити для цього конкретні кроки: повинні визначити свої особисті та організаційні цінності; провести етичний аудит і побачити поточний стан організації; розробка кодексу ділової етики; моделювати правильну поведінку; організувати навчання співробітників етичному прийняттю рішень; завжди наголошувати на важливості етичної поведінки; включати етичні дискусії в особисті цілі, цілі компанії та співробітників і включати їх у звіти про результати діяльності наприкінці року; наймати людей, які не тільки мають потрібні навички та досвід, але й демонструють правильний підхід до трудової етики; заохочувати участь співробітників у процесі прийняття рішень і надавайте зворотний зв'язок; притягувати себе та інших до відповідальності [28].

Дуже часто можна почути тезу про те, що етичний лідер «не говорить, як і що робити, а демонструє це власним прикладом, щоб його можна було наслідувати». Погоджуємося з думкою про важливу роль особистого прикладу керівника в моделюванні поведінки співробітників, але зауважимо, що дискусії щодо необхідної етики роботи також необхідні.

Постійний наголос на етичних аспектах у прийнятті рішень керівниками, виявлення можливих моральних наслідків на етапі їх обговорення та реальних моральних наслідків на етапі оцінки їх реалізації є важливими чинниками як етичної професійної соціалізації публічних службовців, так і їх формування та етично чутлива організаційна культура.

Отже, етичне лідерство не є самостійним типом лідерства, а зображує певну його грань, зосереджуючись на його морально-етичних компонентах, які є найбільш значущими для лідерства. Етичне лідерство на публічній службі – це комплексне явище, яке включає наявність у людини певних моральних і етичних якостей, їх вираження у відносинах, діях і поведінці, а також етичне управління – при прийнятті етичних рішень в організаціях публічної служби, виконанні мотиваційних функцій, організація дій послідовників, ініціювання етично заснованих групових взаємодій, реагування на неетичну поведінку публічних службовців. Одним із найважливіших проявів етичного лідерства є створення справді професійної та етичної організаційної культури, яку практикують етично свідомі публічні службовці.

3.2. Удосконалення професійної освіти щодо формування етичної компетентності публічних службовців

Переважає більшість науковців звертає увагу на важливу роль освіти у вирішенні етичних проблем публічних службовців, що не викликає заперечень. Але не варто переоцінювати роль етичної підготовки чиновників в умовах України. Немає жодного виправдання очікувати, що справжня етика державних службовців відповідатиме етичним стандартам законів і правил, і для них це буде відповідати. Плинність кадрів на державній службі в Україні становить 16 % на рік, що суттєво зменшує вплив освіти на реальний рівень етики публічних службовців [17]. Наразі лише 8 – 12 % українських публічних службовців пройшли профільне навчання у сфері державного управління. Загалом навчальні заклади щорічно випускають близько 8 тис. магістрів у сфері публічного управління та адміністрування, що становить близько 2 % від загальної кількості публічних службовців та службовців місцевого самоврядування. Це означає, що з такими темпами ми лише через 50 років зможемо запропонувати всім публічним службовцям спеціальне навчання [19].

Крім того, співвідношення освіти та особистості чиновника в постіндустріальному суспільстві принципово відрізняється від ситуації в Україні. У розвинутих країнах, де панують цінності свободи, незалежності та самореалізації, залежність публічного службовця від зовнішніх факторів (вплив керівників, рівень винагороди, негативні традиції тощо) обмежена. Вплив системи освіти на особистість публічного службовця в постіндустріальних країнах в основному трансформується внутрішньою системою цінностей публічного службовця. В умовах, коли внутрішні цінності особистості збігаються з прогресивними суспільними цінностями, вплив виховання на чиновника є більш ефективним. А в умовах України вплив етичного виховання обмежений певними бар'єрами. Функцію таких бар'єрів між освітою та

працівником виконують негативні суспільні традиції, поширення корупції, часто негативний приклад поведінки керівників, незахищеність працівників від свавілля керівників, низька зарплата, недостатні механізми забезпечення якості роботи, погана організація праці (особливо планування робочого часу), недосконала кадрова політика (підбір персоналу, умови служби, відсутність перспектив професійного розвитку тощо), відсутність ефективної оцінки результатів діяльності. Саме цими бар'єрами пояснюється нижча ефективність етичної освіти в Україні порівняно з розвиненими країнами світу [38].

Актуальність підвищення етичної компетентності публічних службовців зумовлена необхідністю подолання низки протиріч, які виникають у процесі їх керівництва:

- по-перше, досить високі очікування та вимоги суспільства не лише до професійних якостей посадовця, а й до його особистісних якостей та способу життя, не відповідають вимогам щодо матеріального забезпечення та можливостей отримання освіти, спеціальної підготовки та підвищення кваліфікації;

- з іншого боку, компетенції посадових осіб все більше не відповідають зростаючим вимогам щодо обсягу та змісту управлінської діяльності (множення модернізованих функцій і видів діяльності);

- по-третє, кадрова недостатність унеможливорює встановлення чітких критеріїв оцінки професійної діяльності публічних службовців[39].

У дослідженнях зазначається, що модернізація системи підвищення кваліфікації публічних службовців в умовах децентралізації публічної влади передбачає роботу за такими основними напрямками: удосконалення інституційної структури підвищення кваліфікації публічних службовців; оновлення інструктивно-методичних матеріалів; удосконалення механізмів спрямування посадових осіб на професійний розвиток, створення адекватної системи мотивації на основі узгодження результатів професійного розвитку з кар'єрним просуванням. Важливим результатом такої модернізації може стати

прийняття концепції модернізації системи підвищення кваліфікації публічних службовців, у якій необхідно визначити цілі, завдання, систему, принципи, види, форми, структуру та забезпечення ресурсів для процесу підвищення кваліфікації [37].

С. Серьогін та П. Щербаков припускають, що процес реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні на практиці має перманентний і довгостроковий характер, тому може існувати певна невизначеність щодо перехідного періоду будівництва та формування об'єднаних самодостатніх територіальних громад перед інститутом разом з його постійними партнерами – органами державної влади та органами місцевого самоврядування завдання підвищення кваліфікації керівних кадрів для реалізації зазначених реформ, а також науково-методичне забезпечення їх реалізації [38].

Підхід А. Міхно передбачає пояснення концептуальної схеми аналізу процесів професіоналізації публічних службовців, яка ґрунтується на виявленні рівнів і контекстів структури публічної служби та місцевого самоврядування з урахуванням модусів суб'єктивний і об'єктивний. Оскільки найважливішими характеристиками відбору є компетентність і креативність, пропонується спочатку розглянути поняття «креативність». Креативність передбачає певний тип мислення та характеру, які необхідно культивувати як на індивідуальному рівні, так і на рівні суспільства загалом. Тому це безпосередньо пов'язано з розвитком нових умов праці, стилю життя, форм спілкування та соціальних стосунків, які, у свою чергу, заохочуватимуть до творчої діяльності [39].

П. Ярмистий, досліджуючи проблему етичної компетентності публічних службовців, приходить до низки важливих висновків. Основою системи державного управління є, зокрема, інноваційна аналітична діяльність працівників, спрямована на визначення пріоритетних напрямків розвитку суспільства та потреб різних соціальних верств населення; творче осмислення локальних і загальнодержавних процесів; розвивати інноваційні підходи до

вирішення важливих соціальних проблем. Цей вид діяльності співробітників передбачає вміння аналізувати, володіти відповідною методологією, створювати різні моделі вирішення колективних проблем і пропонувати альтернативні рішення державної політики [40].

Розвиток етичної компетентності майбутніх публічних службовців залежить від навчальних закладів перепідготовки та підвищення кваліфікації. Нові освітні програми вищої та післядипломної освіти повинні враховувати специфіку роботи працівників органів публічного управління. Теоретична та практична складові підготовки мають відповідати новим вимогам до професійної компетентності публічних службовців [40].

Відповідно до стандартів ISO 9000, КО 9001, компетентність – це демонстрована здатність застосовувати на практиці знання та навички [41].

Закон України «Про державну службу» визначає професійну компетентність як здатність особи застосовувати спеціальні знання, уміння та навички в межах повноважень, визначених посадою, з метою виявлення моральних і ділових якостей, для належного виконання встановлених завдань та обов'язків, навчання, професійного й особистісного розвитку [42]. Більш універсальне тлумачення компетентності міститься в Законі України «Про вищу освіту»: це динамічна комбінація знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних та громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати професійну й подальшу навчальну діяльність і є результатом навчання на певному рівні вищої освіти [43].

Науковці сьогодні демонструють досить різні підходи до тлумачення базового поняття компетентності. Отже, О. Слюсаренко доводить, що це самостійно реалізована здатність, зумовлена набутими знаннями та життєвим досвідом, цінностями та вміннями, виробленими в результаті пізнавальної діяльності та освітньої практики. Як риса особистості компетентність є ширшою за знання, уміння та навички: вона охоплює всі ці поняття як важливі

функціональні компоненти. Компетентність передбачає не тільки набуті та корисні навички, а й можливість їх повної реалізації та застосування на практиці [44].

О. Овчарук розглядає професійну управлінську компетентність як сукупність особистих якостей посадової особи, її кваліфікації, знань і досвіду, які дозволяють брати участь у розробці певної сфери рішень або самостійно вирішувати певні проблеми через доступність відповідних знань і навичок [45].

Найбільш актуальним для предмета нашого дослідження є підхід до визначення етичної компетентності державних службовців, запропонований Л. Половенко. Це інтегративна риса, яка виявляє професійно-особистісні якості фахівця і включає: здатність регулювати всі суспільно-виробничі процеси, що відбуваються в системі управління, з урахуванням їх специфіки та характеру розвитку; оволодіти методологією ефективного управління; знання принципів системності, готовність використовувати соціально-психологічні методи та новітні технології; уміння вибирати та застосовувати такі впливи на об'єкт управління, які можуть забезпечити досягнення поставленої мети за умов перебігу процесу внутрішніх змін та впливу зовнішнього середовища. Спеціаліст із розвинутою управлінською компетентністю має можливість бути «лідером команди», він використовуватиме свої здібності, знання, навички, вміння та бажання бути лідером для виконання певних завдань у професійній сфері, планувати, аналізувати, прогнозувати надалі розвиток для підвищення ефективності професійної діяльності [46].

Підвищення етичної компетентності публічних службовців потребує розробки відповідних теоретичних обґрунтувань та пошуку практичних заходів щодо підвищення загального рівня управлінської культури представників місцевого самоврядування. Це потребує розробки новітніх підходів до організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, а також налагодження всієї системи навчання на підвищення професіоналізму та компетентності.

Навчальні програми більшості національних систем освіти публічних службовців мають свої особливості, які відображають національні особливості кожної країни. У Франції, наприклад, наголошують, що публічні службовці – це еліта, здатна на нові ідеї та чутлива до потреб громадян. В Англії особлива увага приділяється тому, щоб працівники були готові вирішувати проблеми різними можливостями. В Австрії та Греції в основу навчальних програм підготовки публічних службовців покладено аналіз політичної та соціально-економічної ситуації в країнах, протиріч, що виникають у їхньому розвитку. У Данії міністерства та органи влади визначають знання та навички, які працівники повинні отримати під час навчання [46].

Наявна сьогодні в Україні система підготовки управлінських кадрів, зважаючи на процес децентралізації, не охоплює всіх державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, особливо навчанням перед участю в конкурсі на заміщення посади та після призначення на посаду (лише 20 % службовців і посадових осіб місцевого самоврядування проходять навчання протягом законодавчо визначених п'яти років). На сьогодні відсутні вимоги до рівня освіти та кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та громадян, котрі претендують на заміщення посад в муніципальних органах. Підтвердженням слугують результати проведеного у 2020 р. опитування посадових осіб місцевого самоврядування в Україні [47], що продемонстрували значні проблеми в їх особистісному адаптаційному потенціалі.

Так, 53,3 % опитаних оцінили свій адаптаційний потенціал як низький, і лише 5 % – як високий, що лише на перший погляд може вважатися суб'єктивною точкою зору. Низький рівень розвитку комунікативних здібностей, труднощі у встановленні контактів з оточенням, прояв агресії, підвищену конфліктність виявили 3,3 % опитаних. Лише 8,3 % опитаних мають високий рівень розвитку комунікативних здібностей, легко встановлюють контакти з товаришами по службі, не конфліктні [47]. Отримані дані вказують на наявність лише незначної частини посадових осіб, здатних продуктивно

використовувати функцію комунікації в процесі управління місцевими справами.

Низький рівень моральної нормативності показала п'ята частина опитаних – 21,7 %, що є дуже високим негативним показником, який вказує на те, що посадова особа не може адекватно оцінити своє місце і роль у колективі, не прагне дотримуватися загальноприйнятих норм поведінки. Надто низьким виявився відсоток (3,3 %) посадових осіб місцевого самоврядування, які мають високий рівень моральної нормативності, коли працівник реально оцінює свою роль у колективі, орієнтується на дотримання загальноприйнятих норм поведінки. Наведені результати звертають увагу на необхідність розвивати адаптаційний потенціал посадових осіб місцевого самоврядування, адже середні показники мають такі відсотки опитаних: комунікативні здібності – 88,4 %, моральна нормативність – 75 % [47].

Виходячи з концепції реформування системи професійного навчання публічних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів міських рад основним напрямом адміністративної реформи в Україні є формування нової система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб і службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, готовність до впровадження інновацій та персональна відповідальність за управлінські рішення [38].

При цьому стратегія майбутнього розвитку держави – це переважно стратегія професійної підготовки кадрів, підвищення культури їх управління, а наріжним каменем для цього має стати процес удосконалення всієї системи державного управління в Україні. Провідну роль в організації навчання та підвищенні кваліфікації службовців і посадових осіб місцевих органів влади мають взяти на себе самі органи місцевого самоврядування, які можуть проводити освітню діяльність за двома основними напрямами: організація навчання депутатів місцевих рад; підвищення кваліфікації посадових осіб

органів місцевого самоврядування. На сьогодні така практика є радше винятком, вона має епізодичний характер, а предмет вивчення не систематизований і передбачає лише такий зміст навчання, який ми можемо висвітлити «само собою» без участі науковців і практиків з інших регіонів України [39].

Виходячи з аналізу механізмів формування сучасної та ефективної системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, визначеного у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р, вони зможуть підвищити рівень забезпечення своїх професійних навичок. Водночас ці механізми потребують уточнення та деталізації щодо підготовки муніципальних службовців [39].

Експерти Асоціації міст України підготували відповідний документ концептуального характеру, спрямований виключно на створення спеціальної системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів міських рад. Необхідність його розробки зумовлена тим, що завдання, зміст роботи, форми і методи виконання завдань посадовими особами та службовцями місцевого самоврядування суттєво відрізняються. Розроблений проект концепції створення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад передбачає низку ефективних механізмів набуття та розвитку професійної компетентності посадових осіб та депутатів місцевих рад як динамічної інтеграції знань, умінь та компетенцій, що визначають здатність особи успішно виконувати функціональні завдання та відповідає європейським стандартам оцінки якості освітніх послуг [46].

Планується створити належні рамкові умови для професійного розвитку; створення ефективної системи визначення потреб у професійному навчанні; забезпечення безперервності, цілеспрямованості, плановості професійної

підготовки; участь українських асоціацій органів місцевого самоврядування у створенні системи професійного навчання щодо підвищення компетентності посадових осіб місцевого самоврядування.

Основними елементами організації професійної підготовки, спрямованої на формування та виховання етичної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та виборних представників місцевого самоврядування, а саме:

- розроблення та впровадження галузевої рамки кваліфікацій з урахуванням Національної рамки кваліфікацій;
- розробка на основі компетентного підходу та затвердження стандартів професійного обслуговування в органах місцевого самоврядування;
- розроблення та впровадження на основі компетентного підходу стандартів освітньої діяльності з підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- розроблення та реалізація освітньо-професійних програм підготовки кожної категорії новообраних або новопризначених посадових осіб місцевого самоврядування та новообраних депутатів місцевих рад (загальні конституційно-правові засади місцевого самоврядування, місцеві бюджети, місцеві фінанси, податки та збори, комунальна власність, стан землі, освіта, охорона здоров'я, запобігання корупції, інвестиції, громадський порядок тощо);
- розробка та реалізація спеціальних освітньо-професійних програм підготовки посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевого самоврядування (децентралізація, зміни у законодавстві, зміни у правах, обов'язках і можливостях органів місцевого самоврядування; особливості діяльності територіальних громад, міжбюджетні відносини, ефективні механізми впливу і взаємодії влади і громадськості міста, села, селища; стандарти етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування тощо);
- розроблення та реалізація освітньо-професійних програм підготовки сільських, селищних голів; секретарів сільських, селищних рад; працівників і депутатів сільських, селищних рад; посадових осіб і депутатів

територіальних громад (шляхи розв'язання проблем децентралізації, комунальної власності, наповнення та виконання бюджету, освіти, культури, охорони здоров'я, земельних відносин, транспорту, зв'язку, доріг, громадського порядку тощо);

– здобуття нових знань, передбачених конкретною освітньо-професійною програмою підвищення кваліфікації, має реалізовуватися через курси, які викладають практики, успішні місцеві чиновники, видатні спеціалісти наукових установ, органів влади, іноземні спеціалісти тощо [47].

У освітніх і навчальних програмах має бути зазначено, які конкретні навички розвиватимуть заняття (уміння планувати діяльність і контролювати план; аналізувати соціально-економічний і політичний розвиток села, міста та регіону, приймати і реалізовувати політичні рішення; забезпечувати прибуткову діяльність підприємств комунальної власності; створювати та підтримувати фонди та виконувати бюджети розвитку; будувати інфраструктуру; успішно вирішувати соціальні проблеми; організовувати громадську роботу; вміло готувати адміністративний апарат тощо). Формування нових навичок професійного розвитку, передбачене конкретною освітньо-професійною програмою, реалізується через стажування, самонавчання, навчання, майстер-класи тощо [47].

Основними очікуваними результатами можуть бути: охоплення системою всіх службовців місцевого самоврядування, депутатів місцевого самоврядування; вирішення проблеми постійного підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, депутатів міських рад та інших виборних органів; створення умов для розвитку професійної майстерності членів органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; забезпечення якісної професійної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування та виборних депутатів місцевих рад; запровадження цільових наукових досліджень з проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні [37].

Підготовку посадових осіб місцевого самоврядування доцільно будувати на методиці оволодіння базовими навичками, що надасть додаткові можливості визначення управлінських потреб практики. Основні компетенції, якими повинні володіти посадові особи місцевого самоврядування, включають: знання принципів і законів менеджменту, здатність думати про організацію в цілому та її місце в соціальному світі; професійні навички застосування волі та авторитету в управлінській діяльності, використання інноваційних технологій управління, формування вміння аналізувати нестандартні управлінські ситуації; психологічна компетентність, пов'язана з успішною професійною діяльністю, знання психологічних особливостей суб'єкта та суб'єкта управління; дотримання етичних норм у ділових відносинах у зв'язку з кваліфікованою діяльністю; прагнути до вдосконалення з метою досягнення найвищої професійної майстерності [38].

Щоб підвищити власні компетенції посадових осіб місцевого самоврядування, слід притримуватись наступних цілей:

- набути в процесі навчання суму знань з обраних галузей, що відповідають сучасному рівню соціально-економічного розвитку, щоб у майбутньому використовувати ці знання для вирішення загального завдання структурної перебудови;
- формування вміння організовувати науково-системний підхід до прийняття рішень;
- набуття навичок ділового спілкування та їх застосування в ділових стосунках у процесі навчання [38].

Наділення органів місцевого самоврядування новими повноваженнями, фінансовими та матеріальними ресурсами потребує невідкладних заходів щодо професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів міських рад, надання нових знань та розвитку нових умінь і навичок.

Особливої уваги у процесі навчання державних службовців потребує підготовка їх до управлінської діяльності. І. Мельник у своїй роботі виділив основні напрями розвитку професійної підготовки і ними має бути:

1. забезпечення випереджаючого характеру навчання з урахування перспектив розвитку держави і нових функцій, які можуть набути органи державної влади. Іншими словами навчання повинно випереджати свій час, і вчити вирішенню проблем яких ще немає, а лише настануть;

2. забезпечення цільової спрямованості навчання згідно освітніх стандартів, всіх форм і методів навчання та досягнення максимальної оптимізації навчального процесу;

3. покращення підготовки та підвищення кваліфікації кадрового резерву та новопризначених державних службовців;

4. розширення підготовки та перепідготовки державних службовців за спеціалізаціями право, економіка, державна служба, соціальна та кадрова політика яка вважаються дуже затребуваними серед держслужбовців;

5. оптимізація навчальних закладів які готують спеціалістів до державної служби;

6. введення дистанційного навчання, що дасть можливість проводити підготовку ширшому колу держслужбовців без відриву від робочого процесу;

7. створення автоматизованої системи підготовки, перепідготовки та перекваліфікації службовців яка буде надавати свої рекомендації щодо початку, оцінювання, і рекомендацій щодо підвищення по кар'єрним сходам;

8. створення єдиного навчально-методичного управління, які будуть координувати практичну діяльність всіх елементів навчальної системи [60].

Підвищення кваліфікації державного службовця – це складний процес який включає проведення кадрового аналізу та визначення потреби в навчанні кадрів, забезпечення навчального процесу змістом і методикою, економічність та оцінки ефективності результатів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Для ефективного виконання державним службовцем своїх професійних обов'язків він повинен мати не тільки вузькопрофільні знання але й бути компетентним, високопрофесійним здатним визначати найбільш ефективні способи і методи реалізації поставлених завдань.

У праці І. Мельника зазначено, що: професійний розвиток державного службовця потрібно здійснювати в двох напрямках професійно-кваліфікаційному та професійно-посадовому.

1. Обов'язковість закріплена в законі України про державну службу в якому визначено що державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно в тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах як правило не рідше одного разу на п'ять років. Обов'язковість – підвищення кваліфікації для кожного держслужбовця впливає з базового принципу державної служби а саме професіоналізму. Обсяг і рівень знань повинні забезпечувати державним службовцем якісне виконання поставлених перед ними завдань та службових обов'язків які постійно зростатимуть. Щоб їм відповідати, кожний держслужбовець має постійно вчитися поновлювати, поглиблювати свої знання та вдосконалювати свої вміння та навички.

2. Принцип професіоналізму державних службовців є найголовнішою засадою при організації її та функціонуванні державної служби. Це не тільки одна з основних вимог, що визначає формування та практичну діяльність персоналу, але й необхідна правова умова без якої неможливе отримання права на здійснення посадових повноважень.

3. Плановість. Цей принцип базується на систематичному аналізі складу державних службовців і вивчення потреб державних органів та їх фахівців у навчанні і передбачає розробку планів графіків підвищення кваліфікації державних службовців у відповідних структурах на черговий навчальний рік.

4. Диференційований підхід. Державні службовці – це працівники що належать до різних професійних груп виконують різноманітні функції в системі державного управління. Підвищення кваліфікації має будуватися так щоб до

навчальних груп зараховували працівники що виконують однакові або схожі функції в органах державного управління. Також є необхідність формування рівнів знань фахівців різної кваліфікації.

5. Неперервність наступність та інноваційність здобуття знань держслужбовцем слід розглядати як процес, який не закінчується як свідчить практика всі знання з часом старіють а працівник, який не оновлює свої знання працює менш ефективно використовує застарілі ідеї методи та засоби роботи.

6. Забезпечення гуманістичного демократичного підходу цей принцип вимагає підтримування та розвиток інтелектуального і морального потенціалу працівників та всебічну демократизацію навчального процесу за їх активною участю. Професійне навчання має на меті формувати в державних службовців здатність до іноваційної діяльності, що включає нормативно-проектну, аналітичну, організаційно-розпорядчу, консультативно-дорадчу та контрольну функції [60].

Постає необхідність і створення довготривалої комплексної програми забезпечення якісного складу державних службовців яка включатиме в собі програму перепідготовкою підготовки підвищення кваліфікації та навчання держслужбовців з подальшою ідеєю поширення на всі ланки державного управління.

На думку І. Мельника: удосконалення та ефективність діяльності системи професійного навчання може бути досягнута за умови відповідності професійної підготовки та післядипломної освіти вимогам освіти для суспільства побудованої на знаннях та інформації а саме: освіта протягом життя; освіта без кордонів що ґрунтується на інформаційно комп'ютерних технологіях і доповнює традиційні підходи до навчання; освіта за креативними моделями навчання та індивідуальними освітніми планами; освіта що розвивається на основі фундаментальних знань [60].

Підтримуємо думку про необхідність забезпечення прикладного характеру магістерської підготовки післядипломної освіти та наукових досліджень диференціального професійного навчання державних службовців у залежності від характеру їх професійної діяльності та потреб того органу та державного службовця. Для забезпечення якості змісту навчання потрібно:

1. Впровадити систему вивчення потреб у підвищенні кваліфікації з урахуванням видів підвищення кваліфікації і категорії слухачів.

2. Наповнити зміст навчання питаннями які забезпечують підготовленість до здійснення управління на демократичних засадах шляхом включення до програм блоків навчального матеріалу європейська інтеграція демократичне врядування та регіональне управління.

3. Крім того з метою розширення доступу кращих випускників доцільно внести зміни до чинного положення про порядок прийому осіб на навчання з підготовки магістрів за спеціальністю державна служба та внести зміни щодо працевлаштування випускників які отримали диплом з відзнакою.

4. Також для найкращих вважаємо за доцільне вести розмір стипендії на рівні мінімальної заробітної плати як мотиваційний чинник для слухачів магістратури [60].

Отримання професійної освіти має гарантувати позитивну зміну статусу держслужбовця, вважаючи при цьому навчання в магістратурі передбаченою формою чергового підвищення кваліфікації.

Опрацювавши більш традиційні методи навчання державних службовців, доцільно додати більш не традиційні методи навчання держслужбовців. До таких методів навчання, які можна виконувати на робочому місці, ми хотіли б відмітити: стажування, ділові ігри та інструктаж. Зважаючи на те, що дуже велика кількість держслужбовців давно проходили інструктаж, не зайвим заново роз'яснити і продемонструвати основи своєї роботи спеціально навчаним інструктором, який спеціально підготовлений з урахуванням нових законодавчих актів. Зважаючи на дешевизну, простоту цей спосіб можна

використовувати як для тестування так для навчання нових методів роботи на робочому місці. Також до цікавих способів навчання та кваліфікації працівника можна віднести стажування. Цей метод нас дуже зацікавив, тому як його використання відкриває нові шляхи до розвитку будь-якого державного органу, тому що коли працівник призначається на іншу посаду він здобуває нові навички, вміння та знання. Він може поділитися цими знаннями з іншими працівниками, а у разі звільнення або скорочення працівників збільшується заємозамінність персоналу, що дає можливість для маневру та значно збільшує цінність працівника [61].

Також, доцільно віднести ділові ігри, як один з методів навчання персоналу. Ділові ігри – це метод фахового навчання який ґрунтується на здобування практичних навичок шляхом виконання ситуативних завдань в тій чи іншій сфері. Ділові ігри, могли би стати дуже ефективним способом як практичного навчання так і оцінювання працівника, а в нашому випадку держслужбовця, так як можна змодельовати ситуації, які повторюють справжнє життя, справжню роботу держслужбовця і оцінити роботу працівника та методологією та надання повноти інформації і виконання своїх обов'язків. Це може бути один із найефективніших способів оцінювання персоналу після навчання, так як дозволяє оцінити реальну роботу на штатт використання методу таємного покупця [61].

Державній службі зараз потрібні професіонали, енергійні люди та ефективні менеджери, здатні покращити життя суспільства, здатні стратегічно і далекоглядно дивитися на державні справи. Враховуючи те, що державне управління є дуже інтелектуальним видом діяльності, управлінці постійно потребують потужної освітньої та професійної підтримки.

Підвищення якості управління та ефективності діяльності органів виконавчої влади потребує підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб для набуття та поглиблення управлінських, фінансово-економічних, соціально-правових знань, а також підвищення

професійних знань, здатності здобувати нові спеціальності або перепідготовка на основі попередньо набутого досвіду практичної роботи.

Важливе значення для побудови нової сучасної та ефективної системи державного управління має реформа системи професійного навчання державних службовців. При створенні нової системи освіти, навчання та підвищення кваліфікації державних службовців необхідно повністю її реформувати, водночас вирішуючи поточні проблеми системи та будуючи її на абсолютно нових засадах, а саме оперативність, прозорість, відповідальність, чесність, впровадження нових технологій та методик навчання.

Орієнтація навчального процесу на професійну майстерність державних службовців дає змогу формувати знання, уміння та навички виключно в рамках їх професійної майстерності. Також необхідно вивчити міжнародний досвід організації компетентнісних тренінгів з урахуванням українських реалій.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вдалося досягти поставленої мети, яка полягає у визначенні пріоритетних напрямів розвитку морально-етичних засад публічної служби в Україні та обґрунтуванні пропозицій щодо їх реалізації. Результати дослідження дозволяють зробити наступні висновки.

1. Визначено морально-етичну проблематику публічної служби як предмет наукових досліджень. Розглянуто науковий підхід до алгоритму формування морально-етичних засад державної служби, який розкривається через управлінський цикл, і полягає в послідовному і комплексному виконанні функцій управління: організація та координація (створення сильної організаційної культури; створення координаційних органів; організація постійної професійно-етичної освіти та самоосвіти); мотивація (застосування морально-психологічних методів мотивації; забезпечення публічним службовцям розумної винагороди залежно від результатів роботи; сприяння творчим ініціативам та контроль і оцінювання (здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням етичних принципів, норм, стандартів поведінки; використання інструментів оцінки рівня освіти, морально-етичних компетентностей публічного службовця). Також, пріоритетними напрямками вдосконалення морально-етичних засад державної служби науковцями визначено: законодавство з предмета (розробки та прийняття Кодексу етики державного службовця) на центральному рівні та кодекс етики в кожному окремому агентстві); створення спеціальних структурних підрозділів (офісу етики державної служби на центральному рівні та окремі відділи або спеціалісти з управління персоналом на місцях); організаційний розвиток культури; оновлення змісту програм професійно-етичної підготовки публічних службовців та їх самоосвіти; підвищення мотивації публічних службовців до праці.

2. Узагальнено зарубіжний досвід регулювання морально-етичної системи публічної служби. Функціонування морально-етичних систем публічної служби в розвинутих країнах є основним індикатором рівня корупції, який є найнижчим у світі. Аналіз інформаційних джерел в Інтернеті дозволяє виявити суттєві відмінності в документах про етику чиновників в Україні та інших країнах. Пошук в українському сегменті Інтернету «публічна служба або етика публічної служби» виявляє передусім статті та деякі підручники на цю тему, тоді як в інших країнах ця тема представлена переважно через документи про діяльність підрозділів організацій публічних служб, які займаються саме етичними проблемами публічних службовців («Бюро етики» (Канада), «Рада етики» (Японія), «Комітет зі стандартів суспільного життя» (Великобританія), «Офіс урядової етики» (США) та ін.). Це свідчить про те, що формування етичної системи публічної служби в розвинутих країнах спрямоване насамперед на створення ефективних структур, які б забезпечували якісне етичне навчання посадових осіб, контроль їх діяльності та науково-методичне забезпечення вирішення етичних проблем.

3. Досліджено організаційно-правове регулювання етичної поведінки публічних службовців в Україні. На законодавчому рівні врегулювання морально-етичних засад діяльності управлінців здійснюється через ряд нормативно-правових актів. Серед них загальні правила поведінки державних службовців та службовців в органах місцевого самоврядування, що є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців. Вони ґрунтуються на Конституції України та визначені у принципах, зазначених у статті 4 Закону України «Про державну службу» (верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; доброчесності; ефективності; політичної неупередженості; прозорості; стабільності; забезпечення рівного доступу до державної служби).

Щодо посадових осіб органів місцевого самоврядування основним законодавчим актом, що визначає основи служби в цих органах є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Різні аспекти визначення статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад визначено законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад». Аналізуючи Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», можна дійти висновку, що, на відміну від державної служби, усі службовці місцевого самоврядування є посадовими особами. Тобто, усі кваліфіковані працівники, що працюють в органах місцевого самоврядування, є посадовими особами, решта технічний і обслуговуючий персонал.

Варто врахувати, що посадова особа органу місцевого самоврядування є, у першу чергу, членом територіальної громади, а потім – представником публічної влади. Як посадова особа він повинен виконувати владні повноваження, але як член громади – стояти на стороні її інтересів та співіснувати зі своїми сусідами на рівних засадах. Його моральні принципи повинні ґрунтуватися на етиці публічного управління. Тому Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає такі принципи: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їхніх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни та неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової та соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного

забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді. Ці принципи відповідають загальнолюдським та загальнодержавним управлінським принципам. Окрім деяких законів, щодо встановлення етичних норм, важливим документом у цій сфері є «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування».

Таким чином, проблема етики публічної служби є складною, комплексною та системною, яку неможливо вирішити за допомогою лише одного чи кількох механізмів. Передумовою їх вирішення є інтенсивний економічний розвиток країни. Крім того, етичною може бути лише публічна служба, яка діє ефективно, керується стандартами управління якістю та спрямована на задоволення потреб суспільства. Тому етика публічної служби є важливим механізмом розвитку публічної служби, а підвищення ефективності публічної служби – одним із механізмів запровадження етики. Вирішення проблем у цій сфері потребує скоординованої діяльності щодо побудови етичної системи публічної служби на трьох рівнях: державному, регіональному та окремих установах публічної служби.

4. Проаналізовано загальні підходи та практику формування етичних кодексів публічних службовців. Етичні кодекси є більш гнучким способом реєстрації змін у професійному середовищі. Кодекси мають різні назви залежно від переважаючих засобів впливу. Це можуть бути етичні кодекси, кодекси поведінки, кодекси честі, стандарти чи правила етичної поведінки тощо. Тому ще на етапі розробки документа має бути чітко визначено його передбачуваний формат – чи кодекс спрямований на моральне саморегулювання чи адміністративне регулювання, чи функціонує він як заява про наміри чи як правовий документ.

Аналіз етичних кодексів показує, що вони можуть бути деталізованими, з детальним викладенням норм і правил, заборон і дозволів, зі складними механізмами примусу. Причому вони можуть бути стислими, без розгорнутих

норм, категоричних заборон і деталізованих норм. Таким чином, кодекси етики утворюють ядро професійної етики та є визначальним елементом етичної інфраструктури. Кодекс етики (моралі) – сукупність моральних правил, вимог і норм, встановлених для виконання. В етичних кодексах прописані: стандарти і правила, вписані в практику більшістю представників професії (є історичним завоюванням суспільства і професійного середовища); вимоги, норми раціонально і морально виправдані (часто порушуються, тому часто розробляється проміжний варіант).

Кодекси першого рівня описують основні правила поведінки, які є загальними для всіх чиновників. Досвід свідчить, що вони не дуже придатні для практичної реалізації в такому вигляді, тому ця модель етичного регулювання включає так звані кодекси другого рівня – документи, специфічні для окремих структур, організацій. Такі кодекси приймаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, які детально описують типові етичні проблеми, які виникають у професійній діяльності.

Але навіть найкращий кодекс є лише відправною точкою для подальшої роботи з покращення етичного клімату в органах публічної влади. Завдання професійної етики публічного службовця є те, що його діяльність повинна відповідати не лише нормам чинного законодавства, а й моральним принципам і нормам. Етичний кодекс, яким керуються публічні службовці, не просто ґрунтується на загальновизнаних нормах моралі, а конкретизує свої вимоги відповідно до особливостей службової діяльності, покладених на них надзвичайних функцій і повноважень.

5. Розкрито сутність та особливості етичного лідерства в публічній службі. Етичне лідерство на публічній службі було розкрито як складне явище, яке охоплює володіння собою, певні моральні та етичні якості, їхнє вираження у стосунках, діях і поведінці, а також етичне управління – у визначенні прийняття етичних рішень в організаціях публічної служби, виконання мотиваційних функцій, організація дій послідовників, ініціювання етичних

групових взаємодій, реагування на поведінку, що суперечить етиці публічних службовців. Одним із найважливіших проявів етичного лідерства є створення справді професійної та етичної організаційної культури, яку практикують етично свідомі публічні службовці.

6. Розкрито основні складові організації професійної підготовки, спрямованої на формування та виховання етичної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та виборних представників місцевого самоврядування, а саме:

- розроблення та впровадження галузевої рамки кваліфікацій з урахуванням Національної рамки кваліфікацій;
- розробка на основі компетентного підходу та затвердження стандартів професійного обслуговування в органах місцевого самоврядування;
- розроблення та впровадження на основі компетентного підходу стандартів освітньої діяльності з підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- розроблення та реалізація освітньо-професійних програм підготовки кожної категорії новообраних або новопризначених посадових осіб місцевого самоврядування та новообраних депутатів місцевих рад;
- розробка та реалізація спеціальних освітньо-професійних програм підготовки посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевого самоврядування;
- розроблення та реалізація освітньо-професійних програм підготовки сільських, селищних голів; секретарів сільських, селищних рад; працівників і депутатів сільських, селищних, міських рад; посадових осіб і депутатів сільських, селищних, міських рад;
- здобуття нових знань, передбачених конкретною освітньо-професійною програмою підвищення кваліфікації, має реалізовуватися через курси, які викладають практики, успішні місцеві чиновники, видатні спеціалісти наукових установ, органів влади, іноземні спеціалісти.

Дослідження дає змогу підтвердити, що до основних напрямів розвитку професійної підготовки державних службовців слід віднести:

- забезпечення випереджаючого характеру навчання з урахування перспектив розвитку держави та завдань публічного управління;
- посилення цільової спрямованості навчання;
- покращення підготовки та підвищення кваліфікації новопризначених державних службовців;
- поширення дистанційного навчання, що дозволить охопити навчанням більш ширше коло службовців без відриву від робочого процесу;
- поглиблення цифровізації системи професійного навчання службовців.

До сучасної системи професійного навчання дослідники відносять: освіту протягом життя; освіту без кордонів (ґрунтується на інформаційних технологіях, доповнює традиційні підходи до навчання); освіту за креативними моделями навчання, індивідуальними освітніми планами; освіту що розвивається на основі фундаментальних знань. Важливе значення для побудови нової системи публічного управління має реформа системи професійного навчання публічних службовців, основними характеристиками цієї системи має стати оперативність, прозорість, відповідальність, чесність, а також нові технології та методики навчання. Важливим є вивчення міжнародного досвіду організації компетентнісних тренінгів.

Підвищення етичної компетентності публічних службовців має стати обов'язковою умовою та невід'ємною частиною їхньої професійної діяльності, що потребує впровадження інноваційних підходів в організації навчального процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Василевська Т. Е. Етика в публічній службі : підруч. Київ : НАДУ, 2018. 256 с.
2. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навч.-метод. мат. Київ : НАДУ, 2013. 76 с.
3. Дурман О. Л., Цилюрник Є. В. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: нормативно-правовий аспект. *Вісник ХНТУ*. 2020. №4(75). С. 150–160.
4. Романенко Є. О. Нові стандарти етики державних службовців. *Публічне урядування*. 2016. № 1. С. 71–77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2016_1_8 (дата звернення 27.10.2022).
5. Шпекторенко І. В. Підходи до професійної мобільності державного службовця в сучасних концепціях професіоналізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 3(30). С. 126–133.
6. Ярмистий М. В. Професійна та соціальна компетенція державних службовців. 2020. URL: <http://www.cprk.cv.ua/122.php> (дата звернення 27.10.2022).
7. Acar M. And Ozgur H. Training of Civil Servants in Turkey: Progress, Problems and Prospects. *International Journal of Public*. 2004. 27(3-4). December. URL: https://www.researchgate.net/publication/228124750_Training_of_Civil_Servants_in_Turkey_Progress_Problems_and_Prospects (дата звернення 27.10.2022).
8. The official site of United Nations Office on Drugs and Crime, «ARAC launches the Basic Ethics Course for Public Servants: A Tool to Prevent Corruption». 2019. URL: https://www.unodc.org/ropan/en/araclaunches-the-basic-ethics-course-for-public-servants_-a-tool-to-prevent-corruption.html (дата звернення 27.10.2022).
9. The official site of Understanding Civil Servise. «Civil Servise Ethics». 2019. URL: <https://www.civilservant.org.uk/ethics-homepage.html> (дата звернення 27.10.2022).

10. ACN Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. «Ethics Training for Public Officials. A study prepared by the OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) and SIGMA, a joint EU-OECD initiative, principally financed by the EU, in cooperation with the OECD Public Sector Integrity Network». 2020. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf> (дата звернення 27.10.2022).

11. Priyono Tjiptoherijanto. «Reform of the Indonesian Civil Service: Looking for Quality» *Economics World*. 2018. Vol. 6, pp. 433–443.

12. The official site of ICMA. «Local Government Ethics Training». 2019. URL: <http://icma.org/localgovernment-ethics-training> (дата звернення 27.10.2022).

13. Multidisciplinary group on corruption (GMC). «Recommendation No R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials». 2019. URL: <https://rm.coe.int/16804d1e0b> (дата звернення 27.10.2022).

14. Celia Lee. «Ethics in Public Administration: Are We Teaching What Can't be Taught?», Civil Service College Singapore. 2020. URL: <https://www.csc.gov.sg/articles/ethics-in-public-administration-are-we-teachingwhat-cant-be-taught> (дата звернення 27.10.2022).

15. Ethics for the Prevention of Corruption in Turkey (TYEC) CoE Project NEC/1062, «The four system studies: legal and institutional infrastructure of ethical administration in Turkey report prepared by: Ugur Omurgonulsen Short-Term expert February 2009». 2009. URL: <https://rm.coe.int/16806eef50> (дата звернення 27.10.2022).

16. The official site of The U.S. Office of Government Ethics (OGE). «Ethics Training Tools Templates». 2020. URL: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Resources/Ethics+Training+Tools+and+Template> (дата звернення 27.10.2022).

17. Витко Т. Ю. Державна кадрова політика України: сутність, сучасний стан і перспективи розвитку. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_5 (дата звернення 27.10.2022).

12. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. 239 с.

13. Етична інфраструктура державної служби Сінгапуру. URL: <http://studcon.org/etychnainfrastruktura-derzhavnoyi-sluzhby-singapuru?page> (дата звернення 27.10.2022).

14. Конституція України: Основний Закон України від 28 червня 1996 р.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 27.10.2022).

15. Індекс сприйняття корупції. URL: https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjniattyakoruptsiyi_2020 (дата звернення 27.10.2022).

16. Кринична І. П. Мораль як гуманістична складова публічної служби. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. URL: http://el-zbirndu.at.ua/2014_1/13.pdf (дата звернення 27.10.2022).

17. Методичні рекомендації щодо забезпечення самостійної роботи з дисципліни «Етика державного службовця» (для бакалаврів) Київ : МАУП. 2016. 25 с.

18. Панфілова Т. О. Етика державного управління: методичні рекомендації. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 44 с.

19. Попова І. М. Підготовка кадрів публічних службовців в Україні: нове бачення перспектив. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 2. URL http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_21 (дата звернення 27.10.2022).

20. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 30.10.2022)

21. Сабадош Г. О. Адміністративно-державний менеджмент як інструмент реорганізації системи державного кадрового забезпечення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?n=4&y=2014> (дата звернення 27.10.2022).

22. Сорокіна Н. Р. Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т.8. №6. 90–97.

23. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 336 с.

24. Зливков В. Л. Автентичне лідерство в контексті сучасної соціально-політичної ситуації. *Проблеми політичної психології*. 2016. Вип. 4. С. 184–192.

25. Проблеми реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні : монографія / за заг. ред. Т. Е. Василевської. Київ: НАДУ, 2018. 256 с.

26. Штукельбергер К. Практикум по ответственному лидерству для сотрудников и руководителей. Женева: Globethics.net, 2015. 118 с. URL: https://www.globethics.net/documents/4289936/15469226/GE_Praxis_1_rus_final_web.pdf (дата звернення 27.10.2022).

27. Малімон В.І. Актуалізація етичних кодексів у контексті модернізації системи державного управління. URL: <http://visnyk.iful.edu.ua/wp-content/uploads/2015/10/13-11-15.pdf> (дата звернення: 23.10.2022).

28. Blackman A. What Is Ethical Leadership? How to Be a More Ethical Leader. 2018. URL: <https://business.tutsplus.com/tutorials/what-is-ethical-leadership--cms-31780> (дата звернення 27.10.2022).

29. Brown M. E., Trevino L. K. Ethical leadership: A review and future directions. *The Leadership Quarterly*. 2006. Vol. 17. P. 595–616. URL: https://iranakhlagh.nipc.ir/uploads/science_p_10105_5765.pdf (дата звернення 27.10.2022).
30. Ciulla J. B., Forsyth D. R. Leadership ethics. *The SAGE Handbook of Leadership*. L.: SAGE, 2011. P. 229–241. URL: <https://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=jepson-faculty-publications> (дата звернення 27.10.2022).
31. Dobel R. J. The real politics of ethics codes: An implementation approach to public ethics. *Ethics and public administration*. N.Y., 1993. P.158–176.
32. Downe J., Cowell R., Morgan K. What Determines Ethical Behavior in Public Organizations: Is It Rules or Leadership? *Public administration review*. 2016. Volume 76, Issue 6. P. 898–909. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.12562> (дата звернення 27.10.2022).
33. Haq S. Ethics and leadership skills in the public service. *Procedia –Social and Behavioral Sciences*. 2011. 15. P. 2792–2796. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042811007361> (дата звернення 27.10.2022).
34. Values and ethics of the public service. Government of Canada. 2011. URL: <https://www.canada.ca/en/government/publicservice/values.html> (дата звернення 27.10.2022).
35. Webb W. Ethical Leadership. Farazmand A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. 2016. URL: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-319-31816-5_1345-1 (дата звернення 27.10.2022).

36. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-shvalennya-konserciyu> (дата звернення 27.10.2022).

37. Линдюк О. Модернізація системи підвищення кваліфікації посадових осіб в умовах децентралізації публічної влади. *Науково-практичне забезпечення децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах*: матеріали науково-практичної конференції (Київ, 18 квітня 2018 р.). Київ : ІПК ДСЗУ, 2018. С. 206–209.

38. Серьогін С. М., Щербаков П. С. Сучасні аспекти підготовки професійних кадрів для об'єднаних територіальних громад. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку*: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 травня 2018 р.). Київ: НАДУ, 2018. Т. 4. С. 98–99.

39. Міхно А. А. Розвиток креативності управлінських кадрів на місцевому рівні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 1. С. 123–127.

40. Ярмистий М. Професійна компетентність службовців органів влади в системі публічного управління (концептуальний підхід). *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 11.09.2017. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/naukova-dumka/908> (дата звернення 27.10.2022).

41. Система управління качеством. ISO 9001:2015 (ДСТУ ISO 9001:2015). Консультационно-методический центр по сертификации в системах ISO: сайт. 2015. URL: <http://iso.kiev.ua/iso-9001/standart-iso-9001-2008-skachat.html> (дата звернення 27.10.2022).

42. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: [http:// zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/print1509894332783232](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/print1509894332783232) (дата звернення 27.10.2022).
43. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: [http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print1510171732949174](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print1510171732949174) (дата звернення 27.10.2022).
44. Слюсаренко О. М. Кваліфікаційна критеріальність компетентності: понятійно-методологічні аспекти. *Філософія освіти*. 2009. № 1 – 2. С. 287–298.
45. Овчарук О. В. Компетентнісний підхід в сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи. Київ : К. У. С., 2004. 112 с.
46. Половенко Л. Управлінська компетентність – ключовий складник професійної компетентності майбутніх фахівців економічного профілю. *Гірська школа Українських Карпат*. 2015. № 12 – 13. С. 220–223.
47. Шаталова О. Самооцінка посадових осіб місцевого самоврядування України у взаєминах у малих групах у контексті професійної адаптації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. № 2. С. 124–128.
49. Стрельцов В. Ю. Ціннісний феномен європейського врядування. Харків : Вид-во асоціації д-рів наук з держ. упр., 2012. 274 с.
50. Філософські проблеми державного управління : навч.-метод. посіб. / В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева., Київ : НАДУ, 2012. 220 с.
51. Саламатов В. Методика експрес-оцінки якості адміністративного управління. *Віче*. 2013. №10. С. 18–22.
52. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення 27.10.2022).

53. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 27.10.2022).

54. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (дата звернення 27.10.2022).

55. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення 27.10.2022).

56. Європейська хартія місцевого самоврядування: м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р.. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення 27.10.2022).

57. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17 травня 2012 р. № 4722-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4722-17#Text> [втратив чинність] (дата звернення 27.10.2022).

58. Про запобігання корупції: Закон країни від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 27.10.2022).

59. Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 р. №R (2000) 10 щодо кодексів поведінки для державних службовців) URL: <http://komitet.in.ua/?p=853> (дата звернення: 23.10.2022).

60. Мельник М. І. Професійне навчання персоналу державної служби як складова державної кадрової політики. URL: <http://.academy.gov.ua> (дата звернення: 29.11.2022).