

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

*Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов,
Г. Б. Марушевський*

ЕТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Підручник

За загальною редакцією Т. Е. Василевської

Київ
2015

УДК 174:35.08
В19

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 221/2-3 від 24 лютого 2015 р.)*

Автори:

Т. Е. Василевська, доктор наук з державного управління (вступ, розд. 1 (крім 1.4), підрозд. 2.1; 2.4, розд. 3–5);

В. О. Саламатов, доктор наук з державного управління (підрозд. 1.4; підрозд. 2.2; 2.5; додатки);

Г. Б. Марушевський, кандидат філософських наук (підрозд. 2.3).

Рецензенти:

В. М. Князєв, доктор філософських наук, професор, професор кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАДУ, заслужений діяч науки і техніки України;

О. В. Молодцов, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу;

Н. А. Липовська, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ.

Василевська Т. Е.

В19 Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. – К. : НАДУ, 2015. – 204 с.

ISBN 978-966-619-356-1.

У підручнику розглядаються основні проблеми етики державного управління; виявляються концептуальні засади етики державного управління; характеризується моральнісний зміст місії державного управління, його основні цінності та принципи, етичні норми і стандарти поведінки державних управлінців. Здійснюється аналіз етичних основ запровадження політики. Описується ціннісно-нормативна модель особистості державного управлінця. Розкриваються етичні виміри організаційної культури державних службовців, аналізуються механізми підтримки етики державного управління.

Розрахований на слухачів магістерських програм “Державне управління”, “Управління суспільним розвитком”, “Публічне адміністрування”, науковців, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, а також усіх, кого цікавлять проблеми етики державного управління.

УДК 174:35.08

ISBN 978-966-619-356-1

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2015

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. Етика державного управління: концептуальні засади.....	9
1.1. Етика державного управління та етика державного управління: зміст, особливості, проблемне поле	9
1.2. Довіра до державної влади та легітимність державно-управлінської діяльності	14
1.3. Місія та цінності державно-управлінської діяльності: моральні смисли	23
1.4. Національні інтереси як ціннісна детермінанта державного управління	26
1.5. Основні етичні принципи державного управління	30
РОЗДІЛ 2. Етичні основи вироблення політики	41
2.1. Значимість цінностей у виробленні політики	41
2.2. Етичні виміри ефективності державного управління	48
2.3. Етичні аспекти політики збалансованого розвитку	55
2.4. Етичні засади етнополітики	68
2.5. Методи та практика оцінювання етичних складових державного управління	75
РОЗДІЛ 3. Особистість державного управління: ціннісно-нормативна модель	91
3.1. Особистість державного управління: професійно-етичні виміри	91
3.2. Громадянські чесноти державного управління: моральні та професійно-етичні аспекти	93
3.3. Професіоналізм як моральна якість державного управління	99
3.4. Професійна відповідальність, професійна честь і професійна гідність державних управлінців	105
3.5. Толерантність як професійно-етична характеристика державних управлінців	112
3.6. Нормативна складова етики державного управління	114
3.7. Антикорупційна спрямованість професійно-етичних настанов та проблема конфлікту інтересів у державному управлінні	116

РОЗДІЛ 4. Етичні виміри організаційної культури органів державної влади	127
4.1. Етичні засади спілкування державних управлінців і громадян	127
4.2. Морально-психологічний клімат та етично орієнтовані службові взаємовідносини в організаціях	131
4.3. Соціально-етичний портрет керівника	140
4.4. Взаємодія між керівником і підлеглими: етичні аспекти	143
РОЗДІЛ 5. Етична інфраструктура державного управління	153
5.1. Сутність етичної інфраструктури державного управління та роль політичної волі в підтримці етики державного управління	153
5.2. Законодавство та механізми звітності й нагляду як елементи етичної інфраструктури	155
5.3. Етичні кодекси в системі державного управління	158
5.4. Умови підтримки державного управління та координуючі органи як складові управління етичною роботою	168
5.5. Роль професійної соціалізації у сприянні етиці державного управління	174
5.6. Громадянське суспільство як основа етичної інфраструктури державного управління	177
ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК	185
ДОДАТКИ	191
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	196

ВСТУП

Від ціннісних основ державно-управлінської діяльності, етичної обґрунтованості в прийнятті та етичної чутливості в реалізації управлінських рішень, моральних якостей державних управлінців, рівня їх етичної культури залежить ступінь довіри до владних структур, націленість діяльності органів державного управління на побудову демократичної держави, реалізацію принципів гуманізму, соціальної справедливості, прозорості, дотримання прав людини. Актуальність упровадження етичних стандартів у державному управлінні відображена на рисунку.



Актуальність упровадження етичних стандартів державного управління

Існує широка дискусія щодо розуміння сутності державного управління. Інтегруючи різні визначення цього явища, аналітики зазначають, що державне управління:

- 1) це спільні зусилля певної групи в контексті держави;
- 2) охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а також їх взаємозв'язок;
- 3) виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу;
- 4) істотно відрізняється від приватного управління;
- 5) тісно пов'язане з численними приватними й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг”*

*Райт Г. Державне управління / Г. Райт ; [пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик]. – К. : Основи, 1994. – С. 10.

У широкому розумінні поняття “державне управління” охоплює всі три гілки влади – законодавчу, виконавчу й судову, а у вузькому – тільки виконавчу. У підручнику термін “державне управління” залежно від контексту вживатиметься і в широкому, і в вузькому значеннях.

Зазначимо, що вимоги суспільства до етичної складової діяльності представників державної влади мають багато спільного. Однак існують і відмінні риси депутатської етики, етики державного управління та етики представників судової гілки влади, які зумовлені рольовою специфікою реалізації законодавчої, виконавчої та судової влади. Так, наприклад, судді не можуть належати до політичних партій і професійних спілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, вони мають демонструвати незалежність і неупередженість судової влади; настанови рівного ставлення до всіх громадян, безпристрасності, політичної неупередженості, лояльності є обов’язковими для бюрократії. Однак ці вимоги не завжди застосовуються до депутатського корпусу, який представляє певні партії, ідеології, політичні стратегії; натомість обов’язковим для діяльності останнього є принцип незалежності. Етичною вимогою до представників виконавчої та судової гілок влади є вимога професіоналізму, якого неможливо вимагати від виборних осіб. Індикаторами чесності та довіри до депутатів є вибори. Бюрократія позбавлена такого виду професійного відбору, в якому враховуються й етичні аспекти діяльності, тому кодифікація та перевірка застосування норм поведінки для неї є суттєвими механізмами професійної етики. Визначені відмінності можуть обґрунтовувати фіксацію вимог до представників різних гілок влади в окремих етичних кодексах представників законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

Як свідчить аналіз наукових джерел, існує п’ять рівнів розгляду проблем етики державного управління.

1. Осмислення моральної природи й моральне оцінювання держави як інституту.
2. Виявлення моральних засад державно-управлінської діяльності, на основі яких розробляється та здійснюється політика держави і які відображаються в конституції, законах, стратегіях, програмах і діях.
3. Вироблення етики окремих гілок влади (морального підґрунтя їх існування та діяльності): парламентської етики, етики державної служби, етики судової гілки влади.
4. Аналіз етичної складової організаційної культури установ (організацій) державного управління та морального клімату в колективах.
5. Конституювання етики державних управлінців як “особистісного зрізу” етики державного управління.

Усвідомлення місця державних управлінців у соціальній системі та зміст етики державного управління значною мірою пов’язані з розумінням природи державності як такої.

Історія теоретичної думки містить різноманітні підходи до розкриття сутності й оцінки моральної природи держави.

Погляди, в яких держава визнається або абсолютним злом (М.Бакунін, Е.Канетті, Ф.Ніцше, М.Штірнер), або частковим злом (В. фон Гумбольдт, Т.Пейн), об'єктивуються у вчинках, які прямо направлені проти держави (бунт, терор, непокора законам тощо), ігнорують її (несплата податків, невихід на роботу тощо), або є конформістськими.

В історії думки функціонує й уявлення про державу як про благо (Арістотель, Ф.Аквінський, Г.Гроцій, Гегель), яке, втім, може приймати і крайню форму, коли держава виявляється суперцінністю, стоїть над окремими індивідами та розчиняє особистості в колективному "Ми". У рамках цього підходу існує і більш реалістичне ставлення до держави як до необхідної публічно-владної, регулюючої та організуючої форми соціального співжиття, яка являє собою інституціонально-нормативне середовище, що сприяє самоствердженню особистості, дає їй змогу із зиском для себе та для політичної колективності в цілому реалізувати свої суверенні права і свободи та брати активну участь у політичному житті*. Автори підручника виходитимуть із цієї оцінки державності.

Сприйняття держави як політичної асоціації громадян (Конфуцій, Арістотель, Г.Гроцій, Дж.Локк, І.Кант) призводить до більш тісного взаємозв'язку між народом і владою. Протилежна позиція, яка визначає державу як апарат примусу (Ж.Боден, Т.Гоббс, К.Маркс), розділяє, розмежовує, проводить кордони між управителями (у тому числі чиновниками) та громадянами. У процесі вибору позиції щодо сутності держави віддається перевага певному ставленню до неї, що втілюється в практиці відносин влади й громади.

Мислителями минулого активно розроблялася тема моральності правителів. До її розгляду долучилися Конфуцій, Сократ, Платон, Арістотель, Марк Аврелій, Сенека, Плутарх Молодший, Цицерон, Августин, Т.Аквінський, Н.Макиавеллі, Д.Юм, Дж.Локк, П.Гольбах, Ж.-Ж.Руссо, І.Кант та ін. У ці періоди домінуючими в роздумах теоретиків були пошуки моделі особистих чеснот державців. Лише в Новий час традиція етичного розуміння влади, вияву моральних якостей державців поступово замінюється інституціональним трактуванням держави, пошуком надособистих механізмів підтримки етики державного управління й етики державних управлінців.

Протягом європейської історії широко розробляються проблеми етики правителів, однак тема моральності бюрократії починає прискіпливо аналізуватися лише Гегелем, що і не дивно: в XIX ст. у Європі йде активний процес формування національних бюрократичних структур. Аналіз моральних аспектів діяльності чиновництва присутній і в роботах К.Маркса, Дж. С. Мілля, М.Вебера, Л. фон Мізеса, М.Крозье та багатьох інших.

Україна має свої пам'ятки епістолярного жанру, в яких зафіксовані вітчизняні традиції взаємодії влади й народу, політичного лідерства, етики управлін-

*Мамут Л. С. Образ государства как алгоритм политического поведения / Л. С. Мамут // Обществ. науки и современность. — 1998. — № 6. — С. 85–97.

ського спілкування. Це настанови митрополита Київської Русі Іларіона, мислителів Кирила Туровського, Василя Великого. У “Повчанні дітям” В.Мономаха описується ідеальний правитель, мужній і мудрий, який дотримується законів і традицій, закликає урядовців не зловживати своєю владою, а синів – судити справедливо, вважає, що правильне життя людини досягається її добрими справами. Традицію дослідження моральних аспектів влади продовжили Д.Заточник, С.Оріховський, П.Могила, Т.Прокопович, П.Орлик, М.Драгоманов, В.Липинський та багато інших мислителів.

Новий поштовх для розробки етики державного управління дало ХХ ст. Інституціоналізація етики державної служби стимулювала науковий пошук і підживлювалася теоретичними розробками насамперед західних науковців. 70-ті роки ХХ ст. дослідники навіть назвали “етичною декадою” в історичному розвитку вивчення та практики державної адміністрації. У незалежній Україні проблеми етики державного управління викликають більш широкий дослідницький інтерес тільки починаючи з кінця 90-х рр. ХХ ст. І нині ця тема каталізує у світі широкий науковий пошук у державному управлінні, етиці, політології, філософії, соціології, психології тощо. “Ера етики” в державному управлінні продовжується...

У нашому підручнику розглядатимемо моральне підґрунтя державно-управлінської діяльності, процеси формування та впровадження етики державного управління, державної служби, вироблення етичних засад діяльності державного управління.

Отже, запорукою поступального суспільного розвитку та результативного державного управління є становлення професійних, високоефективних, стабільних та авторитетних владних інститутів, діяльність яких базується на чітких моральних та професійно-етичних принципах і нормах. У процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави значимість етичних аспектів діяльності державних управлінців суттєво зростає. Довіра громадян до влади, спроможність державних управлінців ефективно та етично коректно виконувати своє соціальне призначення стають визначальними факторами продуктивних суспільних взаємодій та конструктивного розвитку суспільства.

Розділ 1. ЕТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

1.1. Етика державного управління та етика державного управління: зміст, особливості, проблемне поле

Етика від початку є практичною наукою: вона пов'язана з практикою, є її частиною, її змістом стає не те, що існує, а те що може й повинно існувати завдяки людині, групі людей, суспільству, їх вчинкам, поведінці, відповідальним та свідомим зусиллям. Крім цього, етика пов'язана з філософськими, смисложиттєвими питаннями, проблемами пошуку кінцевих сенсів та принципів життя людини. Тобто етика є вченням про те, як вчиняти, як поводитися, як і для чого жити.

Принципи та вимоги загальної моралі набувають своєї *конкретизації* в різних видах спеціалізованої, професійної діяльності.

Історичний процес розподілу праці, суспільної диференціації призводить до виникнення та розвитку різноманітних професійних відносин, специфічної культури та моралі, які формуються в тій чи іншій сфері діяльності. Належність до певної професії, виду діяльності породжує своєрідний світогляд, психологію, визначає особливості поведінки. У представників різних професій, різних видів діяльності виникають специфічні норми взаємодії, ціннісні орієнтації, відносини. Це дає підстави говорити про існування спеціалізованих моральних вимог.

Виділення особливих професійно-етичних настанов, в яких загальнолюдські принципи моралі *конкретизуються* відносно тієї чи іншої спеціалізованої діяльності, зумовлено низкою факторів:

- своєрідністю місця та діяльності представників професії, сфери діяльності в суспільстві;
- специфікою відносин, що складаються в процесі цієї діяльності;
- підвищеними моральними вимогами, особливою напруженістю, складністю реалізації етичних норм у певних професіях, сферах діяльності.

Названі умови мають визначальне значення і для діяльності державних управлінців. Так:

- державні управлінці займають специфічне *місце в суспільстві*, вони реалізують державну управлінську діяльність і державно-владні повноваження;
- у професійній діяльності державних управлінців складаються *особливі відносини*:

– відносини між державними управлінцями та громадянами в умовах демократії вибудовуються на засадах *служіння* представників державного апарату *народові*, інтересам громадян;

– для побудови відносин усередині професійної групи державних службовців кардинальне значення має принцип *ієрархії*;

- *підвищені моральні вимоги в державному управлінні зумовлені:*
 - розпорядженням, значними *матеріальними* цінностями, *людськими* ресурсами;
 - безпосереднім впливом на життя *конкретних людей*;
 - існуванням *ризиків, непередбаченості* в діяльності, поєднанням формально-процедурних регламентацій діяльності з можливістю прийняття вольових суб'єктивних рішень, імовірним *творчим* характером праці.

Ці чинники призводять до виникнення особливих етичних проблем діяльності та відносин державних управлінців (дотримання державної таємниці, протидії корупційним діям, збереження конфіденційної інформації громадян, політичної неупередженості державних службовців, обмеження частини політичних, природних прав державних управлінців тощо).

Таким чином, етика державного управлінця висуває специфічні вимоги до моральності державних управлінців, які пов'язані з особливістю цього виду діяльності.

Г Мораль державних управлінців як представників певного виду спеціалізованої діяльності – особливості моральної свідомості, взаємовідносин, поведінки людей, які зумовлені державно-управлінською діяльністю.

Однак будь-яка мораль певного виду діяльності, професійна мораль* потребує свого більш чіткого оформлення, що й приводить до виникнення етики того чи іншого виду спеціалізованої діяльності, професійної етики. У цій етиці фіксуються вже не стихійно сформовані моральні норми, а *інституційні* свідомо сформульовані етичні настанови. Набуття професійною етикою, етикою певного виду спеціалізованої діяльності інституціонального характеру свідчить про заміну спонтанних регулятивних механізмів на регулятори, що спрямовують на передбачувану, очікувану та модельовану поведінку.

Г Професійна етика вирізняється:

- усвідомленою ретельною розробкою професійних етичних норм;
- побудовою системи взаємозалежних цінностей, принципів, норм, установок, зафіксованих в Етичному кодексі;
- існуванням групи людей, які відповідають за підтримку і захист цих норм.

Державно-управлінська етика є видом управлінської етики, в якому на основі вивчення моральних аспектів діяльності, відносин, свідомості державних управлінців обґрунтовуються ціннісні орієнтації, норми, моральні й професійно-етичні аспекти поведінки та взаємовідносин між людьми у процесі

*Існує певна умовність у позначенні етики державного управління як професійної етики та виділенні державних управлінців у професійну групу, оскільки якщо розглядати державне управління в широкому сенсі – як діяльність представників усіх гілок влади, то дещо проблематичним постає позначення депутатської діяльності як діяльності професійної.

державно-управлінської діяльності, надаються практичні рекомендації, які зорієнтовані на цю діяльність.

Для точнішого відображення етосу професії та організації цілеспрямованої роботи з етизації державного управління розрізняють: *етику державного управління*, яка є інституціональною, організаційною етикою, та *етику державного управлінця*, що унаочнює професійно-етичні цінності та норми на рівні особи.

Г Етика державного управління – інституційна етика, яка випливає з місії та філософії державного управління і презентує його цінності, етичні принципи, норми й механізми їх підтримки.

Г Етика державного управлінця – основана на усвідомленні професійного призначення система етичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у свідомості державних управлінців, орієнтують і регулюють їх відносини, діяльність у сфері державного управління.

Етику державного управлінця можна означити і як *взаємозв'язок цілей та засобів діяльності державного управлінця і специфічно людських цілей*. Таке визначення несе вагоме смислове навантаження і дає змогу по-новому розглянути предмет цієї професійної етики виходячи з масштабу “специфічно людських цілей” і зв'язуючи з цим масштабом засоби реалізації будь-якого наміру, відношення, дії.

В етиці державного управлінця *конкретизуються* загально-моральні настанови. Проте кожна відносно самостійна моральна підсистема (у тому числі професійна етика) криє у собі небезпеку *самоізоляції*, виникнення професійного егоїзму, домінування *корпоративних інтересів* над загальнолюдськими.

Г Професійний егоїзм – прагнення захистити діяльність своєї професійної групи від публічної критики, відстояти право на здобуті попередньо матеріальні привілеї, престиж та інші переваги, обґрунтувати правомірність зниження внутрішньо-групової вимогливості (необхідністю збереження “професійної таємниці”, неприпустимістю втручання в професійні справи з боку некваліфікованої суспільної думки тощо).

Ø У разі конфлікту між загальнолюдськими та професійними настановами перевага повинна бути віддана загальнолюдським моральним вимірам.

Лише усвідомлення загальнолюдського, загальнокультурного сенсу професійних цілей робить професійну діяльність морально осмисленою. Досягти гармонізації вимог загальнолюдської моралі та професійної моралі державних управлінців можливо через прозорість, форми й методи незалежного суспільного контролю над діяльністю окремих працівників і професійної групи в цілому, зняття зайвих заборон і обмежень, суспільний діалог, свободу обговорення всіх доступних розумінню неспеціалістів сторін професійного функціонування.

Вагомими аспектами морального життя представників державного управління, що розглядає етика державного управління, є:

- *ставлення професійної групи та кожного державного управління до суспільства в цілому, його інтересів;*
- *виявлення основних цінностей, принципів та професійно-етичних норм державно-управлінської діяльності;*
- *визначення моральних якостей особистості представника державного управління, які забезпечуватимуть найкраще виконання ним професійного обов'язку, у тому числі обґрунтування професіоналізму як моральнісної якості державного управління;*
- *усвідомлення специфіки моральнісних відносин представників державного управління та громадян, які є безпосередніми об'єктами (й водночас – суб'єктами) їх професійної діяльності;*
- *розкриття сутності взаємовідносин усередині професійних колективів органів державного управління, специфічних моральних та професійно-етичних норм, які виражають ці відносини;*
- *з'ясування засобів підтримки професійної етики державних управлінців, у тому числі виявлення особливостей, мети, завдань і методів професійного етичного навчання державно-управлінського персоналу.*

Основні компоненти етики державного управління зображені на рис. 1.1.



Рис. 1.1. Основні компоненти етики державного управління

В етиці державного управління вирізняють ряд підсистем:

- *когнітивну* – знання норм професійної етики;
- *афективну* – переживання, почуття та емоції;
- *конативну* – відповідність поведінки та діяльності державних управлінців нормам професійної етики.

Підтримка етики державного управління може здійснюватися:

- 1) через **особистісну моральнісну саморегуляцію** державних управлінців;
- 2) через **інституційні впливи**, зміни в організаційному середовищі, які максимально унеможливають порушення етичних засад професії.

Першим напрямом підтримки професійно-етичних впливів є моральнісна саморегуляція, особисті моральні принципи та моральні якості, творче, етично оране самовираження державних управлінців (більш докладніше питання розглядається в розд. 3).

Другий напрям професійно-етичних впливів передбачає створення етичної інфраструктури державного управління, державної служби (про ці впливи йтиметься в розд. 5).

Залежно від того, на що покладається більша надія у впровадженні етичних засад державного управління – на інституціональні важелі чи на моральні чесноти й цінності управлінців, розрізняються два підходи до етики державного управління – **структурний** і **нормативний** (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Основні підходи до етики державного управління

Підхід	Структурний (<i>compliance</i>)	Нормативний (<i>integrity</i>)
Базовий принцип	злагода	чесність
Зміст	дотримання загальновизнаних норм, законів і встановлених формальних стандартів поведіння, слухняність	розуміння місії професії, довіра до особистих чеснот, відповідальності службовця, усвідомлення цінностей доброчесності
Основні механізми	прийняття кодексів поведінки (як законів або підзаконних нормативних актів), ефективна система аудиту та контролю, різноманітне стимулювання	заохочення, навчання, система консультування, правильна професійна соціалізація
Країни поширення	США, Мексика, Португалія, інші країни	Австралія, Канада, Нова Зеландія, Норвегія, Нідерланди, Філіппіни

Таким чином, структурний підхід акцентує увагу на інституціональних механізмах підтримки етики державного управління, а нормативний апелює до особистих принципів. Однак без певного збалансування цих двох регуляторів як структурний, так і нормативний підхід матимуть “слабкі місця” у впровадженні професійної етики державного управління. Адже гідне управління потребує постійного поєднання і взаємозв’язку між інституціональними та моральними засобами його підтримки.

1.2. Довіра до державної влади та легітимність державно-управлінської діяльності

Ø Довіра громадян до держави – основа та головна проблема владних відносин, необхідна умова існування демократичного суспільства.

Громадяни, покладаючи на державу певні повноваження, потрапляють у залежність від діяльності цього політичного інституту, від дій окремих державних управлінців. Саме тому в природі довірчих відносин існують певні ризики – ризики зловживання делегованою владою. Це спонукає суспільство до висунення високих вимог до професіоналізму та моральних якостей представників держави та накладає на державних управлінців моральні зобов'язання перед суспільством. Тому довіра до влади має яскраво виражений *етичний* вимір.

Б Довіра – ставлення до іншої особи та до її дій, яке ґрунтується на впевненості в її правоті, вірності, добросовісності, чесності.

Аксіоматичним є визначення довіри як морально-психологічної установки, що не належить до сфери права. Але дійове функціонування права є передумовою створення довірливих відносин. Однак і в правовій державі довіра не виникає автоматично, її укладення потребує часу та зустрічних зусиль з боку соціальних груп та інститутів. Ознаки довіри наведені на рис. 1.2.

Довіра тісним чином пов'язана з легітимністю влади.

Б Легітимність – результат процесу легітимації, в ході якого авторитет (влади, начальства) набуває визнання з боку підвладних, або ж усі учасники політичних відносин визнають (виробляють) загальні стандарти (мірила) влади як символічного посередника, що забезпечує взаємне виконання зобов'язань.

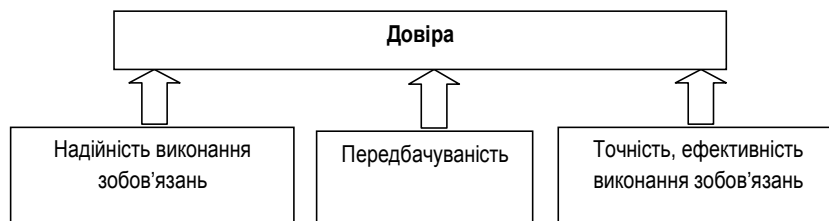


Рис. 1.2. Ознаки довіри

Визнання підтримує авторитет, набуття ним легітимності практично означає, що люди добровільно, без примусу (і тим більше без насильства) починають підкорятися наказам, що віддаються, і керуються організуючими вказівками влади.

Легітимність влади – це:

- визнання влади громадянами;
- прийняття влади як правомірної та справедливої;

- наявність у влади авторитету в очах суспільства.

Термін “легітимність” не слід плутати з поняттям “легальність” (законність). Це не тотожні поняття.

Легальність влади означає, що:

- влада має законне походження;
- влада здійснюється за допомогою закону (а не шляхом свавілля, насильства тощо);
- влада сама підкоряється закону.

Легітимність – це етична, оцінна характеристика влади (існуюча влада є доброю чи поганою, справедливою або несправедливою, чесною або нечесною і т.д.).

Легальність же – це юридична і тому етично нейтральна характеристика влади.

Легітимність, за Вебером, лежить в основі найреальніших відмінностей між способами здійснення влади. Кожна влада потребує певного самовиправдання. Є три широкі підстави для здійснення влади, і спираються вони на традицію, харизму, раціональний юридичний авторитет: переконаність у законності запроваджених правил і праві тих, хто має владу, віддавати накази. Коряться вже не особі, санкціонованій традицією, і не харизматичному лідерові, а юридично затвердженому знеособленому порядку. Цю покору виявляють і перед державними посадовцями внаслідок законності їхніх наказів. Влада цих посадовців обмежена сферою їхніх повноважень, і її не можна використовувати для задоволення власних інтересів чи примх.

Короткий оксфордський політичний словник

Умови існування легітимності влади – це її відповідність:

- уявленням про правильне – дії відповідають загальним нормам;
- принципу доцільності – дії відповідають цілям, інтересам, потребам, уявленням про благо і тому подібне учасників політичних відносин;
- консенсусу – дії базуються на злагоді, комунікативному ефекті.

Якщо авторитет не зуміє успішно легітимізувати себе, його виживання є неймовірним. Авторитет, позбавлений легітимності, повинен постійно знову і знову підтверджувати свою владу шляхом застосування фізичної сили.

...Однак тривале використання фізичної сили не тільки неекономне, воно також направлено проти себе. Воно породжує опір.

П.Л.Бергер, Б.Бергер

Легітимність – це переконаність людей у тому, що авторитет, який стоїть перед ними, несе вагомий моральний зміст. Вислів “конкретний авторитет легітимний” означає, що ті, хто мають владу, володіють нею по праву.

Нині дослідники проголошують нову добу легітимності, що пов’язана з новими очікуваннями громадян, із прагненням встановлення такого режиму, який би слугував загальному інтересу та спирався на принципи безсторонності,

плюралізму, співчуття, наближеності. Окреслюється новий спосіб управління зі зростанням уваги до іміджу та комунікацій.

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

Залежно від ролі кожного з агентів взаємовідносин можна виділити *види довіри*.

1. Довіра між *пасивним об'єктом* (людиною, групою людей, народом), що є більш уразливим і беззахисним, та *активним суб'єктом* (лідером, елітою, супердержавою).

Тут той, хто довіряє, очікує, що його не обмануть, не порушать певних моральних зобов'язань. Водночас активний суб'єкт довіри бере на себе зобов'язання виконувати свій обов'язок перед тими, хто йому довіряє. Державницький *патерналізм* базується саме на такому виді довіри. При надмірній опіці держави над своїми громадянами встановлюється жорсткий контроль над суспільним життям, який може призвести до тоталітаризму та в результаті – до втрати суспільством довіри до влади.

2. Довіра між *активними суб'єктами*.

Довіра має “зустрічно” активний характер: обидві сторони розраховують на взаємну віддачу, передбачуваність, чесність, вірність. Саме взаємна довіра лежить в основі побудови суспільства на принципі егалітарності, на засадах *партнерських* відносин між державою, бізнесом і громадянським суспільством.

Існує певна взаємозалежність між політичною й міжособистою довірою та потребою в адміністративній владі, що відображено на рис. 1.3.

Висока міжособиста й політична довіра	è	Низька потреба в адміністративній владі
Висока міжособиста й низька політична довіра	è	Помірна потреба в адміністративній владі
Низька міжособиста й висока політична довіра	è	Помірна потреба в адміністративній владі
Низька міжособиста й політична довіра	è	Висока потреба в адміністративній владі

Рис. 1.3. Взаємозалежність між довірою та потребою в адміністративній владі (за Г.Райтом)

Факторами, що визначають рівень довіри громадян до влади, є:

- **цїлі**, які ставить перед собою держава, їх відповідність інтересам та очікуванням громадян, окремих соціальних груп. При цьому цїлі можна поділяти залежно від ступеня їх відповідності загальним (у тому числі – моральним) нормам;

• **успішність досягнення цілей**, тобто ефективність державного управління – наявність конкретних, відчутних і зрозумілих пересічному громадянину результатів владної діяльності (М.Руткевич).

Процес установлення довірливих відносин має свою динаміку. Державним органам України необхідно пройти всі етапи (фази розрахунку, інформаційно-довідну та тотожності за Р.Акоффом) формування партнерських відносин із громадою, аби поновити довіру громадян до влади. Формування довіри пов'язане із специфічними завданнями, що стоять перед державним управлінням.

1. На *фазі розрахунку* держава повинна відповідати очікуванням громадян; громадяни мають відчутти, що їм вигідніше довіряти владним інститутам, навіть незважаючи на деякий ризик. На цьому етапі громада має впевнитися в тому, що держава робить те, що обіцяє, виконує свої обіцянки та зобов'язання. Тут починає укладатися позитивний імідж державно-управлінських структур.

2. На *фазі інформаційно-довідній* на основі інформації та досвіду реалізації державної політики формується стійкий образ державних інституцій як тих, кому можна (або не можна) довіряти. Саме на цій фазі має бути показано, що представники державного управління здатні від декларацій перейти до справ, реалізовувати політику соціального партнерства, бути відкритими до діалогу із суспільством та суспільного контролю. Результатом проходження цього етапу є формування ефекту передбачуваності та надійності влади.

3. На *фазі тотожності* формується віра громадян у здатність державних інститутів відображати та представляти суспільні цінності, впевненість у стабільності соціально-економічного розвитку держави та її спроможності віднаходити дійові інструменти розвитку країни. Ця фаза – найважливіший, але водночас найбільш складно досяжний етап створення довірливих відносин, який демонструє здатність держави ефективно реалізувати цілі, які відповідають інтересам та очікуванням громадян, його окремих соціальних груп, тобто виявити ефективність державного управління.

Процес становлення довіри досить складний і довготривалий. Проте зруйнувати довіру виявляється дуже легко – непродуманими, необережними висловами або діями, недостатньо поважливим ставленням, сумнівами в чесності тощо. Соціологічні дані останніх років демонструють недостатній рівень довіри до вітчизняних державно-владних інститутів та їх представників.

Недовіра визначається як сумнів у вірності спільній справі, у готовності дотримуватися спільних інтересів або умов взаємного договору, у щирості мотивів дій людини.

Найкраще убезпечення від тиранів – недовіра громадян.

Демосфен

Слід зазначити, що тотальна довіра до влади може бути свідченням тоталітарних тенденцій у розвитку держави. Адже суцільне схвалення дій влади часто стає можливим у ситуації відсутності дієвої опозиції, нехтування плю-

ралізмом думок та зниженого інноваційного потенціалу суспільства. Варто зазначити, що явище недовіри може відігравати роль стимулу до змін і вдосконалення владних відносин.

Основними причинами недовіри до влади є:

- цілі, що офіційно проголошені в інтересах народу й країни в цілому, істотно відрізняються від цілей справжніх;
- проголошені цілі не досягаються.

Орієнтованість владних структур України не на служіння народу, а на служіння державі, а часто – й приватним інтересам, призвели до втрати держаними інститутами розуміння потреб суспільного загалу, окремих його соціальних прошарків, почасти – до відсутності ефективних механізмів державного управління. Корпоративність, кругова порука, низький професіоналізм, корупційність влади виступили суттєвими каталізаторами недовіри.

Різні країни переживають падіння довіри до влади, яке, крім вищенаведених причин, може бути пов'язане з:

- пануванням у суспільстві завищених *патерналістських* очікувань, які держава не виправдовує, що, у свою чергу, позначається на її авторитеті;
- пред'явленням до державного управління *підвищених* вимог щодо його відповідності соціальному призначенню, а отже, перебування будь-яких дій владних структур під пильною увагою громадськості.

Недовіра може зумовлюватися й низкою інших причин, серед яких:

- організаційні причини – недостатність кваліфікованих і компетентних професіоналів, зумовлена переходом до нової моделі організації суспільства та зміною характеру роботи з громадськістю;
- ресурсні причини – недостатність фінансування державно-управлінських структур, відсутність необхідної матеріальної та технічної бази, обмеженість розташовуваних тимчасових ресурсів тощо;
- технічні причини – нездатність державних органів роз'яснювати громадянам мету та мотиви своєї діяльності, давати адекватне уявлення про характер цієї роботи й умови, у яких змушені працювати державні управлінці (Т.Чуднова).

Кризи довіри супроводжують і країни з розвинутими демократичними традиціями. Варто лише пригадати численні скандали, пов'язані з корупцією, у країнах, де добре налагоджений демократичний порядок, як стане зрозуміло, що підозри й недовіра до державного апарату та його офіційних осіб мають під собою підстави. Опитування суспільної думки, проведені в Сполучених Штатах Америки і країнах Західної Європи, неодноразово виявляли значний рівень недовіри народу до урядових інститутів. Високий рівень довіри до органів правління не є обов'язковим для забезпечення демократії. Завдяки тому, що в демократичних суспільствах мається величезна кількість інститутів, що борються за завоювання довіри народних мас, величезна кількість громадян може знайти визначені організації, на які можна покластися, як, утім, і інститути, яким не слід довіряти. Більш того, демократія вимагає постійного змагання між організованими групами, кожна з яких

прагне переконати окремих громадян у тому, що вона представляє саме їхні інтереси, і за допомогою цього завоювати їхню довіру.

Р.Роуз. Посткомунізм та проблеми довіри

За умови існування розгалуженої організованої мережі громадських організацій і політичних партій у дію вступають механізми утримання суспільства в стабільному стані; протестні настрої не виливаються в некеровані, агресивні, “анархічні” виступи. Це ще раз доводить необхідність побудови громадянського суспільства як істотного важеля протистояння узурпації влади з боку держави і певного “буфера” між державою та громадянами, що здатен конструктивно вирішувати суспільні проблеми країни.

Співробітництво державних інститутів із третім сектором, делегування певних соціально-економічних та інших функцій громадським організаціям можуть мати не лише значні соціальні, а й *морально-психологічні ефекти*, які виявлятимуться в зникненні відчуження між владою та громадою, зміцненні довіри громадян до влади. Адже громадяни очікують, що держава буде чутливо реагувати на їхні запити, потреби, інтереси, які у більш чітко оформленому вигляді представляє третій сектор. Взаємодія між владою та громадськими організаціями посилить *діалогове розв’язання проблем* суспільного розвитку, сприятиме виробленню в людей навичок *співробітництва*, зміцнить у суспільстві відчуття *єдності та патріотизму*.

Однак це не знижує необхідність укріплення довіри до влади в цілому та до окремих її представників, яка є нагальною проблемою українського сьогодення. Створення атмосфери довіри між державними управлінцями та громадянами є процесом багатовекторним (рис. 1.4).

Взаємодовіра складається з довіри:

І. З боку громадян до інститутів держави та державних управлінців.



Рис. 1.4. Складові довіри між державними управлінцями та громадянами

Звертаючись до представників держави, громадянин повинен бути впевнений, що йому сприятимуть у розв'язанні його проблем, нададуть необхідну допомогу в усіх його правомірних діях і вимогах.

Ця довіра визначається:

А. Авторитетом органів державного управління, напрацюваннями його інституцій, їх репутацією в суспільній свідомості.

Державні управлінці перебувають в ореолі ставлення до організації. Так, від негативного ставлення громадян до чиновництва незаслужено потерпають сумлінні працівники. Тому високий соціальний статус державного управлінця у суспільстві забезпечується не лише матеріальним і соціальним його захистом, а й значним авторитетом державно-управлінських інститутів у суспільстві. Створення високої репутації в очах громадськості потребує підвищення престижу державних органів, покращання системи відбору та удосконалення кадрів. Впровадження принципів гласності, рівного доступу до державної служби, урахування ділових якостей і професійної підготовки претендентів на посаду, конкурсність, об'єктивність атестації посадових осіб, реалізація меритократичного принципу в кар'єрному просуванні сприятимуть зміцненню виконавчої влади компетентними, професійно підготовленими працівниками, забезпеченню прозорості роботи органів державної влади і створенню умов для суспільного контролю з боку громадськості.

В. Особистою поведінкою кожного представника державного управління у відносинах з громадянами.

Авторитет будь-якої організації в остаточному підсумку підтверджується або дискредитується, загалом формується діями конкретних індивідів, які її представляють. Виконуючий свої службові обов'язки управлінець має пам'ятати, що саме йому суспільство довірило вирішувати найактуальніші питання державного управління, і громадська думка очікує від нього вчинків, що сприйматимуться як зразок суспільної поведінки.

II. З боку державних управлінців до держави, до громадян.

Атмосфера довіри виникає у процесі *взаємодії*, що спонукає вести мову про необхідність ствердження довіри державних управлінців до держави, громадянами якої вони є. Державні управлінці мають право на повагу своєї особистості, захист власної гідності. Довіра передбачає спільну відповідальність, перевіряється практикою, досвідом. У державі повинні бути сформовані та втілюватися в життя механізми захисту державних управлінців від неправомірних дій громадян, хамства, несправедливих звинувачень тощо.

Стійка довготривала недовіра до влади здатна призвести до феномену, який деякі дослідники називають "ірраціональною нелюбов'ю основної маси населення до чиновництва", і який через його закріплення в "ментальних" прошарках свідомості надто складно подолати.

Недовіра до влади з боку громадян зумовлює і зворотну залежність, оскільки державна влада, за визначенням, має жити народною підтримкою, без неї вона неіездатна. За стійкої недовіри до державних органів не лише

громадяни, а й представники влади перебувають у стані нерішучості, невизначеності, адже стрижневе запитання владних відносин – навіщо реалізувати владу – залишається без відповіді.

Забезпечення довірливого ставлення громадян до державної влади та її представників є одним із першочергових завдань, вирішення якого допомагатиме створенню ефективної системи державного управління та налагодженню гармонійних взаємин між суспільством та державою.

Високий рівень довіри посилює механізм співпраці між державними органами та громадянами; низька довіра призводить до його послаблення.

Недовіра громадян до влади спонукає державу до реформування. Проте недовіра може бути зумовлена і швидким перебігом реформування.

Кризи довіри до державних інститутів можуть виступати, за висновком М.Крозьє, зовнішніми проявами стрімкої трансформації сучасних суспільств, система державного управління яких вимушена реагувати на нові виклики та перебудовуватися.

При цьому реформування державного управління може мати значні наслідки етичного характеру, що руйнуватимуть не лише довіру громадян до влади, а й довіру державних службовців до держави як інституту. Саме до таких наслідків призводить упровадження в державне управління управлінських прийомів бізнесу, налаштованих на отримання прибутків, перехід державної служби на надання послуг громадянам, так званий “менеджеризм” у державному управлінні. Зсув етичних акцентів державної служби в бік прийнятих у бізнесі принципів іде врозріз із традиційними для цієї сфери ідентичністю, легітимністю та мораллю, про що вже йшлося. Громадяни втрачають довіру до інституту державної служби як представницького органу, що презентує інтереси громадян. Експерти висловлювали думку, що вплив описаних змін в адміністративній етиці може в остаточному підсумку викликати сумніви в легітимності державної служби.

Кризи довіри спонукають державу до ревізії етичних настанов, що прийняті в державних організаціях. Удосконалення довірливих відносин між громадянами та державними управліннями неможливе без переосмислення духовно-моральних підвалин державного управління, тобто:

- змістової зміни *моральних цінностей* представників державної влади;
- зміни *характеру взаємодії* державних управлінців із громадянами.

Передусім докорінної зміни потребують моральні цінності представників влади, переорієнтація їх від установки “володарювати” на установку “служити” народу України. Первинним має стати налаштування та орієнтація на партнерство держави та громади, на пріоритет прав і свобод людини й громадянина. Для державних управлінців неприпустимими є прояви байдужості та свавілля при розгляді звернень і правомірних вимог громадян, упередженість у вирішенні службових справ, прихильність і надання переваг окремим фізичним та юридичним особам.

Ще однією складовою забезпечення довірливого ставлення громадян до державних органів є принципова зміна характеру взаємодії з громадянами. Для реалізації цієї цілі, крім формування в державних управлінців високої етичної

культури, потрібно вдосконалювати їх психологічну культуру, поширювати знання етикетних норм, правил поведінки. Ввічливість, коректність, шанобливість, стриманість, висока культура спілкування повинні стати нормами в контактах посадових осіб із громадянами. Навіть у ситуації, коли державний управлінець не спроможний розв’язати проблему людини, громадянин має відчувати, що йому хотіли допомогти, ним не знехтували, його вислухали, зрозуміли, урахували його позицію. Саме тому державних управлінців необхідно навчати тому, як треба діяти й поводитися, щоб не підірвати довіру громадян до їхньої організації та влади в цілому.

За високого ступеня довіри до влади державні управлінці (як представники *управлінської еліти*) мають високий авторитет, є референтною групою для громадян, тобто творцями взірців соціальної поведінки, на які орієнтуються неелітні групи (рис. 1.5).

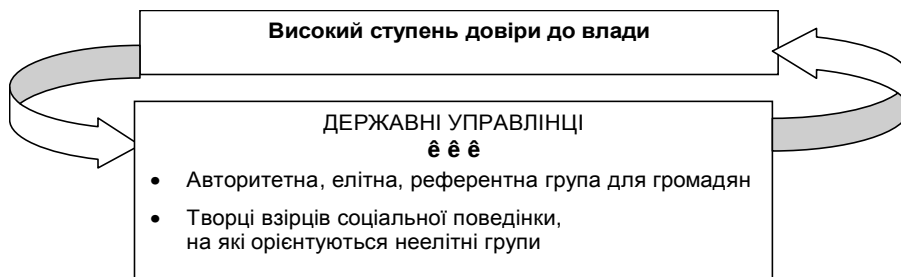


Рис. 1.5. Пов’язаність довіри з елітарністю державних управлінців

У демократичному суспільстві громадяни мають довіряти владним інститутам. Це вимагає кодифікації професійно-етичних норм поведінки, які б “оберігали” суспільство від зловживань владою. Сам феномен довіри визначається в етичних кодексах як підґрунтя відносин влади та громади.

Міжнародний кодекс поведінки державних службовців (ООН) проголошує: державна посада, що є такою згідно з національним законодавством, – означає довіру до посадової особи та передбачає обов’язок діяти в інтересах суспільства. У Модельному кодексі поведінки державних службовців (Рада Європи) йдеться про те, що державний службовець завжди має поводитися таким чином, щоб суспільна довіра й віра у чесність, неупередженість та ефективність державної служби зберігалися та підсилювалися.

Однак довіра до влади не забезпечується законами, наказами та кодексами. Довіру потрібно завойовувати. Її формування вимагає “тривалої та позитивної історії співробітництва та згоди” (Р.Роуз) між владою і громадою. Безумовно, для цього мають бути задіяні й етичні важелі.

Довіра з боку громадян до владних структур надає сенс державно-управлінській діяльності, стимулює працю державних управлінців, оскільки дає

відчуття значимості їхньої праці, приводить до зміцнення почуття професійної гідності, підвищує самооцінку професіоналів. Це, у свою чергу, сприятиме виробленню та засвоєнню управлінцями внутрішніх *моральнісних механізмів* запобігання використанню влади в корисливих цілях.

1.3. Місія та цінності державно-управлінської діяльності: моральні смисли

Ключовим моментом для побудови етики в державному управлінні є усвідомлення призначення державно-управлінської діяльності в суспільстві, соціальних функцій, які повинні виконувати представники державного управління, інакше кажучи, усвідомлення місії державного управління. Основне завдання державного управлінця: якісне та сумлінне виконання ним цього призначення.

Виявлення та чітке формулювання місії державного управління – базис для побудови всієї системи етики державних управлінців і фактор ствердження моральних відносин між владою та громадянами. Призначення державного управління формує розуміння місця державних управлінців у суспільстві; воно є стрижнем для побудови засад професійної діяльності та відповідних вимог до представників державного управління, масштабом для оцінки їхньої діяльності.

Принцип служіння народові – смислове ядро, навколо якого має вибудовуватися система ціннісних орієнтацій державних управлінців.

6 *Професійне призначення державних управлінців у демократичних країнах – служіння своєму народу та кожному його громадянину.*

Принцип служіння народові України в Законі України “Про державну службу” проголошується одним з основних принципів державної служби нашої країни. У “Загальних правилах поведінки державного службовця” формулюється суспільне призначення державних службовців України.

1.4. Суспільне призначення державної служби полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових обов’язків.

1.5. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини та громадянина, визначених Конституцією України і законами України.

Загальні правила поведінки державного службовця

Водночас слід мати на увазі, що державний управлінець служить народові, але через державну організацію. **Лояльність** до демократично обраної, легітимної влади є невід’ємною складовою феномену служіння.

Сьогодні існують різні стратегії діяльності держави, різні розуміння професійної місії державної служби та державних службовців, зокрема “традиційна”, орієнтована на *служіння народу*, та “модернова”, що має на меті *надання послуг громадянам*. Сутність, домінуючі цінності, переваги та недоліки цих стратегій відображені в табл. 1.2.

Як перший, так і другий підходи мають свої переваги та недоліки. Найбільш продуктивним було б поєднання двох представлених підходів. У такому випадку моральне призначення державної служби виражалось б у формулі: “Державні службовці служать народу України, задовольняючи його потреби в послугах держави”.

Нині в демократичних країнах все більшої популярності набуває концепція *належного (доброго) управління* (“good governance”).

Таблиця 1.2

Підходи до місії державної служби

	Місія державної служби	
Особливості	Державна служба як служіння	Державна служба як надання послуг
Суть підходу	державна служба – священний обов’язок	державна служба – виробник послуг, як різновид найму
Домінуючі цінності	• громадянськість • рівність • представництво • відповідальність • нейтральність	• орієнтація на користувача • ефективність • змагальність • менеджеризм • гнучкість • ініціативність • партнерство
Переваги	• орієнтація на справедливість • усталені стандарти професійної етики • націленість на рівне ставлення до всіх громадян	• чітко сформульовані вимоги • кількісні критерії ефективності • усвідомлена оптимізація структури й параметрів органів державного управління
Недоліки	• відсутність критеріїв ефективності роботи державних службовців • труднощі з оптимізацією роботи державної служби	• втрата довіри громадян до державної служби як до представницького органу • руйнація традиційно міцної корпоративної етики • бізнес-імідж державної служби • підрив принципу службової лояльності службовця державі

ООН визначила 8 основних характеристик належного управління: участь, верховенство права, прозорість, чуйність, прихильність узгодженості, справедливості і відкритості, ефективності і продуктивності, підзвітності. Концепція *належного управління* передбачає:

- побудову державного управління на основі демократичних принципів поділу влади, народовладдя, виборності та змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої влади, влади закону, політичного плюралізму та свободи преси;

- ефективність державного управління як досягнення поставлених цілей у найоптимальніші терміни та з розумно мінімальними витратами суспільних ресурсів.

Ідея служіння всьому народу повинна бути поєднана з принципом *пріоритету прав та свобод людини і громадянина*. Реалізуючи діяльність, орієнтовану на служіння народу, потрібно зважувати на необхідність дослуховуватися до інтересів різних соціальних груп, до потреб *кожного* громадянина.

Належне управління та права людини *доповнюють* один одного.

Принцип прав людини:

- забезпечує набір значень, щоб спрямовувати роботу уряду та інших політичних і соціальних акторів;

- надає набір критеріїв ефективності, за якими ці суб'єкти можуть бути притягнуті до відповідальності;

- формує напрями для вдосконалення державного управління.

Водночас без належного управління права людини не мають стійкої основи для поваги та захисту. Здійснення прав людини спирається на сприятливі допоміжні умови. Це включає в себе існування відповідної правової бази та установ, а також політичних, управлінських і адміністративних процесів, відповідальних за реагування на права й потреби населення (“Good Governance and Human Rights”).

Відданість ідеї служіння суспільству виявляється й у діяльності держави в цілому, і в діях окремих працівників. Професійна поведінка державних управлінців повинна ґрунтуватися на прагненні до найбільшого блага для суспільства та відповідати моральним цінностям, що прийняті в суспільстві як норма. Тому важливим постає не лише моральний зміст проголошених цінностей державного управління, а й сутність і моральна забарвленість дійсних *орієнтацій* та *мотивацій* державних управлінців.

Неповажливе, грубе або байдуже ставлення представників влади до громадян, незнання справжніх суспільних потреб є свідченням відірваності державних управлінців від народу та відсутності в них мотивації на служіння суспільному благу.

Якщо служіння *не є значимим* для державних управлінців, воно *не може стати* для них *мотивом* праці, предметом вольових зусиль. Мотивувати діяльність державних управлінців на досягнення суспільних цінностей, гармонізувати й узгоджувати приватні та суспільні інтереси здатні відчуття співгромадянськості з іншими представниками суспільства, усвідомлення себе як частини соціуму, патріотизм. Пошук шляхів стимулювання мотивації до доброчесної праці – один із перспективних шляхів розвитку державного управління України.

На мікрорівні етика державного управлінця, що орієнтована на служіння, виражається в ефективній праці, вияві етичної чутливості у взаємодіях із громадянами, у реалізації базових етичних принципів діяльності та комунікації.

Навколо місії професії будується вся професійно-етична система державного управління (див. рис. 1.6).



Рис. 1.6. Проблематика етики державного управління

Цінності відображають те, що є важливим, цінується. Цінностями демократично орієнтованого державного управління є життя та гідність людини, повага до неї, справедливість, солідарність тощо.

Специфічною ознакою сучасного державного управління є його орієнтація на демократичні та бюрократичні цінності.

У сучасних умовах в етиці державного управління *взаємодоповнюються* цінності:

- *демократичні* – орієнтовані на відстоювання демократії – служіння суспільному благу, захист прав людини, громадянськість, соціальна справедливість, рівність тощо;
- *бюрократичні* – орієнтовані на раціоналізм та якісне виконання службових обов’язків – відповідальність, професіоналізм, лояльність, ретельність, точність тощо.

Довгий час у суспільстві існували суттєві розбіжності між бюрократичною та демократичною культурами. “Якщо бюрократична культура – це інструмент для поширення “згори донизу” вже готової та завізованої істини, то культуру демократії слід уподібнити свого роду... пристрою, за допомогою якого підсумовуються сигнали тисяч і тисяч мислячих датчиків” (Е.Соловйов).

Нині державне управління приречене на стагнацію, якщо воно не “тримає руку на пульсі” суспільних потреб, не практикує, крім бюрократичних, і демократичні цінності у взаємодіях із суспільством або нехтує методами демократизації у внутрішньо-професійному середовищі.

1.4. Національні інтереси як ціннісна детермінанта державного управління

Ціннісні основи державної влади, її етичні зобов’язання мають системоутворюючий характер. На це вказував відомий мислитель-гуманіст Альберт Швейцер (1875–1965), який стверджував: “Культура, в якій деградують засади

етики, приречена на занепад”, і відповідно: держава, в якій деградують засади етики державних управлінців, приречена на занепад.

Національні інтереси кожної країни виступають як фундаментальні елементи системи державного управління. Вони впливають з об’єктивних суспільних і національних потреб (становлять їх найбільш загальний інтегрований показник) і цінностей. Теоретично національні інтереси повинні виступати основою формування основних напрямів і визначення завдань і цілей як внутрішньої, так і зовнішньої політики держави, а також відображати фундаментальні потреби нації. Термін “національні інтереси” широко використовується у внутрішньополітичному дискурсі України.

Поняття “національний інтерес” чи “загальнонаціональний інтерес” в Україні запозичене з європейської та американської науки, де його вживають як синонім державного інтересу (сєнс слова “nation” в англійській мові не повністю збігається з розумінням українського слова “нація”).

Національні інтереси відображають фундаментальні *цінності* та *прагнення* українського народу, його *потреби* в гідних умовах життєдіяльності, а також цивілізовані *шляхи* їх створення і *способи* задоволення (Ф.Медвідь). Вихідними принципами визначення національних і національно-державних інтересів, насамперед, є чітке розуміння того, *чим є сучасна українська нація*, у вузькому сенсі, як етнічно однорідне співтовариство громадян української національності, які проживають в Україні, і в широкому – як відкрите поліетнічне співтовариство, історично сформоване на території України, яке усвідомлює себе українським народом, а його члени – громадянами України, тобто йдеться про політичну націю. Однак цього недостатньо. Також необхідне усвідомлення того, якою нація бачить себе в майбутньому в глобальному світовому масштабі (образ бажаного і досяжного майбутнього), і *відповідна стратегія реалізації цього бачення*.

Національні інтереси є інтегруючим, єднальним фактором співіснування людей і народів у державі, який направляє націю на поліпшення умов соціального та політичного буття, і є основою (домінантним орієнтиром) загальногромадянських устремлінь. В.Андрущенко зазначає, що національні інтереси відображають усвідомлення державних потреб і завдань політико-управлінською елітою даної держави. Національні інтереси охоплюють увесь спектр життєдіяльності нації як політичного суб’єкта. Існування політичного суб’єкта визначається через здійснення (досягнення, реалізацію) інтересів. Інтерес припускає активне ставлення суб’єкта до вибору оптимальних можливостей реалізації мети. Національні інтереси дають змогу реалізуватися політичному суб’єкту в якості єдиного цілого, тому національні інтереси мають глобальний характер. Однак глобальність при цьому не суперечить локальності, оскільки здійснення національних інтересів зумовлено інтересами конкретних індивідів, а улаштованість у глобальному масштабі проектується на локальний масштаб. Чим успішніше здійснюються національні інтереси, тим більше можливостей має відкриватися для громадян нації.

Ключем до поведінки і діяльності систем, що саморегулюються є цінності, з орієнтацією на які функціонують ці системи і які наслідують суб'єкти управління таких систем. Саме ціннісноорієнтована управлінська доктрина складає теоретичне підґрунтя державно-управлінської діяльності в умовах демократичного врядування. Цінності суб'єктів управління представляють їх вихідні настанови і водночас працюючі (а не тільки ті, що декларуються) критерії оцінювання результатів управлінської діяльності.

Система управлінських цінностей має багаторівневу структуру. Так, наприклад, виділяють три взаємопов'язані рівні в системі цінностей державного управління: мега-, макро- і мікрорівень (табл. 1.3).

Національні інтереси охоплюють всі три рівні цінностей. Цінності мега- і макрорівнів безпосередньо відображаються у змісті національних інтересів України і реалізуються через професійну поведінку державних службовців у рамках парадигми ціннісно-орієнтованого управління.

Таблиця 1.3

Система цінностей державного управління

Універсальні цінності (мегарівень)	Функціонально-операційні цінності (макрорівень)	Принципи найпоширеніших зразків поведінки (мікрорівень)
- повага людської гідності - свобода - демократія - рівність - верховенство права - права людини - духовність - патріотизм	- законність - прозорість та відкритість - підзвітність - ефективність - відповідальність	- єдність інтересів - субсидіарність - пропорційність - згуртованість - адекватність - інновативність - поєднання позитивного і негативного зворотного зв'язку - самоуправління
НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ		

Змістовий базис функціональних цінностей та унормованих зразків поведінки уточнюється в рамках суспільного договору на міжнаціональному та національному рівнях, а також на рівні професійних спільнот, організацій і референтних груп через посилення до універсальних цінностей мегарівня. У табл. 1.3 наведено перелік позитивних полюсів унормованих зразків поведінки або управлінських практик. Ці зразки поведінки державних службовців з точки зору громадськості можуть набувати негативного сенсу на кшталт групової взаємної поруки, особистої відданості підлеглого керівнику, внутрішньої організаційної унормованості участі в корупційних діях тощо. Саме запобігання такому перетворенню операційно-функціональних цінностей має сприяти наслідування на організаційному і загальносуспільному рівнях цінностей мегарівня, а також унормована орієнтація системи державного управління на реалізацію національних інтересів.

У ракурсі шанування гідності інших осіб існують такі складові ціннісно-орієнтованого управлінського підходу:

– забезпечення необхідної поведінки суб'єктів, звертаючись до потреб гідності, які задовольняються в автономному режимі через зв'язок роботи, що виконується, із цінностями, які шанують ці суб'єкти;

– відносність арбітражу під час розпорядження матеріальними благами (створення правил для їх використання і допомога в їх отриманні);

– корисливі потреби задовольняються “згори” шляхом визначення умов діяльності, які розглядаються суб'єктами в контексті своїх обов'язків щодо просування цінностей організації;

– намагання не допустити “цирлячих перегонів”, підкресливши, що не існує кращих та гірших, кожний має свій набір талантів.

В.Стрельцов

У системі державного управління національні інтереси виконують функцію цілевизначення на інституційному рівні і, відповідно, критеріальну функцію при оцінюванні дотримання операціональних цінностей управління. Зокрема, законодавчо закріплена орієнтація державного управління України на реалізацію національних інтересів принципово визначає сенс його ефективності.

Система національних інтересів також являє собою багатопараметричну ціннісну когнітивну схему (теорію), яка відображає в узагальненому вигляді потреби суспільства та держави, цілі державного управління і, відповідно, критерії оцінки його ефективності. Ретроспективна оцінка стану реалізації національних інтересів і стану ситуації соціальної напруженості представляє узагальнену характеристику наявної ситуації, тобто інструмент аналізу управлінського циклу. Їх динамічне поєднання реалізується за допомогою управлінських практик або зразків поведінки.

Існує цілий спектр проблем різного рівня, які вимагають глибокого вивчення і чіткого визначення національних інтересів України, налагодження системи оперативного відслідкування стану національних інтересів і отримання різноманітної інформації, яка відображає процеси, що впливають на національні інтереси України. До завдань, які стоять перед державою, але внаслідок їх невіршення (або неповного вирішення) перетворилися на хронічні проблеми, можна віднести такі:

- 1) створення цілісної концепції і політики у сфері формування і проведення збалансованої політики на державному рівні;
- 2) інституціоналізація системи визначення і врахування національних інтересів у державній політиці на всіх рівнях урядування;
- 3) активізація процесів у суспільній свідомості, що сприятимуть самоідентифікації громадян незалежної України;
- 4) перехід від якісного до кількісного опису національних інтересів і побудови матричних моделей балансу інтересів;
- 5) формування інформаційної бази для підтримки прийняття рішень на державному рівні з урахуванням національних інтересів країни.

У реальному житті часто виникають ситуації, коли різні проблеми, у вирішенні яких зацікавлені всі, і які необхідно віднести до сфери національних

інтересів країни, серйозно суперечать одна одній. За таких обставин суперечливі інтереси тісно пов'язані між собою і потребують відповідного, дуже виваженого комплексного підходу до їх задоволення. При цьому виникає питання про взаємопов'язаність, баланс інтересів, їх гармонійне поєднання і звернення до універсальних цінностей.

1.5. Основні етичні принципи державного управління

Принципи державного управління – основоположні ідеї, керівні начала, що лежать в основі управлінської діяльності та розкривають її сутність. Принципи найбільш узагальнено виражають моральні вимоги, задають спрямування, пріоритети, на яких вибудовується державне управління та якими мають керуватися державні управлінці у своїй діяльності. Керівними началами державного управління, діяльності й поведінки державних управлінців у країнах демократії стають принципи пріоритету суспільного блага, гуманізму та дотримання й захисту прав і свобод людини та громадянина, верховенства права, демократизму та законності, поваги до людини, відповідальності, чесності, безпристрасності та неупередженості, дотримання загальновизнаних норм моралі, відкритості та прозорості, ефективності та результативності тощо.

1.3. Державна служба ґрунтується на таких основних принципах:

- служіння народу України;
- демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- пріоритету прав людини і громадянина;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, віданості справі;
- персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни;
- дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Загальні правила поведінки державного службовця

Розглянемо деякі з основних принципів державного управління.

Реалізація принципу служіння народу, суспільному благу, сутність якого вже аналізувалася попередньо, в країнах демократії тісно пов'язана з дотриманням принципів гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Г Принципи гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина – пріоритетні принципи державного управління, в основу яких покладено визнання людини найвищою соціальною цінністю суспільства та повага до її особистої гідності.

У контексті реалізації цих принципів базовими завданнями держави стають:

- формування в суспільстві соціального партнерства – між державою, бізнесом і людиною;

- побудова відносини у державі на правових і моральних засадах (а не на силі влади);
- гарантування безпечного та вільного існування і розвитку людини, її матеріального благополуччя;
- підвищення якості життя.

Влада мусить бути уважною до проблем *кожної* людини. Права людини окреслюють свободи, які, перш за все, має поважати, оберігати та захищати держава. Водночас права людини обмежують владу державного апарату, ставлять заслін свавільному втручання держави в приватне життя особи. Від державних управлінців, які приймають і реалізують рішення, очікується забезпечення двох “видів” прав людини:

- позитивних (надання людині певних позитивних благ та можливостей);
- негативних (захисту особи від втручання в приватне життя інших людей або державних інституцій).

Однак у діяльності державних органів ідеї виконання професійної місії і принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина не завжди знаходять гідний відгук. Для пострадянської бюрократичної етики характерні:

- постійне прагнення до перебільшення своїх службових повноважень, посилення вертикальної побудови організації влади й управління;
- розуміння управління як форми особистого контролю над людьми;
- позитивне ставлення до різних проявів свавілля і самовладдя при здійсненні службових функцій;
- розгляд відносин із громадянами в рамках схеми “начальник – підлеглий”;
- схильність до маніпулювання людьми й інформацією заради власної вигоди;
- прагнення до постійної підміни службових відносин неформальними, міжособистісними;
- нечіткість висловлення власних позицій у складних управлінських ситуаціях і при опонуванні думці начальства;
- постійне використання нечесних прийомів стосовно громадян у процесі виконання службових функцій;
- необов’язковість і низька відповідальність, ненадійність як партнера;
- недооцінка організаційних аспектів управлінської діяльності;
- низька моральна відповідальність за прийняття рішень;
- статусна лояльність, низька роль понять про обов’язок, відповідальність, особисту репутацію під час виконання функцій тощо.

А.Соловйов

Нині пріоритет прав і свобод громадян виявляється не лише принципом, що має реалізувати держава, а й цінністю, дотримання якої контролюється з боку громадянського суспільства.

Від зловживань влади громадяни України захищені положеннями Конституції України, іншими законодавчими актами. Однак для забезпечення гуманістично орієнтованого функціонування державної влади мають бути задіяні й суто моральні та професійно-етичні регулятори.

Одними із базових принципів демократично орієнтованого державного управління є принципи демократизму та законності.

Г *Принцип демократизму відображає те, що народ виступає єдиним джерелом влади.*

Народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади; контроль за діяльністю органів виконавчої влади здійснюється органами законодавчої та судової влади, прокуратури, а також громадянами (громадський контроль).

Г *Принцип законності в державному управлінні передбачає, що діяльність органів державної влади має будуватися на основі повного та неухильного дотримання й виконання Конституції та законів, інших правових актів.*

Однією із основних ознак належного державного управління є справедливість. Задоволення потреби в справедливості державної влади є найважливішим із моральних очікувань суспільства.

Г *Принцип справедливості передбачає забезпечення існування належної рівноваги.*

Справедливість – це постійна та вічна воля віддати кожному належне (Юстиніан). Як категорія морально-правової та соціально-політичної свідомості справедливість являє собою широкий спектр значень, що утримують вимогу відповідності між значимістю індивідів або соціальних груп та їхнім соціальним становищем, між їхніми правами та обов’язками, працею та винагородою, проступком та покаранням тощо.

В історії суспільної думки починаючи з Платона широко поширена позиція, згідно з якою справедливість отожднюється з утвердженням загального добра. Звідси випливає те, що соціальна справедливість має основоположне значення в соціальному житті, є головною чеснотою політичного устрою та державного управління.

Однак ця теза має своїх опонентів, які стверджують, що рівень справедливості суспільства – це лише один із кількох критеріїв бажаності життя в ньому. Крім справедливості, такими виявляються економічне процвітання країни, рівень добробуту громадян, розвиток науки й культури, рівень свободи та дотримання прав громадян тощо.

У будь-якому разі справедливість постає значущим принципом формування й реалізації державної політики.

У рамках етичної думки поняття справедливості зазвичай визначається як поняття моральної свідомості, що виражає не ту чи іншу цінність, а їх загальне співвідношення між собою, конкретний розподіл між індивідами.

Поставши у результаті пошуку міри людських вчинків, справедливість базується на явищі “зворотного зв’язку”, тобто сумірності, співвіднесеності

наданого й отриманого, здійсненого та його наслідків, намірів та їх втілення. Як найбільш “практична”, одна з найнаближеніших до людської життєдіяльності категорія, справедливість упродовж століть зазнавала змін у її розумінні. Однак залишалося певне ядро цього поняття, яке дає нам підстави говорити про “вічну справедливість”. Більш того, деякі дослідники відзначають існування онтологічно притаманної людській свідомості потреби у справедливому суді, або ж душевної схильності до дотримання справедливості як етичної достовірності.

Справедливість включає як ідеал, так і спосіб, процес його досягнення. Вирізняються різноманітні аспекти та ракурси цього явища. Наприклад, справедливість постає як міра вимоги, правильність цієї міри, оцінювання вчинку чи діяльності на її основі та міра віддачі. Виділяють такі елементи справедливості, як цінності, які її обґрунтовують, правила (норми), які виражають справедливість, а також дії, які її реалізують та закріплюють у певних результатах.

Загалом справедливості в суспільстві можна досягти за умови наявності угоди про можливості, однаково доступні або закриті для всіх, пошанування невеликої кількості загальних фундаментальних положень, які закріплені в конституції. Справедливість передбачає певний рівень злагоди між членами суспільства стосовно принципів, за якими вони живуть.

Розуміння справедливості як цінності, обґрунтованої доказами розуму й прийнятої в результаті обговорення, іде ще з часів Гоббса. Ідея побудови справедливого суспільства на основі поглядів, прийнятих у дискурсі, і зараз є однією з найпопулярніших. Вирішення конфліктів тут передбачає не боротьбу, а взаємну готовність до збалансування інтересів, за якого цінність чужої свободи буде сприйматися так само, як цінність власної свободи. Постійна перевірка та урівноваження інтересів бачиться як обов’язок індивідів, які будують свої стосунки на основі справедливості. Такими є позиції сучасного конвенціоналізму.

Яскравим прикладом зумовлення справедливості на конвенційних засадах є морально-правова концепція Дж.Роулса. У “Теорії справедливості” він визначає справедливість як чесність, що покликана забезпечити недоторканність кожного. Будь-який із принципів справедливості має бути раціонально обґрунтованим, і тільки потім затвердженим як основоположний для людської спільноти. У раціональному обговоренні та обґрунтуванні принципів беруть участь усі учасники соціальної взаємодії. Після узгодження та врахування позиції кожного, які повинні базуватися на неупередженості та раціональності, приймається певне рішення, яке стає згодом основним законом. Таким чином, для вироблення ідеалу належного справедливого суспільства стає необхідним суспільний договір, який покликаний захистити інтереси кожного з його членів. При цьому дієздатність принципів справедливості, які вироблені раціонально та на засаді згоди, залежить від того, що в разі гіпотетичної необхідності поміж різними індивідами можуть бути знайдені компроміси. Дж.Роулс пише про те, що суспільство, яке задовольняється принципами справедливості як чесності, нагадує ту гіпотетичну асоціацію, за якої стає можливим вільне входження людей,

оскільки вільні та рівні індивіди виявляють згоду на умови, що є суттєво чесними. Ось чому члени цієї спільноти – автономні, і обов'язки ними приймаються цілком свідомо.

Будь-які принципи справедливості мають сенс тільки на фоні певним чином структурованої соціальної реальності, особливості якої надають можливості для пошуку справедливої системи взаємовідносин між членами суспільства. Соціальна справедливість визначає рамки, в межах яких реалізуються конкретні варіанти розподільчої справедливості.

Розуміння справедливості формується в суспільному діалозі в широкому соціально-культурному контексті. Формування та реалізація державної політики, що базується на сформованих, широко визнаних у суспільстві принципах справедливості, є одним із орієнтирів та критеріїв успішності діяльності державної влади.

Безумовно, в демократичному суспільстві розуміння справедливості виробляється широким суспільним загалом, а державно-управлінські структури “вловлюють” ці суспільні очікування, вони фіксуються в законодавстві, нормативних правових актах і реалізуються (мають реалізуватися) в державній політиці.

У формуванні та реалізації державної політики виходячи із критерію справедливості центральна роль відведена державним управлінцям. Етичні принципи політики набувають практичного значення на рівні їх утіленості в реальних діях представників державної влади.

Особливо суттєвим є вимір справедливості як базового принципу у відносинах державних управлінців з громадянами, що зумовлено вагомістю влади, що делегується державним управлінцям з боку суспільства для розробки та здійснення державної політики.

З огляду на владу, яку державні службовці реалізують у процесі розробки і здійснення державної політики, необхідно приділяти велику увагу етичним нормам, якими вони керуються, виробляючи рекомендації й ухвалюючи рішення... Державні службовці повинні перейматися питаннями на кшталт: який варіант курсу політики буде найсправедливішим у цьому випадку? Завдяки якому варіанту можна найкраще реалізувати цінність поняття рівності? Або свободи? Або справедливості?

К.Кернаген

У процесі вироблення та реалізації державних рішень особливу увагу необхідно звертати на дотримання кожним державним управлінцем етичних норм, установлених процедур і цілковиту заборону певних засобів, що деформують, а іноді й зовсім анулюють цілі, які ставить перед собою держава.

Жоден державний управлінець не має права виявляти своїх особистих уподобань, кожен має керуватися лише інтересами народу. Порушення прав людини, грубість, халатність, використання службового становища, корупційні дії розглядаються як відхід від принципу справедливості. Державне управління, як і суспільство загалом, потребує існування справедливої рівності в роз-

поділі прав та обов'язків (тобто в доступності справедливості), і справедливої конструктивної нерівності – у розподілі благ.

Відчуття надійності та передбачуваності державного управління підтримуються принципами чесності та професіоналізму.

Г Принцип чесності – моральний принцип, що включає правдивість, принципівість, вірність прийнятим зобов'язанням, переконаність у правоті здійсненої справи, щирість, визнання і дотримання прав інших людей на те, що їм законно належить.

Протилежністю чесності є обман, брехня, крадіжка, віроломство, лицемірство. Професійна чесність на державній службі ґрунтується на понятті неупередженості, безпристрасності.

Про сутність принципів та чеснот професіоналізму та професійної відповідальності йтиметься в розд. 3.

Г Принцип неупередженості в державному управлінні означає відсутність упереджень у процесі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

Неупередженість, безпристрасність як вимога етики державного управління передбачає рівне ставлення до будь-якого суб'єкта (громадянина або групи), демонстрацію однакового поводження в однакових ситуаціях, налаштованість на надання якісних послуг кожному клієнту.

Прийняття та реалізація рішень при цьому відбувається на основі *раціонально* осмислених правил, незалежно від власних інтересів і пріоритетів управлінців. Щоб законослухняні громадяни не відчували утисків з боку держави або окремих її представників, жоден державний управлінець не має права виявляти особисті уподобання під час виконання службових обов'язків.

У сфері державної адміністрації упередження означає схильність на користь певного результату під час оцінки окремої ситуації, наслідком чого стає необґрунтоване чи несправедливе заподіяння шкоди спільному інтересу або правам інших зацікавлених сторін. Правові та моральні положення, що забороняють державним службовцям брати участь у рішеннях, які зачіпають питання, в яких у цих службовців є персональний або особистий інтерес, призначені для підвищення показника неупередженості (Європейські принципи державного управління, SIGMA, 1999).

Рішення та дії мають бути вільними і від впливу третіх осіб, членів певних груп (хоч би за якою ознакою вони виділялися: родинною, дружньою, професійною, гендерною, етнічною, расовою, конфесійною і т.ін.); управлінці не повинні виділяти й дискримінувати когось за релігійними або політичними поглядами, філософським світоглядом тощо.

Вважається, що найкраще принципи нейтральності та безпристрасності чиновників реалізуються в умовах, коли:

- 1) режимові ніщо серйозно не загрожує ззовні або зсередини;

2) суспільство є відносно вільним від значних соціальних розходжень та забобонів;

3) воно є відносно незалежним від інститутів патронажної системи;

4) існує зріла політична система, політика відділена від релігії, уряд усвідомлює свою силу і можливості;

5) населення підтримує політичний режим, ідентифікуючи себе з ним;

6) “сходи” політичної та адміністративної кар’єр відокремлені, на усіх поширюється єдина законність завдяки незалежній судовій владі та відкритій системі правління, що забезпечує право людей на інформацію;

7) кар’єра державного службовця має високий суспільний престиж, прихід на службу сприймається як справедлива та чесна система добору відповідно до достоїнств кандидатів;

8) гарна якість роботи ефективно заохочується, можливості для корупції мінімізовані;

9) вищі рівні державних службовців почувають себе максимально вільними від фінансових і матеріальних проблем та можуть цілком присвятити себе своїм суспільним обов’язкам*.

Неупередженість, безпристрасність автоматично не призводить до ствердження справедливості, оскільки можна бути послідовним і ставитися до всіх однаково, але при цьому виявляти байдужість до громадян, порушувати принцип справедливості. Утім неупередженість може стати фундаментом для формування рівного, справедливого та поважливого ставлення державних управлінців до громадян. Зауважимо також, що вона діє під час запобігання аморальним діям, однак не гарантує етично чутливої поведінки управлінців. Тому слід розрізняти неупередженість як: 1) незацікавленість, байдужість; 2) доброзичливе, дружнє ставлення до громадян.

Суттєвим принципом державної служби є принцип *політичної неупередженості*. Ще М.Вебер доводив, що справжньою професією дійсного чиновника не повинна бути політика. Він має “управляти” насамперед *неупереджено* – вершити справи без гніву та пристрасті. Орієнтованість на суспільне служіння базується на безпристрасному ставленні до будь-якої політичної сили, якщо вона функціонує в рамках закону.

Стаття 8. Політична неупередженість

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виконують свої службові повноваження політично неупереджено, уникають демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовують службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків.

2. Положення частини першої цієї статті не поширюється на осіб, які обіймають політичні або виборні посади.

Закон України “Про правила етичної поведінки”

*Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия / А. В. Оболонский / Ин-т гос-ва и права. – М. : Дело, 2002. – С. 82–83.

Необхідність у політичній неупередженості зумовлена тим, що:

- державна служба – це служба на благо *всього* народу, тому державні службовці у своїх діях не можуть відображати й реалізувати інтереси лише певної політичної групи (ціннісний аргумент);
- політична боротьба всередині державної служби призводить до неузгодженості в державному управлінні, втрати контролю над ситуацією, відсутності єдності в суспільстві, до безладдя (функціональний аргумент).

На вимогах щодо політичної діяльності чиновників позначається зміст, який вкладається в розуміння лояльності. Скажімо, у Франції лояльність бюрократії розуміється як лояльність до держави, як вірність нації та конституції, а не уряду. А звідси – французькі чиновники (крім високопоставлених посадовців) користуються більшими політичними правами та свободами, ніж державні службовці інших західних країн; в їх особистих справах не може фігурувати будь-яке згадування про їхні політичні, філософські чи релігійні погляди. А західнонімецьке, американське та англійське право припускає обов'язок вірності чиновників державній владі.

Суттєвим кроком до визнання прав і свобод державного службовця як громадянина є переосмислення принципу “політичної нейтральності”. У суспільстві й усередині державної служби відбувається усвідомлення того, що неможливо й не потрібно вимагати від представників бюрократії повного відсторонення від політичного життя країни. Державний службовець як громадянин не може нейтралізувати свої погляди, переконання, бачення політичної ситуації, неспроможний “нейтрально” існувати в суспільстві, не перейматися інтересами, турботами населення, нехтувати аналізом тенденцій суспільного розвитку. Чиновництво активно залучено до політичного життя соціуму, бере діяльну участь у підготовці та реалізації політичних рішень, володіє інформацією та організаційними навичками, необхідними для втілення тієї чи іншої політики. Посилення впливу бюрократії на політику навіть поставило перед суспільною думкою питання: хто стоїть при владі – політики чи державні службовці?

Нині існує два “крайніх” підходи до розв'язання цієї проблеми: 1) визнається неминучість втягування чиновництва в політику і йде пошук механізмів для регулювання цієї проблеми (реалізується в Німеччині, Франції, Норвегії); 2) відстоюється “невтручання” чиновництва в політику (практикується в країнах Великобританії, Австралії, Новій Зеландії, Нідерландах, Данії, Швеції).

Вважається, що необхідно розрізняти політичне втручання в класичному розумінні “політики” (як здійснення партійного патронажу в інтересах конкретної особи або групи) та участь державних службовців у формуванні “державної політики”. *Посилення політичної ролі чиновництва взаємопов'язане з проблемою послаблення його політизації.*

Державним службовцям слід уникати безпосередньої участі в політиці (“в класичному розумінні”) під час виконання службових обов'язків. Вимога діяти неупереджено, не намагатися перешкоджати законній політиці, рішенням або

діям органів державної влади має стати жорсткою умовою перебування на державній службі. І хоча широта розуміння лояльності варіюється залежно від тієї чи іншої країни (принцип лояльності, до речі, регулює і ставлення державного апарату до політичних партій), принцип політичної неупередженості обов'язково фіксується в кодексах державних службовців як одна з базових професійно-етичних вимог.

Важливо завдяки чутливості й професіоналізму державних службовців віднаходити баланс між відданістю державній політиці та відстороненістю від політики. Якщо принцип політичної неупередженості вступає у суперечність з *особистими цінностями*, кожен із чиновників має зробити свій вибір, і в разі домінування сильного бажання реалізувати партійні інтереси – залишити державну службу. Нейтральне виконання побажань політичного гравця може вступати в конфлікт із *загальноприйнятими цінностями* і порушувати норми суспільної моралі. У цьому контексті гостро постає питання про можливий конфлікт між принципами нейтральності та лояльності та про межі лояльності.

Важливими принципами належного державного управління є принципи відкритості та прозорості.

Відкритість державного управління – наявність каналів взаємопроникнення для всього спектра соціальних, економічних і політичних сил, що передбачає зовнішню ретельну перевірку державно-управлінських рішень та їх реалізації.

Прозорість – максимально можлива доступність інформації про діяльність управлінського апарату, що передбачає формування жорсткого механізму громадського впливу на сферу державного управління за допомогою представницьких інститутів, які націлені на докладну перевірку та нагляд.

Відкритість більшою мірою характеризує соціально-комунікативний, а прозорість – функціональний зріз відносин і процесів, що відбуваються в державному управлінні. Відкритість і прозорість, з одного боку, захищають державні інтереси, оскільки знижують вірогідність несумлінного управління та корупції. З другого боку, вони необхідні для захисту прав громадян, оскільки інформують про причини прийняття управлінського рішення і допомагають зацікавленим особам здійснювати право на відшкодування збитків за допомогою оскарження рішення.

Сутність та етичні виміри принципу ефективності в державному управлінні окремо буде розглянуто в розд. 2.

Принципи державного управління задають основоположні напрями реалізації державно-управлінської діяльності, сумісної з цінностями суспільної моралі.

Професійно-етична система державного управління, крім цінностей та принципів, містить вимоги до моральних якостей, якими необхідно володіти державним управлінцям для належного виконання місії професії, своїх професійних обов'язків, та професійно-етичних норм і стандартів поведінки. Оскільки вимоги до якостей та норм поведінки стосуються безпосередньо пред-

ставників державного управління, їх сутність розглядатиметься в розд. 3, що присвячений аналізу етики державних управлінців як безпосередніх суб'єктів державно-управлінської діяльності.

ТАКИМ ЧИНОМ, етика державного управління – інституційна етика, яка впливає з місії та філософії державного управління і презентує його цінності, етичні принципи, норми й механізми їх підтримки; етика державного управлінця ґрунтується на усвідомленні професійного призначення системи етичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у свідомості державних управлінців, орієнтують і регулюють їх відносини, діяльність у сфері державного управління.

Основною проблемою владних відносин, необхідною умовою життя демократичного суспільства є довіра громадян до держави, яка тісно пов'язана з легітимністю влади.

Основне суспільне призначення (місія) державного управління, діяльності державних управлінців – служити народові та кожному його громадянину. Навколо місії будується вся етична система державного управління: цінності, принципи, норми та стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей та професійно-етичних характеристик державних управлінців. Цінності державного управління є вихідними настановами і водночас критеріями оцінювання результатів управлінської діяльності. Суттєвою ціннісною детермінантою державного управління є національні інтереси. Принципи державного управління задають основоположні напрями реалізації державно-управлінської діяльності, сумісної з цінностями суспільної моралі.

Перетворення в етиці державного управління можуть проходити через особистісну моральнісну саморегуляцію державних управлінців та дію інституціональних впливів (етичної інфраструктури).



Завдання та запитання для самоперевірки

1. Якою є специфіка професійно-етичних вимог, на відміну від загальноприйнятих моральних вимог?
2. Виявіть особливості професійної моралі та професійної етики.
3. Охарактеризуйте сутність етики державного управління та етики державного управлінця.
4. Яка роль етики державних управлінців у формуванні демократичної держави та ефективного державного управління?
5. Опишіть особливості структурного та нормативного підходів до етики державного управлінця.
6. Які фактори визначають рівень довіри населення до влади?
7. Який зв'язок існує між довірою до державних управлінців та здатністю їх бути елітою суспільства?
8. У чому полягає професійна місія державних управлінців?

9. Розкрийте суть поняття “служіння” в етиці державного управління.
10. Які наслідки етичного характеру може мати зміна основної орієнтованості діяльності держави з принципу “служіння народу” на принцип “вироблення суспільно значимих послуг”? Аргументуйте Вашу позицію.
11. Охарактеризуйте сутність концепції належного (доброго) управління.
12. Виявіть роль цінностей у системі етики державного управління.
13. Охарактеризуйте роль принципів у системі етики державного управління.
14. Якими є основні принципи державного управління?
15. Яке змістове наповнення принципу пріоритету прав та свобод людини і громадянина?
16. Який зміст вкладається в поняття “справедливість” у державному управлінні?
17. Охарактеризуйте значимість принципу неупередженості в державно-управлінській діяльності.
18. Поясніть сенс вимоги політичної неупередженості на державній службі.
19. Виявіть особливості змістовного наповнення принципів відкритості та прозорості.



Завдання для самостійного опрацювання

1. Проаналізуйте наявні в практиці державного управління України вияви професійного егоїзму державних управлінців.
2. Поясніть, чим, на Вашу думку, зумовлений недостатній рівень довіри до представників державної влади в сьогоdnішніх умовах.
3. Виявіть, яким чином можливо підвищити рівень довіри громадян до державної влади.
4. Дайте відповідь на запитання голови ради директорів “Форбс Медіа”, американського політика Стіва Форбса: “Справедливого та морального суспільства хочуть усі. Але... чи дійсно вирішувати, що справедливо і морально, повинні державні бюрократи, пов’язані політичними інтересами?”.

Розділ 2. ЕТИЧНІ ОСНОВИ ВИРОБЛЕННЯ ПОЛІТИКИ

2.1. Значимість цінностей у виробленні політики

Оскільки державне управління “виконує важливу роль у формуванні державної політики”, воно є “частиною політичного процесу” (Г.Райт).

Політичні рішення та їх утілення в життя мають суттєві етичні виміри. Етика акцентує увагу на цінностях, що мають бути присутніми в політичних рішеннях, дає моральне обґрунтування як напрямам політики, так і окремим (включаючи альтернативні) політичним рішенням; допомагає розв’язати ціннісні конфлікти, які спроможні загальмувати здійснення політики (про основні етичні засади державного управління йшлося в розд. 1).

Визначення, формування й поділяння цінностей для поширення і посилення демократизації залишається центральним і життєво важливим завданням теорії й практики публічної політики (В.Парсонс). Державна політика є по суті офіційним розподілом цінностей (Д.Істон), конкретним втіленням цінностей, яке включає розподіл ресурсів і повноважень (Х.Леунг), а громади у процесі формування політики мають визначитися зі значенням, а не із сутністю (Д.Стоун).

Цінності, що формують ціннісну систему суспільства, кардинально впливають на становлення, функціонування та розвиток держави та її інститутів. Публічна (державна) політика буде підтримуватися й позитивно сприйматися лише в тому випадку, коли цінності, закладені в її основу, збігаються із суспільними та індивідуальними цінностями дійових осіб і цільових груп політики. Часом політика сама закладає нові цінності, що будуть утверджені під час її здійснення (О.Дем’янчук). Отже, у процесі вироблення політики постає нагальна необхідність виявити основні цінності, на які вона має бути орієнтована.

*Під цінностями в контексті проблем вироблення політики розуміють **переконання, мораль, стандарти** та більш **специфічні норми**, які впливають на процес вироблення політики на всіх рівнях (індивідуальному, груповому, організаційному та суспільному) через спрямування та стримування поведінки і дій учасників процесу творення політики, впливаючи на їх сприйняття бажаного кінцевого стану (кінцевих цінностей) та прийнятих засобів (інструментальних цінностей) для його досягнення.*

Ціннісне судження має місце, якщо ми оперуємо цінностями або системою цінностей у специфічній ситуації вироблення політики або стосовно певного аспекту процесу політики. Більш об’єктивні, аналітичні або побудовані на фактах чинники процесу творення політики підпорядковуються значною мірою суб’єктивним та нормативним факторам.

За Б.Готвуд та Л.Ган

Коли йдеться про етичні виміри вироблення політики, слід уточнити: моральні цінності постають як одна з основних підсистем моралі і є одним із

сегментів цілого спектра цінностей, що включає й економічні, політичні, естетичні, екологічні, релігійні та інші цінності. При цьому моральні цінності є різновидом духовних цінностей суспільства, що відображають мотивацію та спрямованість поведінки особистості, соціальних груп, суспільства і оцінюють їх з точки зору добра і зла. Постійне зосередження уваги на ціннісному виборі, включення етичних питань у процеси формулювання та реалізації рішень є насущним питанням вироблення політики.

“Екстраординальні” компоненти, до яких відносять ціннісні орієнтири, морально-психологічні мотиви, форми емоційного сприйняття, уяву тощо, справляють вирішальний вплив на зміст процесу прийняття рішень (І.Дрор). Під час прийняття політичних рішень ціннісні аспекти займають вагоме місце поряд із цілепокладанням та інструментальними чинниками (табл. 2.1). Більш того, цінностям належить провідна роль з точки зору розташування в механізмі формування державної політики, оскільки вони перебувають в основі всієї сукупності людських уявлень та дій, що виявляються в управлінні державою.

Таблиця 2.1

**Основні аспекти механізмів прийняття політичних рішень
(за Ю.Ірхіним)**

Цілепокладальний аспект	Ціннісний аспект	Інституціональний аспект
Цілі та засоби	Цінності	Інструменти
Що? Навіщо? Для чого? Як?	На основі чого? Керуючись чим?	За допомогою чого? У рамках яких інститутів?
Обґрунтування наявності проблемної ситуації, інформація, визначення цілей	Уявлення, цінності, критерії оцінки, попередній досвід	Інституціональні рамки, організаційні процедури та механізми

Цінності:

- є формою морально-етичної орієнтації та мотивації людей;
- визначають “коридор” альтернатив державного розвитку в контексті співвідношення цілей та засобів, тим самим виступаючи фундаментом конституційно-правового регулювання;
- зумовлюють можливості формування тієї чи іншої комунікації між елітарними та неелітарними прошарками, і як наслідок, внутрішньої інтеграції/дезінтеграції держави та суспільства;
- здатні справляти соціалізуючий вплив на різні прошарки населення та бути основою й каналом передачі досвіду у сфері державного регулювання, оскільки втілюються в традиціях та звичаях суспільства, стереотипах та стандартах управлінської діяльності;
- виступають інструментом організації професійної діяльності в критичних, форс-мажорних умовах завдяки своїй орієнтуючій, позаситуаційній природі (В.Якунін).

Процес прийняття рішень, зазначає Г.Саймон, має починатися з певної *етичної передумови*, яку прийнято вважати заздалегідь “заданою”. Ця етична

передумова описує цілі певної організації. Щоб етична передумова могла стати у пригоді в процесі раціонального прийняття рішень:

а) цінності, що вважаються організаційними цілями, мають бути сформульовані точно, щоб у будь-якій ситуації можна було оцінити ступінь їх досягнення;

б) має існувати можливість сформулювати судження про ймовірність досягнення згаданих цілей за допомогою тих або інших заходів.

У процесі вироблення політики і її оцінювання розрізняють важливі **реалістичні** або **фактові** та **ціннісні** або **етичні** елементи (судження). При цьому реалістичні (фактові) елементи містять інформацію про факти, “стан системи”; а ціннісні (етичні) елементи – про значущість фактів для суспільства, окремих груп, організацій, оцінювачів тощо. Так звані “судження дії” є наслідком взаємодії суджень про реальність і ціннісних суджень.

(1) Відповідальність перед демократичними інститутами за визначення цінностей може бути посилена шляхом запровадження процедурних механізмів, які б дали змогу більш ефективно відокремити фактові та етичні елементи рішень ...

(2) Віднесення вирішення того чи іншого питання до компетенції законодавчого органу чи органу управління має залежати від співвідношення у ньому фактових та етичних елементів та ступеня суперечливості перших. Правильному розподілу компетенцій без надмірного навантаження на законодавчий орган значною мірою сприяє успішна реалізація пункту (1).

(3) Оскільки законодавчому органу неминуче доводиться формувати чимало фактових суджень, він повинен мати вільний доступ до всієї інформації та консультацій. Однак цей доступ не просто повинен мати характер рекомендацій стосовно конкретних дій, а й містити фактову інформацію про об’єктивні наслідки доступних законодавчому органу альтернативних рішень.

(4) Оскільки адміністративному агентству у будь-якому випадку доводиться формувати велику кількість ціннісних суджень, воно повинно чутливо реагувати на цінності громадян, а не лише на ті, що в явному вигляді представлені в законах. Крім того, хоча формування ціннісних суджень у багатьох випадках, особливо, якщо питання не містить суперечливих моментів, може бути делегована адміністративним працівникам, усе ж необхідно зберігати їх повну підзвітність у питаннях цінностей законодавчому органу на випадок відсутності єдиної думки.

Г.Саймон

Щодо системи цінностей, то вона передбачає цілісний зразок структури цінностей, що має місце на будь-якому рівні (індивідуальному, груповому, організаційному або суспільному), де цінності ідеально ранжуються за *ієрархічним* порядком значущості або за приблизним показником певних цінностей, що мають більшу вагу, ніж інші; така система звичайно буває відносно стабільною або ж повільно змінюється – і здатна впливати на загальний процес вироблення політики та на конкретні варіанти вибору рішень (Б.Гогвуд та Л.Ган).

Однак останнім часом у ситуації ускладнення та урізноманітнення способів здійснення політики, за допомогою яких надаються суспільні блага та

управлінські послуги, дослідники почали говорити про так звані “суміші” здійснення, маючи на увазі те, що галузі політики складаються з множини акторів, інституцій та організацій, способів виконання і цінностей. Зокрема, виділяють “суміш цінностей”.

Ціннісна суміш робить менш визначеними чіткі набори цінностей. Ця суміш включає в себе вибір і пріоритети щодо розподілу ресурсів між галузями політики і проблем, а також між різними програмами, спрямованими на різні проблеми й публічні політики.

Те, як політика здійснюється, відображатиме пріоритети та цінності виробників політики. Система здійснення містить пакет цінностей, а вибір “суміші” є результатом того, як виробники політики розробили чи обрали “суміш” для реалізації одного набору цінностей порівняно з іншим (В.Парсонс).

У контексті проблеми побудови системи здійснення існує неминучий конфлікт цінностей між різними агенціями, задіяними в організаційній матриці, а також між цінностями виробників політики вищого рівня та цінностями впроваджувальників найнижчого рівня, які цілком можуть не погоджуватися з “сумішшю” здійснення, в рамках якої вони мусять робити свою роботу.

В.Парсонс

Цінності здебільшого є предметами інтерпретацій. Конфлікт цінностей призводить до невизначеностей, що можуть провокувати розрив, а звідси й утруднення пошуку консенсусу між суспільними цінностями та етичними принципами й ускладнення вироблення адекватної і справедливої політики.

Етичний елемент рішення передбачає усвідомлення та оцінювання всіх ціннісних елементів, що містяться в альтернативних можливостях.

Серед критеріїв оцінки/порівняння варіантів публічної політики часто виділяють результативність, ефективність, справедливість, політичну здійсненність (соціальну прийнятність, доречність або відповідність прагненням суспільства), адміністративну та технічну здійсненність. При цьому навіть результативність та ефективність прямо залежать від політичних обговорень цілей та цінностей політики.

Політична логіка є передусім обґрунтуванням однаковості та відмінності, добро-го та поганого, правильного й хибного. А обґрунтування більшого й меншого є вже вторинним.

Д.Стоун

Значне етичне навантаження несуть такі критерії оцінки політики, як **політична здійсненність** та **справедливість**.

У дослідницькому колі йде дискусія щодо того, які саме критерії слід застосовувати для оцінки **політичної здійсненності**. Найчастіше називають **прийнятність**, **доречність** або **відповідність прагненням суспільства**. Усі вони пов’язані з ціннісними аспектами публічної політики.

Під **соціальною прийнятністю** розуміють узгодженість основних положень та завдань політики з основними суспільними цінностям, ступінь сприй-

няття і згоди громадян зі здійсненням конкретного варіанта політики; рівень задоволення потреб та інтересів цільових суспільних груп цієї політики. Серед критеріїв прийнятності виділяють легітимність і підтримку.

Легітимність можливо перевірити завдяки відповідям на питання:

- Чи вважатимуться легітимною роллю чи діяльністю дії, потрібні для даного варіанта курсу?

- Чи відповідає цей курс загальній ідеології, політиці і пріоритетам уряду?

- Чи вважатимуть зацікавлені сторони цей варіант легітимним?

Підтримка виявляється в можливості забезпечити той чи інший варіант політики об'єктивними стандартами та експертними висновками.

Доречність передбачає визначення, чи не суперечать цілі політики уявленням суспільства про цінності. Тобто в процесі формування та реалізації політики постає питання про її мету й оцінювання цієї мети. Вибір цілей політики постає як етичне питання, пов'язане з людськими уявленнями про цінності, права, перерозподіл тощо.

Відповідність прагненням суспільства як одне з виражень політичної здійсненності політики передбачає необхідність відображати інтереси, потреби, переваги та уявлення про цінності конкретних груп. Адже часом політика може бути ефективною та дієвою, але не відповідати потребам і бажанням суспільних груп, на які вона спрямована (М.П.Браун).

Критерій *справедливості* нами аналізувався в підрозд. 1.5.

У процесі вироблення політики виокремлюють 3 види справедливості:

- горизонтальна справедливість – однакове ставлення до тих, хто перебуває в рівнозначних умовах;

- вертикальна справедливість – розподіл товарів і послуг між тими, хто перебуває в нерівнозначних умовах;

- справедливість між поколіннями – витрати і вигоди пропонованих варіантів стратегії або програм для майбутніх поколінь.

Складності із впровадженням принципу справедливості полягають у тому, що бракує чіткої відповіді на запитання про те, яким має бути справедливий розподіл суспільних благ між членами суспільства й існує небезпека “надто вільного трактування варіантів політики і вибору найкращого з них із використанням ідеологічних перекирвань, маніпуляцій, впливу неополітичних лобістських груп тощо” (О.Дем’янчук).

Інтереси, які розглядаються як рівні в моральній площині, можуть бути нерівними в площині політичній. Справедливі, законні чи добродійні інтереси не обов’язково є міцними; часто вони виявляються слабкими. І роль держави полягає в тому, щоб захистити слабкі, але законні інтереси від міцніших, але менш добродійних інтересів (Д.Стоун). Про деякі способи реалізації цього йтиметься в підрозд. 2.3 та 2.4.

Варто звернути увагу на те, що іноді певні дії є правильними з моральної точки зору, і тому мають бути здійсненими, хоча у вузькому сенсі вони постають

неефективними (тут витрати перевищують здобутки). Оскільки держава є загальнонародною організацією, яка покликана представляти й захищати інтереси кожного свого громадянина, справедливість у ієрархії цінностей державного управління має посідати вищий щабель порівняно з ефективністю.

У деяких моментах державні організації мусять здійснювати функції, які не виконувалися б, якби ефективність була критерієм оцінки. Однак доконечність надання послуг усім громадянам вимагає від державної організації здійснення цієї функції.

Г.Райт

Цінності, на яких має базуватися вироблення політики, – це передусім цінності суспільства, окремих його груп, на які спрямована політика, так звані “цінності пайовиків” (стейкхолдерів).

Розрізняють такі підходи в упровадженні політики: “згори донизу” – тут превалює цінність контролю та “знизу вгору” – домінують цінності відкритості, децентралізації, участі.

Відповідно існує 2 різних підходи втілення суспільних цінностей та цінностей стейкхолдерів у політиці.

1. Аналіз та врахування політичними аналітиками поглядів особистостей та груп, які беруть участь у формуванні та здійсненні політики, і спрямування уваги на державні інтереси.

2. Активне залучення до розробки політики груп та осіб, які зазнають впливу цієї політики, що робить цей процес більш відкритим, прозорим та очевидним.

Другий підхід якраз демонструє риси саме публічної (а не “державної”) політики, за якої, на думку аналітиків, сукупність цілей, цінностей, підходів і дій легалізується народом відповідно до основних принципів демократії і яка формується представницьким органом, який залучає до її ініціювання, розробки та здійснення значне коло інших органів державного управління різного рівня, експертні організації, недержавні агенції, громадські і міжнародні організації та окремих громадян.

Колективні зусилля у виробленні політики мають ціннісне, етичне підґрунтя.

У випадку, коли участь у виробленні політики беруть “відносно стабільні колективи людей із широкого діапазону організації, що зводяться разом на постійній основі для розв’язання проблем політики”, “...найчастішим уявленням про колективність політики стало уявлення про неї як про громаду. Це вказує на тісний зв’язок і довіру: політика здійснюється людьми, які знають і довіряють одне одному. Це не означає, що тут не може бути невігластва, непорозуміння і конфліктів. Проте це уявлення підкреслює ступінь взаємопов’язаності колективних дій для досягнення взаєморозуміння; певне взаєморозуміння необхідне для здійснення будь-яких колективних заходів, а практика спільної роботи зміцнює його”.

За Г.К.Колбечем

Цінності водночас і спрощують, і ускладнюють процес вироблення політики.

Цінності спрощують процес вироблення політики, оскільки забезпечують готову “модель світу”, кілька стандартів. За допомогою цього значну кількість рішень можна приймати більш-менш автоматично і навіть нові різновиди проблем можна піддати “негайному розгляду”.

Цінності ускладнюють процес вироблення політики, оскільки індивідуальний виробник рішення може відчувати вплив кількох ціннісних міркувань, які іноді складно узгодити (якщо вони конфліктують між собою) або ранжувати їх (якщо вони збігаються, але конкурують між собою). Цінності можуть бути значною мірою прихованими, розпорошеними та переплутаними.

Ухвалення рішень звичайно торкається не однієї, а багатьох осіб, організацій, соціальних груп, що ставить питання: “чиї цінності?”, тобто залишається актуальною проблема конфлікту або конкуренції цінностей.

За Б.Готвуд та Л.Ган

Практичне просування цінностей до управлінських цілей передбачає:

- *ідентифікацію цінностей, що базується на відборі ідеалів та принципів, що забезпечують виконання державою загальносоціальних функцій і відповідають основоположним традиціям суспільства та позитивним стереотипам масової свідомості;*
- *“вибраковку” конфліктогенних для певного соціуму цінностей, що мають руйнівний соціально-політичний потенціал;*
- *зниження рівня абстрактності цінностей через операціоналізацію ідейного змісту, надання їм цільових оболонок у вигляді розрахункових параметрів;*
- *урахування функціонально-рольових параметрів цінностей, відмінностей їх функціонування на різних рівнях та сферах управління (наприклад політичної та адміністративної підсистем державного управління);*
- *визначення рівня та характеру носіїв ціннісних мотивацій (лідерів, груп управлінців, широкої соціальної аудиторії та інших акторів, кожен із яких передбачає власну систему закріплення та інтерпретації ціннісних орієнтирів) (В.Якунін).*

При прийнятті рішень урядом Канади враховуються чотири типи цінностей:

- *конституційні цінності, такі як: міністерська відповідальність, бюрократична відповідальність, конфіденційність кабінету та правові обмеження;*
- *консультативні цінності – визнають важливість урахування впливу пропозицій щодо політики на зацікавлених осіб, наголошують на необхідності внутрішніх і горизонтальних консультацій;*
- *стратегічні цінності – відображають стратегічні пріоритети уряду і бачення політики та соціальних змін у довгостроковій перспективі;*
- *політичні цінності – урахування політичних обмежень (наприклад враховується стратегія оприлюднення).*

За М.П.Брауном

За класичною моделлю вироблення публічної політики має такі етапи: ідентифікації проблеми, контекстуалізації політики, формулювання політики (вибір цілей політики на основі вияву можливих альтернатив та аналізу їх можливих наслідків), затвердження політики, здійснення заходів політики, моніторинг та оцінювання політики. Якщо сфокусувати увагу на *цінностях*, то етапами в розробці та здійсненні публічної політики будуть: формування проблем і виявлення цінностей, перетворення цінностей у політичні цілі, розроблення стратегії реалізації цих “ціннісно навантажених” цілей та мобілізація ресурсів, оцінювання результатів політики щодо досягнення поставлених цілей (у тому числі щодо ступеня реалізованості передбачених цінностей, виникнення нових цінностей). Г.Саймон звертає увагу на функціонування так званих цінностей-індикаторів, за допомогою яких оцінюються альтернативи, не вдаючись до дослідження повністю кінцевих цілей або закладених у них цінностей.

Усе вищесказане яскраво виявляє важливість цінностей і етичних принципів у формуванні та впровадженні державної (публічної) політики.

Як зазначає К.Вайс, програми та політики бувають різних видів. Їх метою може бути зміна знань, позицій, цінностей, поведінки людей, організацій, в яких вони працюють. Спільною для всіх цих програм та напрямів є мета – поліпшення життя та добробуту людей, на яких вони спрямовані.

Рівність, ефективність, свобода, безпека, демократія, справедливість та інші цілі є тільки прагненнями для якогось суспільства, яким люди надають суперечливих тлумачень. Та якщо тлумачення розділяють людей, то прагнення об’єднують їх. При цьому доцентровою силою є намагання уявити значення суспільної мети та узгодити це уявлення зі своїм власним тлумаченням (Д.Стоун).

2.2. Етичні виміри ефективності державного управління

Ціннісна складова ефективності управління. Операційний підхід до визначення ефективності управління і його етичної складової засновується на оцінці ресурсів, що використовуються, витрат і результатів за конкретними показниками. При цьому досить поширеною є концепція “ЕЕР” – економічність, ефективність, результативність (англ. 3 E – economy, efficiency, effectiveness). Спеціалісти виділяють близько 1 тис. індикаторів виконання (англ. performance) на рівні організацій, корпорацій і послуг. Такий підхід широко використовується в організаційному аудиті.

Крім того, існують різні процесуальні форми та системи оцінки й управління якістю (quality) та досконалістю (excellency) управління, забезпечення його ефективності. До них передусім відносять статистичний контроль процесів (Statistical Process Control, шість сигма, лін або ощадливий менеджмент, загальне управління якістю (TQM), європейську модель досконалості (EFQM)).

У дослідженні ефективності управління існує також підхід, що базується на визначенні ключових компетенцій і складанні переліків ефективних прак-

тик та характеристик ефективного менеджера, оцінці наявності цих характеристик у практичній діяльності, їх цілеспрямованому формуванню за допомогою практики наслідування кращих зразків, навчання протягом життя тощо (методики ISMA, CAF, ІЕПМУ). У рамках подібних переліків ефективних практик і професійних компетенцій вагомою, і з часом все більш важливою, виявляється етична складова.

Ø Згідно з цим підходом етика, етичність професійної діяльності це не стан, якого повинні досягнути державні управлінці, а безперервний процес етичного самовдосконалення в рамках професійної діяльності. При цьому етика, професійна етика розглядається не як набір рецептів, а як ключовий компонент засобів визначення цілей державного управління та способів їх досягнення.

Тобто етичний аспект професійної діяльності безпосередньо пов'язується з процесами цілепокладання та базовими критеріями реалізації, забезпечення й оцінювання ефективності й результативності управління.

Результатом забезпечення етичності діяльності організацій, включаючи державні органи влади, є “потрійна винагорода”:

- **індивідуальна винагорода** полягає в задоволенні працею у колективі;
- **винагорода організації** полягає у зростанні її завдяки реальним результатам діяльності організації на благо громадянина та суспільства; ефективності (передусім соціальної) й авторитету в суспільстві;
- **винагорода суспільства** внаслідок зниження трансакційних витрат та у формі якісних послуг, які задовольняють потреби громадян, утверджують атмосферу довіри, співробітництва й прогресу.

Чесність/цілісність означає діяти правильно, навіть якщо ніхто цього не бачить, пише В.Коен. Але іноді це важко зробити, особливо на державній службі, коли існує значний тиск для отримання результату. Прийняття службовцем певної позиції або послідовне наслідування ним точки зору, що не збігається з тією, що вимагає керівництво чи домінуючий центр сили, може навіть призвести до втрати роботи. Але люди хочуть слідувати за чесними лідерами. Саме тому справжній лідер ніколи не повинен йти на компроміс із чесністю.

Ціннісно-суб'єктна природа вимірів етичності державного управління. Питання взаємозв'язку аксіологічних, етично-моральних норм управлінської діяльності й ефективності державного управління все більше переходить із площини академічних дебатів у навчальних аудиторіях і професійних публікаціях на шпальти газет, телевізійні екрани та площі міст України і всього світу. Значення етики в суспільстві постійно зростає через серйозні порушення як у державному, так і в приватному секторах, які спонукають суспільство вимагати від лідерів ліпшого поведіння. Криза довіри до всіх структур і рівнів державної влади систематично підтверджується результатами соціологічних досліджень і розвитком соціально-політичної ситуації в Україні. Зростання вимог до керівних кадрів пов'язується також із загостренням політичної конку-

ренції в умовах демократизації українського суспільства. Неможливо сказати, що уряди і президенти країни раніше не усвідомлювали критичності питання етичних стандартів та ефективності державного і муніципального управління. Завдання їх підвищення було сформульоване у вихідній концепції адміністративної реформи, у низці урядових постанов і президентських указів. Однак на шляху реалізації добрих намірів встають індивідуально-корпоративні інтереси, і тому ці питання не належать до пріоритетів вітчизняної системи державного управління. При цьому постає запитання, чи спроможна сучасна управлінська наука перейти від емоційних оцінок, цитування і посилення на гіпотетично-теоретичні моделі і норми, часто запозичені із зарубіжної традиції і культури, на підґрунтя фактів із вітчизняної управлінської практики?

Завдання виявлення й оцінювання етичності державного управління природно пов'язано з оцінюванням його ефективності. Згідно з широко використовуваним визначенням ефективність управління пов'язується з рівнем реалізації управлінських цілей відносно витрачених на це ресурсів. Однак ефективність управління не є виключно технічним поняттям.

Є Ефективність управління має значне ціннісне навантаження внаслідок його глибинного зв'язку з ціннісною й суб'єкт-орієнтованою природою управління. При цьому зміст і сенс управлінських цілей, вочевидь, визначається саме тим, на реалізацію/захист чийх і яких саме цінностей й інтересів спрямовано управління, на основі яких ресурсів і за чий рахунок це відбувається.

Подібне розуміння призводить до апеляції до таких традиційних етичних цінностей, як справедливість, відповідальність, чесність, обов'язок у рамках управлінської діяльності.

Ціннісно-орієнтований підхід у державному управлінні України актуалізується також соціальним запитом на становлення нової організаційної культури.

Становлення не належить до суто природних процесів. У становленні завжди бере участь людина, хоча часто і не цілеспрямовано. Вона задіяна процесом і результатами власної діяльності, тобто – собою. Насправді саме навколо людини (або відносно до неї) і “збираються” природні компоненти. Людина в цьому випадку стає джерелом або каталізатором організації, яка дає нову якість, “перетворює в структуру” окремі, раніше не пов'язані між собою компоненти. Цей процес становлення неможливо операційно спланувати і реалізувати за попередньо сформованим проектом. У процесі становлення нового ключове значення мають цінності, а значить, і загальнолюдська та професійна етика відносин. Потрібно не тільки планувати, а й “жити та діяти, як слід” і формувати нову систему за новими принципами і правилами, використовуючи для цього спеціальні інструменти, зокрема формувати в системі державного управління етичну інфраструктуру, що орієнтована на суспільно визнані цінності і принципи. Тоді поступово з'являться люди, які будуть наслідувати ці ідеали. І зовнішні суспільні обставини в певний час стануть сприятливі для нового типу життя. Вони просто будуть виявлені і стабілізовані життям груп людей, які організу-

ють відповідні ціннісні й етичні схеми, які виконують для них функцію світоутворюючих понять і світових схем, за якими живуть ці люди і яким вони підкорюють життя інших.

С.Попов

Тобто становлення “соціальних інститутів” (Д.Норт) іде за існуванням життєздатних “когнітивних інститутів” (О.Генісаретський).

Ø У контексті державотворення етичні схеми повинні бути представлені не тільки на законодавчому рівні, а і в “способі життя законів” та у повсякденній професійній діяльності персоналу системи державного управління, яка бере на себе роль агента соціальних змін.

Згідно з Дженнігс і співавторами вважається, що професіоналізм потребує відданості особливому набору ідеалів і стандартів поведінки. Але формальне включення етичності поведінки до стандарту ефективної управлінської діяльності не забезпечує автоматично внутрішньої узгодженості критеріїв етичності та критеріїв ефективності управління, оскільки оцінка етичності управління проводиться залежно від уявлень різних соціальних груп, що завжди виділяються в суспільстві, а реальна (працююча в організації, системі) оцінка ефективності – з точки зору реально працюючих цілей управління. Саме тому базова, фундаментальна і досить типова етична проблема державного управління полягає в тому, ідеали та стандарти якої групи є реально працюючим еталоном поведінки конкретного державного службовця чи державного інституту. Складність абсорбції системою державної служби нових цінностей суспільної системи складає одну із причин того, що досі ще не усвідомлено більшістю суспільства склад “правильної” поведінки політичної еліти (Б.Кудрика)*, а нові цінності й цілі демократичного врядування, яке базується на включенні населення в управління і орієнтоване на загальне благо, ще й досі, як це було 10–15–20 років тому, не втілено в чинні норми професійної поведінки, особливо на **вершині управлінської піраміди**.

З огляду на зазначене наслідування публічно заявлених у державних законах і програмах етичних стандартів не завжди буває очевидною справою. Скоріше працюють неписані, традиційні стандарти, тобто звичаєва мораль. При цьому етика виконує функцію транслятора цінностей у рамках професійної діяльності, настільки, наскільки вона втілена в реально працюючі управлінські схеми та професійні стандарти. Внаслідок цього досить поширеною є точка зору, згідно з якою (на противагу вищесказаному) етичність управління відокремлюється від результативності, ефективності й економічності управлінської діяльності. Зокрема, Пітер Друкер, відомий “гуру” з менеджменту, також вказує на поширеність подібного хибного розуміння професіоналізму**.

*Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / [А. Рабреневич, Д. Кумбиз, Б.Кудрика и др.]; под ред. Т. Верхейна; пер. с англ. – М. : Права человека, 2001. – С. 461.

**Drucker P. F. The Essential / P. F. Drucker. – Recorded Books, 2001. – 368 p.

Вочевидь, усі сфери актуалізації етичних аспектів поведінки державних службовців зсередини об'єднуються завданням ефективного виконання професійної діяльності, цінність якої, передусім, вимірюється її соціальним значенням. При цьому етична поведінка не протистоїть ефективності управлінської діяльності, вона не є якоюсь додатковою характеристикою управління, а є обов'язковою частиною ефективного професійного управління. Це виявляється на рівні ідеалів, цілей, очікувань, відносин і, особливо, на рівні дій по відношенню до інших, а також норм і правил поведінки.

Питання етичності управління полягає лише в тому, наскільки управлінський персонал країни усвідомлює морально-етичні стандарти демократичного, правового і соціально орієнтованого управління як фактори, засоби й умови ефективного виконання службових обов'язків. Така позиція підкріплюється і логікою розгляду ефективності професійної діяльності як продуктивності, що помножена на цінність (соціальну цінність).

Т.Орлова

Оцінювання етичності державного управління за участі представників усіх зацікавлених сторін є одним із засобів забезпечення балансу цінностей завдяки об'єктивованому введенню ціннісної складової у зворотний зв'язок системи управління.

Етичні виміри державного управління на інституційному рівні. У рамках деталізованого, ціннісно орієнтованого дослідження етосу державної служби можливо використати широкий набір критеріїв, що зорієнтовані на проголошені й широко визнані в сучасному професійному середовищі нормативні цінності професійної державної служби демократичної держави, зокрема цінності державного управління та етичні принципи, що представлені у першому розділі.

У процесі вивчення етичності державного управління важливе визнання можливості його спрямування на реалізацію інтересів різних суб'єктів, акторів соціоекономічного простору. На врахування цього аспекту управлінської діяльності спирається концепція розмірностей (вимірів) етичності управління Макса Вебера. Він звернув увагу на три аспекти взаємовідносин влади та суспільства, що відображають етичність управління. Це – довіра, вплив (сила) суб'єкта управління, інтереси та цінності, на які зорієнтована влада. При застосуванні цієї моделі до державного управління виділяються такі виміри його етичності:

- довіра до суспільних інститутів, соціальних суб'єктів та інституцій державного управління;
- вплив/влада цих інститутів;
- спрямованість діяльності відповідних інститутів (на реалізацію яких саме і чийх інтересів вона спрямована).

Співвіднесення інтересів, на які спрямована діяльність різних соціальних суб'єктів, є основою уявлень про зміст мотивації та справедливості використання влади дієвими силами соціально-економічного простору.

Характер інтересів, на задоволення яких зорієнтовані соціальні суб'єкти, також представляє спрямованість зусиль влади, розподілу та використання суспільних ресурсів. Це відображає баланс відповідальності соціальних інститутів перед суспільством.

Рівень довіри до суб'єктів соціально-політичного й економічного життя країни може розглядатися як індекс справедливості їх діяльності. Він показує авторитет органів влади в суспільстві і є показником справедливості поділу влади, розподілу багатства та ресурсів, тобто публічної легітимності дієвих сил.

Етичні виміри в моделі ефективних управлінських практик. Стиль та особливості державного управління як специфічної професійної діяльності мають велике значення з погляду результатів, які досягаються чи не досягаються, хоча можуть бути досягнуті. Схеми та структури розуміння завдань та організації управлінської роботи, які вкорінені у професійній і суспільній свідомості країни, є однією з критичних точок, що визначають можливості та перспективи розвитку державного управління як професійної діяльності.

З точки зору професійних цінностей вважається, що професіоналізм потребує відданості особливому набору ідеалів і стандартів поведінки. На підтвердження цього чесність, порядність (англ. Integrity) включені до структури ефективних практик муніципальних управляючих, яка була розроблена під егідою Міжнародної асоціації управляючих графствами (ICMA), а також до узагальненої схеми оцінювання якості адміністративного управління (SAF), яка була розроблена спільними зусиллями країн-членів ЄС (В.Саламатов, 2013).

У результаті вивчення уявлень вітчизняних управлінців різного рівня про ефективні способи, або практики муніципального управління було виявлено їх факторну структуру, яка складається із 21 фактора або виміру, що об'єднуються у 5 більш загальних факторів (О.Балобанов, В.Саламатов, 2001).

У цій структурі значне “етичне навантаження” мають, як мінімум, 10 факторів. Саме вони займають перші місця за рівнем різниці при порівнянні сприймання характеру управління у містах із найбільшою і найменшою наявністю ефективних практик у діяльності місцевих органів влади. Це означає, що саме ці фактори пов'язуються з ефективним стилем роботи. До цих факторів належать:

- провідна роль керівників міста, їх орієнтація на інтереси жителів (фактор 2.1);
- націленість на інтереси мешканців і роботу з ними (фактор 4.3);
- опора на потенціал міста (фактор 2.5);
- реалістична бюджетно-фінансова політика (фактор 2.3);
- відсутність подвійних стандартів (фактор 4.2);
- справедливість, законність, відкритість (фактор 4.1);
- любов до міста (фактор 2.7);
- спрямованість на результати і етичність роботи (фактор 1.4);
- соціально спрямована самостійність і відповідальність (фактор 1.1);
- ефективне стратегічне планування (фактор 3.2).

До цього переліку було включено питання бюджетно-фінансової політики та стратегічне планування, оскільки за кожної із версій вирішення цих питань обов'язково стоїть певна система владних і політико-адміністративних відносин у місті, лобіювання і реалізація інтересів певних суспільних груп.

Це дослідження показало, що як вітчизняні управлінці, так і представники громадянського суспільства приділяють велике значення “людському фактору”: особистісним відносинам та особливостям, неформальним правилам. Істотно менша роль відводиться “організаційному фактору”, тобто принципам, умовам, правилам, нормам, законам, що задають зразки поведінки та діяльності, незалежно від особливостей конкретних людей. На відміну від такого підходу у західній управлінській традиції, навпаки, чітко виражений акцент саме на “організаційному факторі”, тобто на системі та правилах роботи, координації діяльності різних галузей влади.

Включення характеристик етичності до багатьох складових структури ефективних управлінських практик свідчить про те, що етична поведінка не протистоїть ефективності управлінської діяльності, вона не є якоюсь додатковою характеристикою управління, а є обов'язковою частиною ефективного професійного управління. Це виявляється на рівні ідеалів, цілей, очікувань, відносин і, особливо, на рівні дій стосовно інших, а також норм і правил поведінки. Питання полягає лише в тому, наскільки управлінський персонал країни усвідомлює морально-етичні стандарти демократичного, правового і соціально орієнтованого управління як фактори, засоби й умови ефективного виконання службових обов'язків. Така позиція підкріплюється і логікою розгляду ефективності професійної діяльності як продуктивності, яка помножена на цінність (соціальну цінність), коли ефективність розуміється як результативність оціненого результату (Т.Орлова, 2003).

Основні типи етичних вимірів ефективності державного управління.

Усе сказане вище вказує на те, що підґрунтям етичності й відповідно етичних вимірів ефективності державного управління є суб'єктно-ціннісна складова ефективності управлінської діяльності.

Крім наведених вище прикладів, як загальні етичні виміри ефективності державного управління виділяють:

- наслідування, дотримання системою державного управління національних інтересів України, універсальних (мега) цінностей, функціонально-операційних цінностей демократичного врядування та кращих практик ефективного управління;
- співвіднесення змісту/сенсу нормативних (присутніх у прийнятих національних законодавчих актах) і реально працюючих цінностей управлінської діяльності;
- наявність та характер функціонування організаційно-діяльнісних компонентів, що визначають та забезпечують етичність управлінської діяльності, зокрема складових етичної інфраструктури;
- ступінь виразності/наявності етичних складових ефективних управлінських практик у сучасному державному управлінні;

- рівень різниці в оцінюванні етичності державного управління з боку основних дійових сил соціально-економічного простору країни і представників державного управління.

Наведений перелік вимірів етичності державного управління відображає складну, багатогранну природу їх зумовленості з боку багаторівневої системи суспільних цінностей, цілей державної політики і функціональних характеристик державного управління, очікувань різних соціальних груп відносно ефективності й результативності державного управління, спроможності держави щодо забезпечення етичності поведінки персоналу державної служби.

Прийнятність для державних службовців змісту цінностей державної служби залежить від організаційної структури, контексту і соціально-політичного режиму її функціонування, зокрема від змісту й характеру реально працюючої системи зворотного зв'язку в системі державного управління. Саме в рамках формування системи зворотного зв'язку і застосовуються різні методи оцінювання етичних складових державного управління.

2.3. Етичні аспекти політики збалансованого розвитку

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується значним зростанням впливу діяльності людства на динаміку біосферних процесів. Технократична доба з її небаченим різноманіттям і потужністю засобів як творення, так і руйнування великою мірою сприяла підвищенню якості життя значної кількості людей. Водночас остання чверть XX ст. надзвичайно близько підвела людство до межі самознищення. Перед сучасною людиною постали глобальні проблеми, суть яких полягає в тому, що якщо суспільство й надалі розвиватиметься в тому ж самому напрямі і такими самими темпами, то здатність нашої планети підтримувати життя швидко вичерпається.

Загострення зазначених проблем змушує переосмислити головні ціннісні засади життєдіяльності людини та суспільства. Лише за умови усвідомлення суспільством основних морально-етичних принципів відносин людей між собою, ставлення людей до інших живих істот і природи загалом можна змінити сучасні негативні тенденції суспільного розвитку.

Доволі поширеним є уявлення про те, що будь-які проблеми можуть бути розв'язані технічним шляхом. Але ж технічні рішення – це такі рішення, які потребують змін лише в технологіях і майже (або й зовсім) не вимагають змін у поведінці людей або ж зміни суспільної моралі. Науково-технічний прогрес дійсно допоміг розв'язати велику кількість проблем, тому не дивно, що люди й надалі сподіваються, що наука і техніка допоможуть розв'язати й нові проблеми. Американський психолог А.Маслоу, переглянувши численні літературні джерела з питань майбутнього суспільства, виявив, що близько 95% цих видань повністю присвячено суто технологічним змінам і залишають осторонь питання про добро і зло, про правильне і хибне. Йдеться про технічне удосконалення можливостей людства і майже не торкається питань удосконалення людини і суспільства.

Більша частина передбачень ґрунтується на екстраполяціях, які виходять із наявних тенденцій розвитку і не враховують можливостей докорінної зміни цих тенденцій внаслідок зміни суспільних відносин.

Утім, ще у 1968 р. американський біолог Г.Хардін звернув увагу на цілий клас проблем, які не можна розв'язати технічними засобами, наприклад проблему перенаселеності. Чисельність населення на Землі на може безкінечно зростати, навіть якщо будуть застосовані найновітніші технології, які дадуть можливість прогодувати зростаючу кількість населення. Іншим прикладом проблем, які не можна розв'язати технічними засобами, є проблема зростання воєнного потенціалу. Військово-технічна потужність держав значно зросла, але від цього світ не став безпечнішим. Навіть навпаки: тепер з'явилася загроза загального знищення життя на планеті Земля. Шляхи розв'язання проблем, які не мають технічних рішень, потрібно шукати не в технологічній сфері, а в морально-етичній, у сфері зміни суспільних відносин.

Існування різних класів проблем пов'язано з існуванням різних форм раціональності та відповідно різних підходів до розв'язання цих проблем. Представники комунікативної практичної філософії (Ю.Габермас, К.-О.Апель, В.Гьосле) вказують на існування докорінної відмінності між технологічною та етичною раціональністю.

- *Технологічна раціональність* спрямована на оволодіння об'єктами та встановлення контролю над ними. Вона пов'язана з аналізом цілей та пошуком засобів, які дадуть можливість досягти цих цілей.

- *Етична раціональність* пов'язана не з вирішенням питання, які засоби слід застосовувати, аби досягти певної мети, а з більш фундаментальною проблемою, а саме – в чому полягає легітимність самої мети. У випадку етичної раціональності проблемою є не пошук засобів вирішення технологічних питань, а досягнення взаєморозуміння щодо того, яка мета розвитку є прийнятною для всіх зацікавлених сторін. Саме етичною раціональністю зумовлена поява парадигми збалансованого розвитку, яка замість суто економічного зростання віддає перевагу забезпеченню базових потреб людей, зменшенню соціально-економічної нерівності, повазі до культурних цінностей та зростанню екологічної відповідальності.

Сучасна філософія розглядає розвиток як особливий тип змін, характерними рисами якого є необоротність, спрямованість і закономірність змін. Унаслідок розвитку виникає новий якісний стан системи, пов'язаний зі змінами її структури.

Коли говорять про розвиток суспільства, зокрема в політичному значенні, то йдеться про процес, спрямований у майбутнє. У цьому процесі політики, громадські діячі та й усі люди загалом виступають суб'єктами розвитку, оскільки вони можуть впливати на нього. Питання дослідження та планування майбутнього розвитку суспільства є справою політики, державного управління, економіки, футурології та етики. Це ті сфери людської діяльності, де люди виступають не лише як дослідники певних суспільних процесів, а і як активні їх учасники.

Визначальним чинником будь-якої парадигми розвитку є його *мета*. У домінуючій парадигмі економічного розвитку такою метою є **підвищення добробуту** населення. Як правило, не розглядаються будь-які обмеження, що можуть перешкодити досягненню цієї мети. Проте існують природні межі Землі, урахування яких із необхідністю веде до перегляду мети суспільного розвитку.

У 1950–60-х рр. розвиток пов'язували лише з економічним прогресом і зростанням економічної ефективності. Проте на початку 1970-х рр. у зв'язку з несправедливим розподілом прибутків і зростанням кількості бідних у країнах, що розвиваються, парадигма розвитку змінилася. Питання **соціальної справедливості** були визнані такими ж важливими, як і питання зростання економічної ефективності.

Утім, і цей підхід до реалізації проектів розвитку не дав бажаних результатів. Зростаюче споживання природних ресурсів призвело до деградації довкілля і негативно вплинуло на здоров'я людей. Реальною загрозою стала проблема “меж зростання”, на яку в 1972 р. звернув увагу світової громадськості Римський клуб. Щоб уникнути екологічної кризи, в концепцію розвитку необхідно було включити третю мету – **збереження довкілля**.

Концепція збалансованого розвитку (sustainable development) набула популярності у 1980-х рр. Термін “збалансований розвиток” з'явився у 1980 р., коли вийшла “Всесвітня стратегія охорони природи”, підготовлена Міжнародною спілкою охорони природи (IUCN). Ця стратегія висунула принципово нове положення: збереження природи нерозривно пов'язане з питаннями розвитку. Розвиток суспільства має відбуватися за умов збереження природи. У стратегії говорилося, що необхідно змінити ставлення людини до довкілля і що потрібна нова етика, щоб люди могли жити в гармонії з природою, від якої залежить їхнє виживання та добробут.

Поняття “збалансований розвиток” почало широко застосовуватися після публікації у 1987 р. звіту Міжнародної комісії з довкілля та розвитку “Наше спільне майбутнє”, підготовленого під керівництвом Г.Х.Брундтланд. З того часу термін “збалансований розвиток” набув політичного значення. Комісія Брундтланд розуміла під збалансованим розвитком такий розвиток, який дає змогу задовольнити потреби теперішніх поколінь і залишає можливість майбутнім поколінням задовольнити їхні потреби. Автори звіту дійшли висновку, що виживання і добробут людини залежатимуть від того, чи вдасться досягти успіху у справі піднесення принципів збалансованого розвитку до рівня глобальної етики. Через 10 років після виходу “Всесвітньої стратегії охорони природи” Міжнародна спілка охорони природи спільно з Програмою ООН з навколишнього середовища (UNEP) та Всесвітнім фондом дикої природи (WWF) підготувала Стратегію збалансованого життя “Турбота про Землю”. У цій Стратегії збалансований розвиток розглядався як “поліпшення якості життя людини в межах потенційної місткості (carrying capacity) екосистем, що забезпечують життєдіяльність”. На відміну від визначення Комісії Брундтланд, що концентрується на задоволенні потреб людини (що, як відомо, мають властивість постійно зростати), це визначення фокусується на встановленні природних меж

суспільного розвитку, урахування яких може дати змогу людству уникнути колективного суїциду. Воно також має евристичну цінність, спонукаючи до дослідження здатності екосистем підтримувати життєдіяльність людства. Концепція збалансованого розвитку набула провідного статусу після Конференції ООН з довкілля та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992) і знайшла відображення в прийнятому на конференції “Порядку денному на ХХІ століття”. Світове співтовариство визнало, що збалансований розвиток повинен стати пріоритетним питанням порядку денного міжнародного співробітництва.

Загальноновизнаним є розуміння збалансованого розвитку як гармонійного поєднання економічної, соціальної та екологічної складових.

Разом з тим часто трапляються словосполучення “стійкий економічний розвиток”, “сталий соціальний розвиток”, “екологічно збалансований розвиток”, які роблять наголос на окремій складовій збалансованого розвитку і, по суті, відходять від ідеї узгодження трьох складових розвитку.

Г Термін “збалансований розвиток” наголошує на необхідності постійно знаходити розумний баланс між **економічною, соціальною та екологічною** складовими розвитку, не віддаючи перевагу якійсь із них.

- Орієнтація лише на **економічний розвиток** призвела як до зростаючого розшарування населення Землі за доходами, так і до деградації довкілля.

- Якщо віддати перевагу **соціальній складовій розвитку**, тоді розвиток перетвориться на перерозподіл природних ресурсів і продуктів економічного розвитку та їх спільне “проїдання”.

- Не можна також віддати беззаперечний пріоритет **екологічній складовій розвитку**, оскільки це може призвести до зневажання людей, мізантропії та застосування мальтузіанських “рецептів” розвитку.

Г **Збалансований розвиток** – такий розвиток країн і регіонів, коли економічне зростання, матеріальне виробництво і споживання, а також інші види діяльності суспільства відбуваються в межах, які визначаються здатністю екосистем відновлюватися, поглинати забруднення та підтримувати життєдіяльність теперішніх і майбутніх поколінь.

Концепція збалансованого розвитку постала як відповідь на виклик часу. Вона виступає як альтернатива панівній моделі сучасного розвитку, що ґрунтується на розгляді природи тільки як джерела сировини для виробництва різноманітних товарів.

Необхідно зазначити, що забезпечення збалансованого розвитку – це не технічна проблема, для вирішення якої необхідні нові технічні засоби чи технології. Це проблема зміни суспільних відносин і формування такого суспільства, яке не руйнуватиме середовище свого існування. Створення образу такого суспільства допомагає сфокусувати увагу на наборі *цінностей та етичних*

принципів, якими має керуватися суспільна діяльність як індивідуальна, так і на рівні інституційних структур (державних, неурядових, бізнесових і т.д.).

Перехід до збалансованого розвитку – це етичний перехід, зсув у ціннісних орієнтаціях багатьох людей. Збалансований розвиток є етичним ідеалом, і, як будь-який суспільний ідеал, концепція збалансованого розвитку виступає дороговказом для створення суспільства, яке буде перебувати в гармонії з природою.

Ідеал є ціннісним відношенням людини до свого майбутнього. Завдяки існуванню ідеалу реалізуються мрії і задуми людей. З часом майбутнє стає теперішнім, яке залежить від того, яким люди змалювали собі своє майбутнє. Образ майбутнього перетворюється на реальність, реалізується в повсякденному житті. Свідомий розвиток суспільства пов'язаний із формуванням бачення майбутнього цього суспільства. Майбутнє можливе тільки у вигляді певних уявлень про нього. Будь-який суспільний розвиток як цілеспрямована діяльність повинен мати свою мету. Ця мета має вигляд ідеалу. Якщо суспільний ідеал спрямований на минулі здобутки, то розвиток спрямований на підтримання традиційного суспільства. Якщо ж суспільний ідеал орієнтується на майбутнє, розвиток відбувається в напрямі уявлень про модерне суспільство.

Ідеал збалансованого розвитку можна охарактеризувати, спираючись на принципи збалансованого розвитку, які були визначені в міжнародних юридичних документах (зокрема таких як Декларація Ріо з довкілля та розвитку, Хартія Землі, Декларація тисячоліття ООН, Йоганнесбурзька декларація зі сталого розвитку, “Майбутнє, якого ми хочемо”) та різноманітних міжнародних доповідях (таких як “Турбота про Землю: стратегія збалансованого життя”, “Наше спільне майбутнє”, “Жива планета”).

Наприклад, Декларація Ріо з довкілля та розвитку, схвалена 178 країнами світу у 1992 р. на Конференції ООН з довкілля та розвитку в Ріо-де-Жанейро, містить такі принципи збалансованого розвитку:

- загальні принципи – турбота про людей як центральне місце у зусиллях щодо забезпечення збалансованого розвитку (принцип 1), викорінення бідності (принцип 5), важливість довкілля для нинішнього та майбутнього поколінь (принцип 4) та справедливе задоволення їхніх потреб у розвитку (принцип 3), принцип спільної, але диференційованої відповідальності (принцип 7);
- економічні принципи – принцип запобігання (принцип 15) та “забруднювач платить” (принцип 16);
- принцип участі (принцип 10) та важливість окремих груп населення для збалансованого розвитку (принципи 20–22).

Хартія Землі – це декларація фундаментальних етичних принципів для побудови справедливого, збалансованого та мирного суспільства, яка була прийнята на зустрічі Міжнародної комісії Хартії Землі у штаб-квартирі ЮНЕСКО в Парижі в 2000 р. Принципи Хартії Землі об'єднані в розділи за чотирма напрямками: повага і турбота про живу спільноту; екологічна цілісність; соціальна та

економічна справедливість; демократія, ненасильство та мир. Перші три розділи містять змістові принципи, останній – процедурні принципи управління збалансованим розвитком.

Американський професор із соціальної етики Р.Енгель зазначає, що є принаймні п'ять причин зростання інтересу до етичних питань при обговоренні проблем збалансованого розвитку.

1. Є нове розуміння значення цінностей у суспільстві. Представники соціальних наук упродовж тривалого часу робили наголос на політичних, соціальних і економічних чинниках людської поведінки та мало уваги приділяли культурним чинникам. Разом з тим виявилось, що саме культурні чинники відіграють критичну роль у тому, як люди адаптуються до довкілля і який тип політичних та економічних відносин вони підтримують. Тому зростає розуміння того, що збалансований розвиток у будь-якій країні має залежати від культурної спадщини і релігійних традицій суспільства.

2. По-новому оцінюються можливості моральної мотивації людей дбати про своє довкілля. Це пов'язано зі зростанням сили та чисельності соціальних рухів, спрямованих на збереження довкілля та альтернативний розвиток.

3. Етика дає змогу робити наголос на цінностях у процесі прийняття політичних рішень і дає моральне обґрунтування альтернативних напрямів дій. Етичні міркування є такими ж важливими, як і наукові, технічні та правові.

4. Етика допомагає розв'язати деякі з конфліктів, які стосуються головних цінностей і які заважають здійснювати природоохоронні проекти. Наприклад, конфлікт між стратегією збереження ресурсів, що наголошує на ефективному й тривалому використанні природних ресурсів, та екоцентризмом, який наполягає на збереженні природних ландшафтів.

5. Етика допомагає визначити нову соціальну парадигму, яка сприятиме збалансованому розвитку кожного регіону світу.

Оскільки потреба в збалансованому розвитку виникла у зв'язку з появою і загостренням екологічних проблем, важливим завданням етики збалансованого розвитку є пошук можливостей поєднати традиційну антропоцентричну етику з екологічною етикою, яка розглядає етичні аспекти взаємодії суспільства з природою. Завдання полягає в тому, щоб поєднати екологічні питання та питання розвитку. Необхідно забезпечити, щоб *етика розвитку увійшла в екологічну політику*, і водночас, щоб *екологічна етика була предметом головного розгляду у процесі формулювання політики розвитку*. Актуальним є пошук такої етичної концепції, яка змогла б несуперечливим чином поєднати вимоги трьох головних етичних цінностей – свободи підприємництва, соціальної справедливості та поваги до природи.

Уже зараз еколого-етичні декларації набувають політичного значення. У політиці відбувається перехід від суто економічної парадигми до парадигми збалансованого розвитку суспільства. З політичного погляду ідеальна соціальна й демократична держава має бути також і природозберігаючою. Тому сьогодні виникає потреба у створенні законодавчого поля та відповідних соціаль-

них інституцій, які могли б сприяти збалансованому розвитку суспільства. Про те, що це усвідомлюється людством, свідчать події останніх десятиріч (Конференція ООН з довкілля і розвитку в Ріо-де-Жанейро у 1992 р., започаткування процесу “Довкілля для Європи” у 1991 р., підписання низки природоохоронних конвенцій, Всесвітній саміт зі збалансованого розвитку в Йоганнесбурзі у 2002 р., Конференція ООН зі збалансованого розвитку Ріо+20 в Ріо-де-Жанейро у 2012 р. тощо). Задекларовані еколого-етичні принципи з розряду науково-теоретичних переходять у пріоритети міжнародної та національної політики.

Сучасні глобалізаційні процеси зумовлюють зменшення впливу держави та її ролі в економічній сфері. Глобалізація веде до стирання національних кордонів, посилення міжнаціональних зв'язків, зростання обсягів міжнародної торгівлі. Домінує ідеологія глобальної економічної інтеграції, що відбувається шляхом вільної торгівлі, рухливості вільного капіталу та зростання за рахунок експорту. Добре налагоджені ринкові механізми допомагають вирішувати найважливіші економічні завдання. Проте стало очевидним, що ринок, розв'язуючи одні проблеми, породжує інші, ще складніші та більш суспільно небезпечні. Ситуації, за яких ринковий механізм не може забезпечити ефективного використання ресурсів, називають “провалами” ринку.

Одна з таких ситуацій пов'язана з існуванням екстерналій, або зовнішніх ефектів. Екстерналії – це зовнішні ефекти (витрати, видатки, виплати, упуущені вигоди), які виникають унаслідок діяльності одного суб'єкта господарювання, а сприймаються за межами його економічної діяльності іншими суб'єктами. Зовнішні ефекти поділяють на позитивні (які сприяють відтворенню економіко-екологічного потенціалу) і негативні (які призводять до незбалансованого використання економіко-екологічного потенціалу). Наприклад, забруднення довкілля спричиняє зростання екстернальних витрат. Екстернальні, або зовнішні, витрати – це витрати господарської діяльності, які не враховуються у собівартості продукції чи послуг суб'єкта господарювання. Їх перекладають на інших людей, які відчують на собі наслідки цієї господарської діяльності. Зокрема, це такі наслідки, як забруднення довкілля або погіршення здоров'я населення. В умовах конкурентного середовища усі фірми зацікавлені в тому, щоб екстерналізувати витрати (це дає їм змогу отримувати прибутки і не витратити їх на очищення територій від забруднення чи відновлення екосистем). Лише в межах національних держав існують закони та інституції, спрямовані на інтерналізацію витрат, хоча соціальні та природоохоронні заходи підвищують витрати на виробництво та споживання. Національний рівень – це єдиний рівень, де існують ефективні засоби суспільного контролю над економікою, а нація – це одиниця, в якій є інститути й традиції колективних дій, відповідальності та взаємодопомоги, в якій уряд намагається проводити політику задля блага своїх співвітчизників.

Німецький філософ В.Гюсле доходить висновку, що тільки загальні зусилля, які обмежують егоїстичну діяльність підприємців, здатні визначити

напрям руху суспільства чи до загального блага, чи до загальної катастрофи. Він вважає, що загальні політико-економічні умови, за яких буде реалізована перша можливість, повинна формувати *держава*. Вона має створити такі умови, коли руйнування природного довкілля призводитиме до неминучих фінансових втрат. Закон егоїстичної господарської діяльності полягає в тому, щоб перекладати власні витрати на інших, якими можуть бути і робітники, і держава, і споживачі, і майбутні генерації. Проте елементарна справедливість полягає в тому, щоб витрати, спричинені руйнуванням довкілля, лягали тепер не на державу чи на майбутні генерації, а на безпосереднього винуватця завданої природі шкоди.

Держава в загальних рисах виражає моральні вимоги суспільства. Як правило, головна, найважливіша частина комплексу моральних норм відображається в сукупності законів, судових і адміністративних актів, в яких ці норми фіксуються.

Говорячи про визначальну роль держави у створенні політико-економічних умов та інституцій, які не призводитимуть до руйнування довкілля, слід пам'ятати, що інституційна фаза реформ, пов'язана зі створенням нових інституцій, триває, за оцінками соціологів, 5–6 років. Інша ж фаза (культурно-ментальна) може тривати впродовж життя не одного покоління. І це за тієї умови, що нові інституційні правила та норми (політичні, правові, економічні тощо) будуть тривалий час укорінені в суспільній діяльності.

Моральні норми зорієнтовані на досвід соціуму, і в цьому розумінні вони ґрунтуються на традиціях, на минулому. Разом з тим розвиток будь-якого суспільства пов'язаний із постійними змінами. Щоб такі зміни відбулися, періодично виникає потреба перегляду моральних норм, на яких ґрунтується традиційна діяльність. Традиційний, стереотипний, автоматичний підхід до вибору конкретних дій у нових умовах часто призводить до проблем суспільного розвитку, зокрема екологічних. Виникає потреба зорієнтуватися на нові норми, що пропонують новий підхід до діяльності. Йдеться про нові етичні принципи, які спрямовані на врегулювання нових проблем суспільного розвитку, на пошук відповіді на ті виклики, що постійно виникають у процесі розвитку будь-якого суспільства. У цьому сенсі етичні принципи спрямовані в майбутнє і є дороговказами для розвитку людини й суспільства.

Сучасний етап суспільного розвитку характеризується трансформацією предмета етики. Відбувається перехід від індивідуальної етики чеснот до соціальної етики інституцій. Переважно на індивідуальній етиці чеснот були побудовані суспільні відносини в доіндустріальному (традиційному) суспільстві, оскільки вважалося, що благо індивіда (яке залежить від його чеснот) та благо суспільства є типологічно тотожними і відрізняються лише масштабами. Сучасне суспільство є якісно складнішим, воно потребує забезпечення кооперативного інтересу суспільства за допомогою ефективно працюючих інституційних засобів. З ускладненням суспільства зростає роль соціальних інсти-

туцій, завданнями яких є регулювання певних соціальних взаємодій упродовж тривалого періоду.

Головна особливість суспільної моралі порівняно з мораллю індивідуального удосконалення – її претензія на практичну ефективність. Соціально-організаційна складова моралі може бути по-справжньому ефективною, якщо вона реалізовуватиме свій нормативний зміст, у тому числі внаслідок дії інституційних структур, які будуть примушувати до його виконання. Таким чином задається такий напрям трансформації моралі, як її часткова інституціалізація. Під інститутом розуміють будь-який усталений комплекс правил, принципів, норм, які регулюють людську діяльність на основі встановлення співвіднесених одна з одною типових і звичних ролей. Разом з тим це поняття може стосуватися переважно організованих, більш-менш централізованих суспільних структур, які спираються на визначений нормативний комплекс і здатні здійснювати тиск на волю індивідів за допомогою санкцій.

Мораль інституціалізується за рахунок отримання прямого зв'язку з примусовими механізмами соціального контролю. Моральна інституціалізація має такі особливості.

1. У суспільній моралі першорядного значення набуває зовнішній тиск на волю учасника соціальної взаємодії, який приймає рішення. Навпаки, індивідуальна перфекціоністська мораль ставить з підозрою до будь-яких санкцій (особливо до морального осуду іншої людини). Та й загалом мораль зазвичай характеризується переважанням ідеальних санкцій.

Система державного управління має контролюючі органи, які здійснюють внутрішній контроль діяльності державних установ. Система контролю є ієрархічною. З точки зору суспільної моралі має бути зовнішній тиск на систему державного управління, який виконує функцію зовнішнього контролю – контролю громадянського суспільства за діями влади.

2. Інституціалізація моралі спирається на авторитет різних спільнот, які декларують власні етичні принципи й готові підтримувати їх за рахунок формалізованих і неформалізованих способів пред'явлення моральних оцінок. Солідарна оцінка дій свого члена з боку спільноти (наприклад на основі професійного етичного кодексу) викликає почуття сорому, роль якого в рамках суспільної моралі виявляється не меншою, ніж роль пріоритетних для моралі індивідуального удосконалення докорів совісті. Складнощі, які виникають перед людиною у зв'язку з невідповідністю стандартам групи, мають не лише психологічний, а й суто практичний характер, оскільки у цьому випадку людині буде значно складніше реалізувати ту практику, яку спільнота оцінює як негативну.

Для глибшого розуміння соціальної природи моралі істотне значення має системний підхід, оскільки людське суспільство є складною системою. Опис поведінки складних систем потребує застосування принаймні чотирьох пізнавальних принципів: історизму, самоорганізації, емерджентності та аксіологічності. Зокрема, принцип емерджентності (лат. *emergo* – з'являюсь, виникаю)

пов'язаний із холістичним, цілісним підходом до вивчення будь-якої системи, із незвідністю властивостей системи до властивостей її структурних елементів. Відповідно до цього принципу науковий аналіз функціонування (поведінки) складних систем не може бути зведений до аналізу функціонування його елементів. Зокрема, якщо йдеться про мораль, це означає, що суспільну мораль не можна звести до індивідуальної моралі.

Для розуміння цілісності системи необхідно враховувати такі її особливості:

- властивості системи не є простою сумою властивостей тих елементів, що її складають;
- властивості системи залежать від властивостей елементів, що її складають;
- поєднані в систему елементи, як правило, втрачають частину своїх властивостей, характерних для них поза системою, тобто система начебто придушє ряд властивостей елементів, але разом з тим елементи, що потрапляють до системи, можуть набути нових властивостей.

Стосовно моралі ці особливості складних систем означають, що суспільна та індивідуальна мораль залежать одна від одної і впливають одна на одну. З одного боку, мораль того суспільства, до якого належить індивід, визначає головні риси моральності особистості, а з другого – узагальнена сукупність моральних рис індивідів і сукупність моральних відносин між людьми визначає суспільну мораль.

З погляду системного підходу взаємодія між елементами є визначальною характеристикою системи, оскільки саме завдяки їй система істотно відрізняється від простої сукупності об'єктів. В випадку моралі визначальною є взаємодія між людьми. Мораль виникає та існує лише в контексті тих чи інших людських відносин. Це можуть бути не тільки стосунки між людьми, а й ставлення людей до природи. В остаточному підсумку ті моральні відносини, які домінують у суспільстві, і визначають, яким є це суспільство – тоталітарним чи демократичним, мілітаризованим чи миролюбним, екологічним чи природоруйнівним.

Наголос на соціальності моралі є важливим, зокрема, для екологічної проблематики. Індивідуальне моральне удосконалення не дає змоги уникнути екологічної кризи. Можна морально самоудосконалюватись, але при цьому залишатись у межах існуючої суспільної моралі, яка і є причиною екологічних проблем. Розв'язати ці проблеми можна шляхом зміни принципів функціонування суспільства, системи взаємовідносин між людьми та ставлення соціальних інституцій до довкілля.

Домінуючі моральні цінності утверджуються у суспільній практиці та в існуючих соціальних інституціях. Для того щоб домінуючими стали інші моральні цінності, зокрема екологічні, потрібно не тільки змінювати суспільну практику відповідно до цих цінностей, а й створювати соціальні інституції, які орієнтуватимуться на ці цінності.

Ключовою ідеєю збалансованого розвитку є розгляд усіх екологічних проблем як проблем соціальних. Слід пам'ятати, що люди живуть у складних, інституціоналізованих і соціально стратифікованих соціумах і що їхня поведінка

визначається переважно не біологічними, а соціальними законами і традиціями соціальних відносин, зафіксованими у відповідних інституціях (наприклад часто економічні потреби вимагають від людини діяти проти своїх кращих мотивів, зокрема проти особистого відчуття природних цінностей). Це означає, що до екологічних проблем призводять ті суспільства, які ми формуємо (тоталітарні, мілітаризовані, із соціально-економічною і гендерною нерівністю, корумповані, криміналізовані тощо) і що завжди слід шукати соціальні корені сучасних проблем, у тому числі екологічних. Відповідно шляхи розв'язання цих проблем також будуть мати не технологічний, а соціальний характер. Це означає, що екологічні проблеми можна розв'язати лише спільно з іншими соціальними проблемами і тільки шляхом запровадження соціальних змін – змін суспільних відносин у соціумах, а якщо це неможливо, то змін існуючих соціально-політичних систем. Важливо знайти такий тип соціальної реорганізації суспільства, який дасть змогу гармонізувати ставлення цього суспільства до природи. Необхідно трансформувати існуючі суспільства так, щоб їх розвиток був збалансованим.

Проблеми збалансованого розвитку – це передусім проблеми влади і політичної волі. Для його реалізації необхідна відповідна міжнародна і національна політика. Трансформація суспільних настанов та інтерналізація етичних цінностей (через школи, релігійні групи та ЗМІ) будуть важливими у довготривалій перспективі, але потреба переходу до збалансованого розвитку є нагальною вже сьогодні. Тому важливою є інституціоналізація процесу врахування етичних моментів у політиці сьогоднішнього дня. Необхідна постійна артикуляція ціннісного вибору як явної частини формулювання політики та прийняття рішень. Проблема полягає в тому, як включити етичні питання в процеси формулювання політики та прийняття рішень.

Кожного дня владні структури різних рівнів приймають велику кількість різноманітних рішень, які доволі часто не спрямовані на збереження довкілля, а іноді мають і відверто природоруйнівний характер. Екологічні проблеми виникають переважно саме внаслідок прийняття посадовими особами природоруйнівних рішень. Обов'язкова екологічна освіта осіб, які приймають рішення, може великою мірою сприяти поліпшенню стану довкілля. Втім людина може мати екологічні знання, а все ж діяти у власних інтересах і приймати екологічно шкідливі рішення. Разом з тим річки, ліси, моря, природні ресурси не є власністю окремих можновладців, а належать усім людям. Тому й рішення щодо їх використання мають приймати всі заінтересовані сторони. Спільні проблеми можна розв'язати тільки спільними зусиллями. Отже, необхідно вносити відповідні зміни в процеси прийняття рішень.

6 Методи систематичного розгляду етичних питань у процесах прийняття рішень:

- *включення етичних питань до політичного аналізу;*
- *введення етичного аналізу в політичні діалоги;*

- декларування принципів та етичних кодексів;
- створення організацій, які займатимуться етичними проблемами;
- різноманітні неформальні втручання (співпраця експертів з етики з особами, які приймають рішення) (*Міжнародна спілка охорони природи*);
- етичний аналіз прийнятих рішень.

Етичний аналіз прийнятих рішень є засобом інституціоналізації етичної оцінки.

Г *Етичний аналіз громадськостю прийнятих державно-управлінських рішень – процес етичної оцінки громадськостю тих рішень, які приймаються владними структурами, та оприлюднення цієї оцінки як громадської думки.*

Оскільки доволі часто мотивом при прийнятті рішень є приватний чи корпоративний інтерес, є потреба здійснювати контроль за процесом прийняття рішень тими особами, які мають великі владні повноваження. Відсутність контролю з боку громадськості може призвести до того, що особи, які мають владу, прийматимуть рішення в інтересах своєї соціальної групи, ігноруючи інтереси інших соціальних груп, а також погіршуючи стан довкілля. Етичний аналіз прийнятих рішень – це, по суті, механізм реалізації соціальної відповідальності в системі державного управління.

Якщо говорити про прийняття окремого рішення, то вплинути на нього та змінити його досить важко, оскільки зразу ж починається реалізація цього рішення. Але процес прийняття рішень потрібно розглядати як процес, тобто розглядати ланцюжок рішень, які приймають певні особи. Тоді проблема впливу на процес прийняття рішень з боку громадськості перетворюється на реальне завдання. Оцінивши прийняті рішення як неетичні, громадськість може порушувати питання про доцільність перебування на посаді осіб, які приймають такі неетичні (аморальні) рішення.

Критикуючи дії урядів, громадські рухи фактично здійснюють етичну оцінку прийнятих рішень. Важливо зробити цей аналіз більш чітким і цілеспрямованим, а також створити правові основи для такого аналізу та зробити його доступним для кожного громадянина. Це, по-перше, розширить межі таких прав людини, як право на свободу переконань і вільне їх виявлення та право на свободу думки і совісті, оскільки ці права будуть застосовуватися не самі по собі, а для конкретної та соціально важливої мети – етичного аналізу прийнятих рішень. По-друге, питання етики (питання про добро і зло) стануть елементами повсякденного життя людини і сприятимуть моральному вибору загальнолюдських цінностей. По-третє, це сприятиме процесам демократизації, децентралізації, розвитку суспільної активності громадян, а також соціальної відповідальності посадових осіб.

Громадські екологічні організації України у своїй практичній діяльності постійно звертаються до центральних та місцевих органів влади із заявами та звер-

неннями, де вони, оцінюючи певним чином ситуацію щодо того чи іншого рішення, висловлюють своє бачення шляхів розв'язання проблеми, часто не погоджуючись із тим рішенням, яке може справити негативний вплив на довкілля. У 2002–2003 рр. громадські екологічні організації підготували доповідь “Громадська оцінка екологічної політики в Україні”, яка була представлена на 5-й Всесвітопійській конференції міністрів охорони навколишнього середовища “Довкілля для Європи” у травні 2003 р. в Києві. Необхідність підготовки громадської оцінки екологічної політики була закріплена в 2010 р. на законодавчому рівні відповідно до прийнятого Закону України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року”. У 2011 і 2012 р. були підготовлені ще дві громадські доповіді.

Систематичне проведення громадської оцінки екологічної політики має сприяти становленню зворотного зв'язку в системі державного управління, який дасть можливість встановити громадський контроль за процесом прийняття рішень, що мають негативний вплив на довкілля. Можливо, саме так запрацює механізм впливу громадськості на державні структури, який дасть змогу реформувати суспільство у напрямі збалансованого розвитку.

Стратегія потребує ґрунтовного розуміння концепції збалансованого розвитку та її наслідків. Зовсім не обов'язково складати повний перелік необхідних дій і намагатися впровадити їх усі одразу. Важливіше забезпечити, щоб кроки у прийнятті політичних рішень робилися в напрямі до збалансованого розвитку, а не від нього, що має місце дуже часто. Тому стратегічний підхід до збалансованого розвитку передбачає видозміну всієї філософії мислення та політичної діяльності, що передбачає перехід:

- від розроблення та виконання фіксованих планів, що швидко застарівають, до створення адаптивної системи, яка може постійно поліпшуватися;
- від погляду, що лише держава є відповідальною за розвиток, до того, що це відповідальність всього суспільства;
- від централізованого та підконтрольного прийняття рішень до поширення прозорих переговорів, співпраці та узгоджених дій;
- від фокусування на прийнятті законів чи інших нормативних актів до фокусування на якісних результатах управлінських процесів і процесах участі громадськості;
- від галузевого до інтегрованого планування;
- від зосередження на дорогих “проектах” (і, відповідно, залежності від зовнішньої допомоги) до розвитку, який визначається і фінансується виходячи насамперед із власних можливостей країни.

Необхідність переходу системи державного управління на засади збалансованого розвитку усвідомлюється в багатьох країнах світу. Зокрема, Європейський Союз і країни-члени взяли на себе рішучі зобов'язання стосовно збалансованого розвитку. Розроблені “Стратегія збалансованого розвитку ЄС” та національні стратегії збалансованого розвитку. У країнах ЄС створені урядові структури та неурядові консультативні ради національних заінтересованих

сторін, які здійснюють реалізацію принципів збалансованого розвитку. Ці структури несуть відповідальність за виконання таких функцій управління збалансованим розвитком: лідерство, горизонтальна координація (між галузевими міністерствами), вертикальна координація (між регіонами та з ЄС), участь заінтересованих сторін, оцінка та огляд прогресу, застосування індикаторів збалансованого розвитку та здійснення моніторингу виконання стратегій збалансованого розвитку.

В Україні інституційні рамки збалансованого розвитку потребують зміцнення.

Таким чином, у домінуючій парадигмі метою розвитку є підвищення добробуту населення. Разом з тим існують природні межі Землі, які не дозволяють підвищувати людський добробут безмежно. Урахування цих природних меж веде до перегляду мети суспільного розвитку. Метою збалансованого розвитку є узгодження економічної, соціальної та екологічної складових розвитку. Перехід до збалансованого розвитку – це не технічна, а також не суто наукова проблема. Перехід до збалансованого розвитку – це етичний перехід, це зсув у ціннісних орієнтаціях багатьох людей. Збалансований розвиток можна розглядати як етичний ідеал, спрямований на створення такого суспільства, життєдіяльність якого не призводитиме до руйнування біосфери. Етичний ідеал збалансованого розвитку має знайти своє відображення в політиці збалансованого розвитку, яка, у свою чергу, сприятиме створенню інституцій збалансованого розвитку. Коли такі інституції стануть звичними і коли їхнє функціонування дасть змогу знайти оптимальний баланс між природоперетворювальною та природоохоронною діяльністю людини, тоді можна буде говорити про втілення ідеалу збалансованого розвитку. Сучасний етап розвитку суспільства потребує поєднання індивідуальної етики чеснот та соціальної етики інституцій. Поряд із довготривалою перспективою розвитку свідомості управлінців засобами освіти для збалансованого розвитку та екологічної освіти необхідно здійснювати поточну трансформацію соціальних інституцій у напрямі їх екологізації. Вирішальним чинником цього процесу може стати систематичне використання еколого-етичних принципів у процесах прийняття рішень, що справляють вплив на довкілля. Держава відіграє визначальну роль у створенні політико-економічних умов та інституцій, орієнтованих на збалансований розвиток. Перехід до збалансованого розвитку потребує глибоких структурних змін у системі державного управління та стратегічного планування, пов'язаних із переходом від суто галузевого до інтегрованого управління та від централізованого прийняття рішень до створення демократичних органів влади, які прийматимуть рішення за участі громадськості та приватного сектору.

2.4. Етичні засади етнополітики

Етнополітичні аспекти займають суттєве місце у формуванні політики багатонаціональних держав. Позитивне оцінювання такої політики з етичних

позицій “внутрішньо легітимізує” в очах загалу шляхи вирішення державними інституціями цієї проблеми. Справедливо та коректно реалізована державна політика щодо вирішення національного питання формує сприятливе ставлення до держави і з боку громадян, і з боку світової спільноти.

Розглядаючи зазначену тему, ми виходитимемо з позиції, що політика і мораль (етика) співіснують у соціальному житті, і розвиток гуманістично орієнтованого суспільства – це врахування політикою і політичними акторами моральних вимірів людського життя. Держава може бути контрольованою з боку суспільства, окремих його груп та громадян, світової спільноти щодо дотримання етичних принципів при формуванні та реалізації етнополітики.

Виявлення концептуального етичного підґрунтя етнополітики дає змогу розкрити характеристики її базових етичних основ та сформулювати вимоги, які висуюються в цьому зв’язку до державних управлінців як до тих, хто реалізує етнополітику.

На наш погляд, основними етичними засадами етнополітики мають бути: повага до особистості; поцінування соціально-етнічних відмінностей, збереження та плекання їх; налаштованість на соціальну інтеграцію суспільства.

Повага до особистості з боку держави, суспільного загалу значною мірою виявляється в можливостях, які держава надає для розвитку людини. Гуманістично налаштований державний устрій – це такий устрій, який надає громадянину повний спектр можливостей для вибору себе, самоусвідомлення та самореалізації в різних вимірах, у тому числі й у національному вимірі.

Такий підхід зумовлює визнання невід’ємного права особи на національне самовизначення. Більш того, це право має бути поширене й на вибір особою власної національності.

Національність не є суто об’єктивною характеристикою людини, особа може її вибирати з того спектра, що надають їй предки (якщо людина походить з багатонаціональної родини), або, опинившись в іншому національному, стати представником культурних традицій цього середовища.

В.Малахов

Слід зважувати на кожен аспект життя людини – вияв її як представника нації, сім’ї, громади, церкви, регіону, професії, політичної партії, держави, світового співтовариства тощо. Усі ці аспекти належать до людського природного світу, і правильний соціальний устрій повинен належним чином шанувати їх і давати всім їм нагоду для самовиявлення (В.Гавел).

Проте в суспільному, груповому та індивідуальному розвитку можуть виникати небезпеки, які дослідники називають небезпеками фрагментації.

На індивідуальному рівні фрагментація виявляється в тому, що людина акцентує свою діяльність, самоусвідомлення лише на певному (скажімо, національному) вимірі власного життя, при цьому нехтує своїм виявом як представник громади, держави або людства. Коли німецький філософ А.Шопенгауер заявляв,

що “найдешевша гордість – це гордість національна”, можливо він мав при цьому на увазі схильність пишатися тим, що тобою не заслужено, не обрано, не вимагає певних зусиль для досягнення, а дано за народженням.

Отже, будь-яка політика держави, яка націлена на сприяння людській самореалізації, повинна зважати на етнічні аспекти, оскільки у процесі її розробки та реалізації необхідно:

- ураховувати й поважати етнічний вимір Я;
- не підштовхувати особистість до обмеження її самореалізації лише етнічним виміром.

Поцінування та плекання соціально-етнічних відмінностей – наступний етичний принцип етнополітики. Розвиток людської культури – це процес діалогу різних культур, різних поглядів на життя та певних специфічно (у тому числі – національно) забарвлених способів життєдіяльності. Нівеляція та ігнорування різнобарв’я, незадіяння його призводить до позбавлення культури певного потенціалу для розвитку. Насильницька асиміляція різних етнічних культур є свідченням тоталітаризації суспільства та має бути оцінена як аморальна, оскільки порушує права як окремої людини, так і етнонаціональних груп.

Більш того, етнічність стає певним людинозберігаючим механізмом, яким не варто нехтувати. Вона допомагає індивіду орієнтуватися в глобалізованому та урбанізованому світі, забезпечує йому певний соціальний комфорт.

Якнайкраще репрезентувати інтереси тієї чи іншої групи населення можуть представники саме цієї групи. Тому, напевне, крім гарантування державою збереження та розвитку культури й мови того чи іншого етносу, слід вести мову й про надання державою права та реальних можливостей для активного залучення представників етнічних груп (“національних меншин”) до економічного, культурного, громадського життя країни, права на дієву участь у веденні державних справ і вирішенні життєво важливих питань існування суспільства.

Оскільки етика наполягає на поєднанні принципу прийняття рішень більшістю із принципом самовизначення кожною групою своєї долі, сьогодні все більшої популярності набуває ідея субсидіарної (допоміжної) демократії, яка виробляє спеціальні принципи прийняття рішень (див. табл. 2.2).

Субсидіарна демократія реалізується через додаткові консультації та опитування громадської думки, особливо представників національно-етнічних груп, через створення спеціальних парламентських або громадських комісій. Позиція представників етнічної групи виражається через представницьку демократію, за якої представники етносу делегують свої голоси особі, яка більш компетентно представлятиме їхні інтереси, ніж вони самі. Проте представники етносу можуть і безпосередньо компетентно представляти власні інтереси. Саме тому в суспільстві існує потреба у поширенні правової просвіти громадян, в інформуванні їх про можливі наслідки реалізації тих або інших рішень у суспільному житті.

Таблиця 2.2

**Принципи прийняття рішень демократично-субсидіарним способом
(за А.Гжегорчиком)**

	Принципи прийняття рішень демократично-субсидіарним способом
1	Кожен здатний до суспільних діянь член колективу бере участь у процесі прийняття рішень, які суттєвим чином стосуються його життя. Ця участь полягає у вираженні його волі
2	Якщо подія, яка є предметом рішення, стосується життя одних осіб більшою мірою, ніж інших, то особи, яких таке рішення стосується більше, мають на нього суттєвіший вплив
3	Якщо рішення рівною мірою стосується долі якихось двох соціальних одиниць, тоді їхня позиція має однакову вагу і рівноцінний вплив на прийняття рішення
4	Рішення, яке стосується всіх членів і тільки членів колективу X, приймається згідно з волею більшості колективу X за збереження виражених у пунктах 2 і 3 принципів пропорції впливу на рішення

Ситуація культурної гомогенності має свої глухі кути, так само як її протилежний полюс. Фрагментація свідомості на рівні соціально-етнічної групи виражається в її гіпертрофованій “самозакоханості” та відсутності належної поваги до представників інших етносів. Абсолютизація несхожості, унікальності, позиціонування “свої” – “чужі” переростає в агресивність, ворожість до інших етнічних груп.

Налаштованість на соціальну інтеграцію – ще одна суттєва вимога до етнополітики. Завданням держави є об’єднання різних прошарків, соціальних груп в єдиний соціальний організм. Плекання різноманіття народних традицій, національних культур, різних світобачень – це можливість задіяти різноплановий потенціал до розбудови спільного соціального середовища. У цьому аспекті стратегічним завданням державної політики є сприяння виявленню та розвитку різних специфічних рис етносів, що проживають на території країни, за одночасної орієнтації на інтеграцію суспільства.

Проте й тут може виявлятися фрагментація, яка виявляється в тому, що люди почуваються менш пов’язаними зі своїми співгромадянами спільною метою, діяльністю тощо. Вони себе ототожнюють скоріше з певною локальною спільнотою, етнічною групою, а не з більш широким суспільним загалом. Це зумовлює і деякі світоглядні обмеження, і деяку обмеженість поведінки, дій, що іноді призводять до конфронтації в суспільстві.

Процеси глобалізації, об’єднуючи людську спільноту, водночас спричинили виникнення відцентрових тенденцій, які зазвичай проходять під гаслом “етнічного ренесансу”. При цьому, за спостереженнями дослідників, підвищення ролі етнічного фактора в суспільному, політичному житті притаманне як суспільствам, що трансформуються, так і суспільствам сталого розвитку.

Тому, особливо в періоди глибоких суспільних трансформацій, інтегруюча роль держави має посилюватися, аби не спричинити відцентрові процеси, соціальні конфлікти, хаос в суспільному житті. Для вибудовування відносин у

багатоетнічному суспільстві особливо важливим стає вибір стратегій і тактик для мирного плідного розвитку таких взаємин.

Урахування інтересів етнічних груп під час формування економічної та соціальної політики дасть змогу більш ефективно реалізувати політику, що спрямована на консолідацію суспільства та створення в ньому соціальної гармонії. Законодавча база та діяльність державних інститутів мають значною мірою оцінюватися з позиції досягнення “об’єднуючих” результатів.

Чи спроможна держава взагалі стати такою “ненасильницькою” моральною консолідуючою силою? Сьогодні змінюється наповненість самої чесноти патріотизму. Громадяни не ототожнюють більше свою батьківщину з державними інститутами, що її презентують.

Процеси глобалізації вносять свої акценти в сучасне розуміння патріотизму. Нівеляція розбіжностей, стирання кордонів, єдиний інформаційний простір, розвиток міжнародного економічного співробітництва, поширення масової культури употужнюють тенденції деконструкції патріотизму. Загалом у поновленому розумінні патріотизму ціннісна роль держави знижується, водночас посилюється значимість ролі суспільного загалу, громадянського суспільства.

Ситуація, за якої уряд “не виражає і не представляє моральну спільноту громадян, а натомість являє собою набір інституційних пристроїв для надання бюрократизованій єдності суспільству”, зумовлює відокремлення “відданості моїй країні, моїй спільноті... від послуху перед урядом, який у даний час мною керує”.

Е.Макінтайр

Одним із шляхів подолання фрагментації в суспільному житті, у міжетнічних відносинах та інтенсифікації інтегруючих процесів у суспільстві може стати вироблення **спільної загальнонаціональної мети**, на реалізацію якої зосередили б свої зусилля представники різних соціально-етнічних груп. Хоча і тут суспільно-об’єднуючі тенденції вступають у конфлікт із тенденціями уособлення, індивідуалістичного налаштування. “Атрофія цілей” (П.Рікер), у тому числі загальнонаціональних цілей, стає однією із хвороб сучасного світу, яка кидає серйозні виклики людству.

У державному управлінні багатоетнічним співтовариством на перший план виходить принцип **діалогу**. Формування в суспільстві відносин соціального партнерства – між державою, бізнесом і людиною, проголошується базовим завданням держави. А це означає відхід від монологізму держави й впровадження діалогічного способу вирішення гострих питань багатоетнічного соціуму. Результат діалогу вважається прийнятним для всіх взаємодіючих груп суспільства, якщо об’єктивно він забезпечує найнеобхідніші справедливі умови для упорядкованого співжиття різних соціально-етнічних груп і при цьому суб’єктивно не сприймається ними як дискримінація. Перед державними інститутами тут стоїть складне завдання – забезпечити інтереси *всіх* соціально-етнічних груп, що існують у країні, тобто дослухатися та розв’язати проблеми кожної етнічної спільноти, при цьому не порушивши прав та інтересів інших

етнічних спільнот і забезпечивши гармонійну цілісність суспільного й державного організму.

Безумовно, для продуктивного діалогу, діалогу на рівних, необхідні самоідентифіковані суб'єкти діалогу (у нашому випадку – етнічні спільноти), що спроможні змусити рахуватися з власними інтересами, здатні протистояти домінантності іншої культури або соціального інституту, яка призводить до знецінення, нівеляції, маніпуляції суб'єктом діалогу.

Об'єднання без нівеляції своєрідності потребує вкорінення у суспільстві культури толерантності, поваги та самоповаги. Наявності такої культури особливо потребують представники державного управління.

Як уже зазначалося, етичні принципи політики (у тому числі – етнополітики) набувають практичного значення на рівні їх втіленості в реальних діях представників державної влади. Наскільки державні управлінці на практиці спроможні справедливо та морально обґрунтовано ставитись до громадян різних національностей? Наскільки етично коректними є чиновники у взаємодіях із представниками різноманітних етносів під час реалізації не лише етнополітики, а й будь-якої політики, тобто у своїй повсякденній професійній діяльності? Отже, основні етичні засади етнополітики (повага до особистості, поцінування збереження та плекання соціально-етнічних відмінностей, налаштованість на соціальну інтеграцію суспільства) потребують безпосередньої реалізації в діяльності та поведінці кожного чиновника.

Безумовно, серйозною інтегруючою цінністю діяльності представників державної влади є почуття патріотизму як суспільний і моральнісний принцип, що характеризує ставлення людей до своєї Батьківщини.

Однією із базових вимог етики державного управління, яка певним чином об'єднує повагу до індивіда, до етнічної групи та до суспільства в цілому, є вимога рівного та неупередженого ставлення до всіх громадян незалежно від їхнього етнічного походження.

Зазвичай принцип рівного ставлення до громадян фіксується в Етичних кодексах державних управлінців.

Державні посадові особи уважні, справедливі і неупереджені при виконанні своїх функцій і, зокрема, у своїх відносинах із громадськістю. Вони ніколи не віддають будь-якої неправомірної переваги будь-якій групі осіб чи окремій особі, не допускають дискримінації щодо будь-якої групи осіб чи окремої особи.

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, ООН

Службовці зобов'язані виконувати всі закони і правила, що забезпечують рівні можливості для всіх американців незалежно від їх расової належності, кольору шкіри, віросповідання, статі, національного походження, віку або наявності в них фізичних або розумових вад.

Принципи етичної поведінки федеральних службовців, США

Державний службовець має виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб...

Загальні правила поведінки державного службовця, Україна

Крім налаштованості на патріотизм та неупередженість, вагоме значення в етиці державного управління займає толерантність, яка виявляється, у тому числі, як толерантне ставлення до етнокультурного розмаїття, і пов'язана із визнанням прав інших індивідів, соціально-етнічних груп на своє самобутнє існування. На гарантованій демократичною державою та виявленій в особистій поведінці представників влади повазі до кожного із громадян-репрезентантів різних соціально-етнічних груп можлива дійсна, а не лише декларована консолідація суспільства.

Однак у повсякденній професійній діяльності державні управлінці не завжди дотримуються цих вимог.

У міжнародному дослідженні, що проводилося в деяких постсоціалістичних країнах Європи, у тому числі в Україні, було виявлено, що понад половина респондентів (включаючи представників титульної нації) припускає, що посадовці ставитимуться до представників своєї національності краще, ніж до інших. Репрезентанти всіх етнічних груп, які брали участь в опитуванні в Україні (росіяни, татари, русини, угорці), вважають, що посадовці схильні до дискримінації за національною ознакою. Порівняно з представниками титульної нації респонденти з більшості національних меншин частіше скаржилися на погане чиновницьке ставлення, більшою мірою (крім татар) нарікали на здириство посадовців, які прямо або завуальовано вимагали хабарі, частіше (крім росіян) використовували маленькі подарунки як стратегію впливу на посадовців.

Аналізуючи результати опитування, дослідники зазначають, що сприйняття посадовців як національно упереджених осіб не обов'язково відображає реальну поведінку чиновництва. Таке сприйняття може мати психологічні причини, зокрема погане ставлення до одного представника національної меншини впливає на враження від інших її представників, посиляє ідентифікаційні та реакційні імпульси всій групі.

За криволінійною моделлю реакції на стрес при зростанні рівня частоти дискримінації або несправедливого ставлення представники етнічних груп наполегливо намагатимуться подолати труднощі, використовуючи деякі або всі стратегії, які, на їхню думку, можуть вплинути на посадовців. Подальше збільшення рівня або частоти несправедливого ставлення здатне настільки індивідуально та колективно деморалізувати етнічні групи, що вони "опускають руки" та обмежуються стратегіями бездіяльності або уникнення, якомога зменшуючи свою взаємодію з посадовцями.

Ситуація з національними меншинами в Україні свідчить про знаходження всіх етнічних груп, що досліджувалися, у зоні "наполегливого намагання", а не апатії. Це дає підстави вважати, що національне відчуження в країні є низьким.

В.Мілер, О.Гределанд, Т.Кошечкіна. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі

Однак, безперечно, проблема рівного, справедливого та поважливого ставлення державних управлінців до представників різних етнічних груп залишається відкритою й вимагає зусиль для свого вирішення. У цій ситуації інституційно закріплені засоби професійної етики державних управлінців теж можуть

відігравати свою роль. Тому принципи поваги, неупередженості, толерантності та засоби контролю за їх дотриманням і механізми покарання за їх порушення вимагають більш чіткого відображення в Етичному кодексі державного управління. Це дасть змогу поставити прийняття та просування по службі в залежності й від рівня реалізації службовцями зазначених вимог. Розгляд скарг щодо упередженого ставлення посадовців до представників національних меншин міг би здійснюватися й етичними комісіями. Санкціонування неналежної поведінки не лише адміністративними засобами, а й засобами професійних асоціацій більшою мірою сприяло б налагодженню і в суспільстві, і в державно-управлінській діяльності атмосфери толерантності, неупередженості, відкритості до діалогу.

Отже, основними етичними засадами етнополітики мають бути: повага до особистості; поцінування соціально-етнічних відмінностей, збереження та плекання їх, налаштованість на соціальну інтеграцію суспільства. У суспільному, груповому та індивідуальному розвитку виникають небезпеки фрагментації: акцентування особою уваги лише на національному вимірі власного життя; гіпертрофована “самозакоханість” соціально-етнічної групи та відсутність належної поваги до представників інших етносів; домінування етнічної ідентифікації над загальносуспільною, загальнодержавною тощо. Для реалізації етично коректної етнополітики держава має надавати право та реальні можливості представникам етнічних груп для дієвої участі у веденні державних справ, втілювати стратегії субсидіарної демократії, запроваджувати діалогічний спосіб вирішення гострих питань багатоетнічного соціуму; основні етичні засади етнополітики потребують безпосередньої реалізації в діяльності та поведінці кожного представника влади й реалізуються у вияві поваги до особистості, патріотизмі, неупередженому й толерантному ставленні до етнокультурного розмаїття суспільства й держави; для забезпечення етичних засад етнополітики можуть бути задіяними й інституційно закріплені засоби професійної етики державних управлінців.

2.5. Методи та практика оцінювання етичних складових державного управління

Оцінювання етичності державного управління проводиться в рамках застосування різних управлінських концепцій та ініціатив, зокрема:

- створення замкнутого управлінського циклу, який включає етичні компоненти в системі зворотного зв'язку;
- у рамках реалізації концепцій “нового публічного управління” та “належного врядування” для забезпечення відповідності цінностей і ціннісних орієнтацій, що діють у конкретній організації (яка надає послуги за дорученням держави), місії органів державної влади і їх нормативним цінностям та принципам діяльності;

- у рамках створення систем управління якістю, впровадження лін (ощадливого) менеджменту;
- у процесі трансформування суто адміністративних структур в організації, що здатні до самостійного навчання і саморозвитку;
- у процесі проведення адміністративних реформ, що орієнтовані на чітко визначені цінності, які істотно відрізняються від традиційно функціонуючих в організаційному середовищі цінностей;
- у рамках персональної і організаційної атестації.

Ø Практика оцінювання етичності державного управління спирається на гіпотезу (теорію змін), згідно з якою створення і постійне вдосконалення контрольованого організаційного середовища, тобто належно налаштованої та постійно функціонуючої системи зворотного зв'язку, забезпечує етичність управління.

Важливо пам'ятати, що організації державного сектору мають бути підзвітними громадськості відносно дотримання етичних стандартів та якостей їх професійної діяльності. Інструментом цього також може бути інтегрована схема внутрішнього і зовнішнього контролю, що включає оцінку етичності державного і муніципального управління.

Крім того, питання операціоналізованого організаційного контролю у вітчизняному державному управлінні актуалізується у зв'язку із соціальним запитом щодо переходу від управління в інтересах (заради) себе (власне організації чи її ключових осіб, що характерно для суто бізнесового підходу) до управління в інтересах народу, та подальшим переходом на наступний рівень – управління разом із народом.

Б Мета ефективного контрольованого середовища полягає у сприянні командній роботі компетентних співробітників, які свідомо беруть на себе цей обов'язок, мають цілісну систему цінностей і відношень.

Досвід проведення організаційних реформ показав, що **стійке забезпечення результатів реформування** можливо досягти за умов:

- відданості керівництва цьому завданню;
- залучення всього або майже всього персоналу до проведення реформ і підвищення ефективності функціонування організації;
- доброї поінформованості як виконавців, так і споживачів управлінських послуг;
- забезпечення крихкого балансу між цілями реформування й безпекою та інтересами персоналу організації, зокрема стосовно збереження місця роботи.

Оцінювання етичності державного управління можливо проводити, спираючись на різні моделі етичних вимірів і в рамках різних організаційних рівнів: загальнонаціонального, регіонального, місцевого або/і в окремих галузях та організаціях. За результатами цих оцінювань можливо проводити порівняльний аналіз етичності діяльності організацій державного сектору, виявляти найкращі зразки й навчатись на їх досвіді.

Ø Оцінювання інституційного рівня професійної етики на національному і регіональному рівнях на основі моделі М.Вебера можливо проводити на основі позиціювання органів державної влади й інших соціальних інститутів у просторі етичних відносин суспільства. За М.Вебером він визначається через систему трьох координат, а саме інтересів і цінностей, на реалізацію яких зорієнтовані суб'єкти, рівня їх впливу і рівня довіри до них. На основі цієї концепції В.Саламатов розробив Індикатор “Три виміри етичності державного управління” (ІТВЕДУ-01). Серед цих вимірів:

1. **Сприймання рівня впливу соціальних суб'єктів у суспільстві** є показником їх **реальної влади**. Рівень впливу на соціально-політичне й економічне життя країни може оцінюватися за п'ятибальною шкалою в діапазоні значень від 1 (зовсім не впливають) до 5 (мають значний вплив).

2. **Рівень довіри до суб'єктів** соціально-політичного й економічного життя країни може розглядатися як *індекс справедливості їх діяльності*. Він показує авторитет органів влади в суспільстві і є показником справедливості, тобто законності поділу влади, розподілу багатства та ресурсів, тобто публічної легітимності дієвих сил. Рівень довіри також може оцінюватися за п'ятибальною шкалою: від 1 – повна недовіра, до 5 – повна довіра.

3. **Співвіднесення інтересів, на які спрямована діяльність соціальних суб'єктів**, є основою уявлень про *зміст мотивації і справедливості використання влади* дієвими силами соціально-економічного простору. Характер інтересів, на задоволення яких зорієнтовані соціальні суб'єкти, можливо оцінювати за п'ятибальною шкалою “національні інтереси – власні інтереси” з такими полюсами: 1 – національні інтереси, 5 – власні інтереси. Респондентам пропонують оцінити, які інтереси прагнуть задовольнити суб'єкти соціально-політичного й економічного життя країни. Таким чином, оцінюється баланс відповідальності перед суспільством (реалізація національних інтересів) і корпоративного індивідуалізму (задоволення власних інтересів) у діяльності соціальних інститутів.

Респондентами можуть виступати представники різних органів влади, бізнесу й неурядових організацій.

Базові опитувальники методики Індикатор “Три виміри етичності державного управління” (ІТВЕДУ-01), що використовується в рамках моніторингового дослідження стану реалізації національних інтересів України починаючи із 1994 р., наведені в дод. А.

На рис. 2.1 показано результати одного з експертних досліджень, що проводилось в Україні, за допомогою цієї методики (В.Саламатов). Послідовність позицій соціальних суб'єктів на графіку впорядкована відповідно до різниці між рівнями їх впливу й довіри. Згідно з отриманими даними в образі соціальних інститутів українського суспільства характерне протиставлення справедливості й влади за таким принципом: чим більше влади, тим менш справедлива діяльність відповідної інституції, і навпаки. Таке протиставлення максимально відображене в образі державної податкової служби України, яка виконує найважливіші для демократичної держави функції наповнення державного бюджету, за-

безпечення ресурсу для виконання соціальних програм, діяльності державного апарату й перерозподілу доходів. Ефективне виконання податковою службою фіскальної функції є критичним для підтримки держави у зв'язку з різким зниженням обсягів промислового виробництва. Отриманий образ податкової служби в тривимірному просторі “довіра – вплив – спрямованість” інтересів гранично чітко фокусує ставлення населення до центральних органів влади. Яскраво виражений образ податкової служби унікальний. Їй приписується максимальний рівень впливу за мінімального рівня довіри й середнього (щодо решти всіх інших розглянутих у цьому дослідженні соціальних інститутів) положення за шкалою спрямованості інтересів.

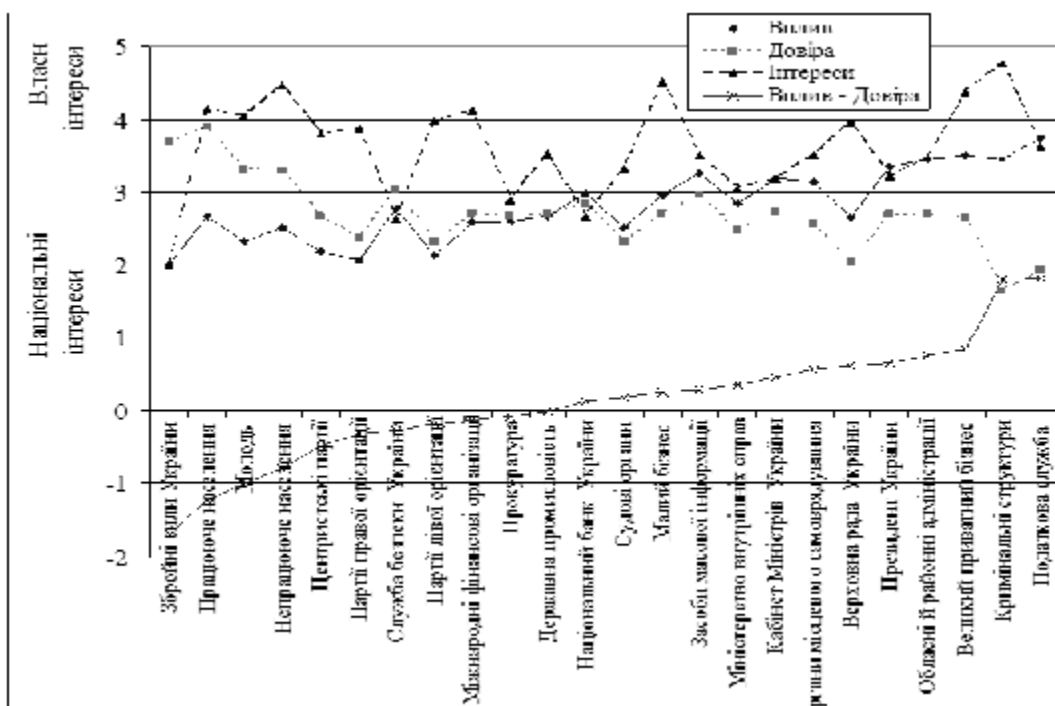


Рис. 2.1. Позиціювання соціальних суб'єктів у просторі етичних параметрів влади (середні дані експертного опитування у 5 великих містах України (Дніпропетровськ, Львів, Київ, Одеса, Харків), 2000 р.)

Найбільш близьке положення до образу державної податкової служби посіли обласні та районні адміністрації, а також Адміністрація Президента України. Але вони мають вищий рівень довіри й менш виразну орієнтацію на власні інтереси. Іншим “близьким” до податкової служби за параметрами впливу й довіри інститутом є кримінальна мафія. Вона відрізняється від податкової служби значно більш вираженою орієнтацією на власні інтереси.

При цьому є два різних “антиподи” податкової служби – працююче населення й Збройні Сили України. Обидві вони мають протилежні стосовно податкової служби значення довіри й впливу. При цьому, порівняно з податковою службою, працююче населення більше орієнтоване на власні інтереси, а Збройні Сили – на національні. Аналогічно молодь і непрацююче населення є “антиподами” обласних адміністрацій, Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України й органів місцевого самоврядування.

Із цього виникає, як мінімум, три запитання. По-перше, у чому полягає причина опозиції між податковою службою, з одного боку, і працюючим населенням, Збройними Силами – з другого? По-друге, чи усвідомлює державна влада наявність цієї опозиції? По-третє, чи потрібно уникати подібних ситуацій для представників державної влади, особливо таких, що посідають центральні позиції в соціальній системі?

Особливу увагу варто звернути на тенденцію розглядати Верховну Раду (центральний законодавчий орган країни) і податкову службу як інститути, що більше орієнтуються на власні, а не на національні інтереси країни. При цьому як Верховна Рада України, так і податкова служба мають вкрай низький рівень довіри. Мениший рівень довіри є лише у кримінальних структур. Досить низький рівень довіри мають також судові органи, Адміністрація Президента й Кабінет Міністрів України. Таким чином, за результатами наведеного дослідження в українському суспільстві спостерігався виразний вакуум довіри до вищих органів законодавчої, виконавчої, судової влади й прокуратури. Більшість інших соціальних інститутів, за винятком працюючого населення й Збройних Сил України, перебуває в зоні невизначеності.

Наведені дані показують, що в українському суспільстві вже досить давно домінує недовіра до етично-моральних основ чинного законодавства і дій державних структур. Той очевидний факт, що фізичним суб’єктам (працюючому населенню) довіряють значно більше, ніж юридичним суб’єктам усіх видів державної влади, свідчить про невпевненість людей у своїй безпеці, у своєму сьогоденні й майбутньому в контексті етичності взаємодії індивіда, особистості й соціальних, у тому числі державних, інститутів. Збереження деякого рівня довіри до Збройних Сил можна трактувати так, що тільки силові структури розглядаються як суб’єкт забезпечення справедливості (однієї із цінностей демократії). Але ефективність цих надій досить низька, оскільки Збройні Сили України, згідно з опитуванням, входять до групи з найбільш низьким рівнем впливу (влади). Отже, відповідно до отриманих результатів жоден із соціальних інститутів, включаючи судову гілку влади, Міністерство внутрішніх справ і прокуратуру, не є чинником забезпечення справедливості, рівності перед законом як одного з ідеалів демократії.

Наступне питання – вплив влади в українському суспільстві. Результати показують, що жоден із соціальних інститутів не мав занадто значного рівня влади, який давав би йому змогу мати абсолютно домінуючу позицію. Практично однаковий, відносно високий рівень впливу мають податкова адміністрація, великий капітал, кримінальний світ, обласні й районні адміністрації, Адміністрація Президента України. Як вищий законодавчий орган (Верховна Рада України), так і спеціальні органи контролю виконання законів країни (прокуратура, суд) видаються такими, що мають низький рівень влади. За таких умов вкрай сумнівно, що Верховна Рада України реально може бути інститутом, де розробля-

тимуться нерепресивні концепції влади, оскільки й політичні партії також мають у край низький рівень влади.

Відсутність сили, що має абсолютний домінуючий вплив, можна розцінювати як ознаку демократизації державного устрою країни. Але викликає тривогу те, що до найбільш впливових інститутів країни включений кримінальний світ. Водночас відносно низький рівень впливу мають представники державних підприємств, органів законодавчої і судової влади. Це ще раз указує на актуальність проблеми забезпечення прав людини. Саме про це свідчать і результати прямої оцінки терміновості, критичності розв'язання проблем у різних сферах національних інтересів України.

Моніторингове дослідження стану реалізації національних інтересів показує, що протягом усього періоду незалежності України одним з аспектів соціального життя, який постійно перебуває в кризовому стані, є реалізація прав людини. Йдеться про елементарне право на гідний рівень життя, зокрема на забезпечення якісного харчування, прийняттого житла, гідної роботи, яка б давала змогу на законних підставах забезпечувати гідний життєвий рівень людей та їх конституційне право на навчання. Збереження такого становища становить загрозу для збереження логіки розвитку демократії в Україні і є моментом випробування істини, який затягнувся на довгі роки. Така глобальна невизначеність може бути мобілізована для досягнення власних інтересів практично кожної з діючих сил залежно від рівня розуміння ними структури та правил гри, що відбувається.

Аналіз сприймання соціальних інститутів українського суспільства у просторі етичних параметрів влади вказує на доволі низьку і суперечливу етичність діяльності всіх інститутів державної влади України. Характер сприймання балансу між національними і корпоративними інтересами в діяльності органів державної влади вказує на її низьку суспільну ефективність.

Ø Представлені вище результати експертних досліджень показують, що **етичність діяльності органів державної й муніципальної влади пов'язується в суспільній свідомості з ефективністю їх роботи** як на інституційному, так і на діяльнісному рівні повсякденної роботи управлінського персоналу, а також із сутністю системи державного управління в процесі переходу суспільства до ліберально-ринкової системи господарювання.

Ø Ці результати демонструють **практичне значення і необхідність реального наслідування державними органами влади принципів професійної етики у своїй діяльності**, оскільки етичні аспекти державної служби можливо розглядати як реакцію на матеріальні, екзистенціальні і духовні запити суспільства.

Упровадження основних принципів етичної поведінки службовців може сприяти налагодженню зв'язків, передбачуваності характеру поведінки державних службовців і їх взаємодії із громадянами, порозумінню державних органів влади з населенням, інституційним змінам та забезпеченню ефектив-

ності державного і муніципального управління. В сучасних умовах такий підхід має особливе значення.

Г. М. Вебер показав, що в основі етики лежить взаємодія між релігійними віруваннями (зараз можливо сказати – між домінуючими світоглядними уявленнями і ціннісними орієнтаціями), статусом і силовою структурою груп, із яких складається суспільство.

У випадку України зараз спостерігається спроба переходу від олігархічно-кланового, або патримоніального устрою держави, або від системи адміністративного ринку до реального ринкового господарювання в рамках соціально орієнтованої держави. При цьому істотно змінюється становище бюрократії в системі клієнтальних відносин, оскільки вона відображає ставлення суб'єктів діяльності до колективних дій, особливо відносно участі в соціальних процесах. У зв'язку з цим змінюється ціннісно-мотиваційна структура її діяльності. Це важкий період зміни ціннісних орієнтацій, стратегій діяльності і типу корпоративної культури.

Оцінювання сприйняття наявності етичних компонентів у складі діючих управлінських практик базується на визначенні ключових компетенцій і складанні переліків характеристик діяльності ефективного управлінця. Такий перелік було розроблено Міжнародною асоціацією управляючих містами і графствами (ISMA). На його основі було створено інструмент для проведення тренінгів для муніципальних управлінців, який використовується в різних країнах Центральної і Східної Європи.

Ще один цікавий зразок відповіді на запитання про ефективність і етичність управління та його порівняльну оцінку дає робота Г. Сооса (Токвільський дослідницький Центр – TRC, Будапешт). У своїй роботі автор не намагається сформулювати правильну відповідь на запитання про те, що таке ефективне управління, а обговорює засоби, за допомогою яких можна порівнювати стан справ у різних містах і організаціях.

Існує також низка відпрацьованих діагностичних процедур для оцінки організаційної культури, лідерських якостей, організаційного клімату тощо, які можуть бути застосовані у процесі оцінювання етичної складової адміністративної діяльності. Однак усі вони сформовані в розвинутих західних країнах і спрямовані передусім на оцінку загальноуправлінських характеристик на основі сучасних західних підходів до аналізу управління. Це утруднює їх використання для аналізу специфічних особливостей управління в умовах інтенсивних реформ пострадянських країн, що розвиваються.

Оцінка ефективності й етичності управління проводиться також за допомогою оцінки характеру ставлення респондентів до різних сфер діяльності органів державної виконавчої влади за шкалою “позитивне – негативне бачення стану справ”. Крім того, може оцінюватися також загальна ефективність роботи органів державної виконавчої влади за допомогою шкали: від “працюють зовсім неефек-

тивно” до “повністю ефективно”. Ці дані доповнюються оцінками виразності чинників, які заважають ефективній роботі органів державної виконавчої влади, що обов’язково включає етичні аспекти.

В Україні В.Саламатовим спільно з О.Балобановим було розроблено індикатор ефективних практик місцевого управління (ІЕПМУ). Він базується на серії факторних моделей сприйняття наявності управлінських практик у діяльності органів влади.

Ця модель включає два рівні узагальнених показників ефективності місцевого врядування і рівень вихідних індикаторів. Так, фактор 1 узагальнює фактори 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5. Аналогічно фактори 2, 3, 4, 5 містять у собі відповідні фактори другого рівня. Кожний із факторів другого рівня, що наведено в табл. 2.1, узагальнює відповіді на кілька пунктів опитувальника (власне вихідні індикатори), що представляють конкретні джерела, умови та управлінські практики.

У табл. 2.3 відмічено фактори другого рівня, що, на думку авторів, мають значне етичне навантаження. Однак перелік цих факторів можливо розширити, спираючись на визначення професійної етики.

Таким чином, модель ІЕПМУ представляє змістовну концептуальну основу для проведення системної оцінки етичності управління в контексті його ефективності.

Кожний фактор даної моделі представляє узагальнену розмірність, або вектор ефективних управлінських практик. Його наявність у діяльності місцевих органів влади вимірюється за допомогою відповідної шкали. Кожна шкала базується на оцінках респондентів кількох тверджень або запитань, які стосуються конкретних практик управління за 7-бальною системою оцінок у діапазоні від “повністю відсутня” до “явно виражена у діяльності організації”.

Опитування проводиться серед представників основних зацікавлених сторін, включаючи як представників влади, так і споживачів управлінських послуг. Результати опитування представляються у форматі описаної вище факторної моделі ефективності муніципального управління (див. табл. 2.3).

На основі отриманих даних можливо проводити порівняльний аналіз етичності діяльності різних організацій, міст тощо, а також сприйняття етичності з точки зору різних соціальних груп, стейкхолдерів тощо.

На рис. 2.2 наведено середні значення факторів ефективності за моделлю ІЕПМУ по результатах дослідження сприйняття діяльності місцевих органів влади у чотирьох містах. Це усереднений профіль сприйняття ефективних практик муніципального управління. Він відображає стереотипну структуру уявлень відносно характеру управління містом.

Отримані дані показують, що в містах, репрезентованих респондентами, на рівні середніх оцінок чітко присутні (оцінка середнього рівня понад 1,5) тільки практики, що складають фактор 2.7 “Любов до міста”. “Скоріше наявні” (оцінка від 0.5 до 1.5) ще тринадцять груп практик, які представляють професіоналізм муніципальних управліців (фактори 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5), системний підхід

до управління містом (фактори 2.1, 2.2, 2.4, 2.5, 2.6), організаційні стосунки, побудовані на жорсткій ієрархічній адміністративній структурі (фактор 4.1pl), відсутність подвійних стандартів в організаційних стосунках (фактор 4.2) і зовнішнє забезпечення діяльності муніципального управління (фактор 5.2). Нечітко виражені (оцінка в діапазоні від –0.5 до 0,5) реалістична бюджетно-фінансова політика (фактор 2.3), стимулююча організаційна культура (фактор 3.1), ефективне стратегічне планування (фактор 3.2), справедливість, законність і відкритість професійних стосунків (фактор 4.1 min), спрямованість місцевих органів влади на інтереси жителів і роботу з ними (фактор 4.3), забезпечення діяльності на робочому місці (фактор 5.1), стабільність становища муніципального управління (фактор 5.3).

Таблиця 2.3

Дворівнева факторна система Індикатора ефективних практик муніципального управління (ІЕПМУ)

№ з/п	Назви факторів	Етично навантажені
ФАКТОР 1. ПРОФЕСІОНАЛІЗМ МУНІЦИПАЛЬНИХ КЕРУЮЧИХ		
1.1.	Соціально орієнтована самостійність і відповідальність	X
1.2.	Ефективне організаційне поведіння	
1.3.	Системний підхід до роботи	
1.4.	Націленість/спрямованість на результати й етика роботи	X
1.5.	Гнучкість мислення	
ФАКТОР 2. СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ МІСТОМ		
2.1.	Провідна роль керівників міста, їх орієнтація на інтереси жителів	X
2.2.	Співорганізація різних учасників муніципального управління	
2.3.	Реалістична бюджетно-фінансова політика	X
2.4.	Політичне забезпечення управління	
2.5.	Опора на потенціал міста	X
2.6.	Ефективні робочі контакти	
2.7.	Любов до міста	X
ФАКТОР 3. СИСТЕМНА ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ОРГАНІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ		
3.1.	Стимулююча організаційна культура	
3.2.	Ефективне стратегічне планування	X
ФАКТОР 4. ХАРАКТЕР ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ОРГАНІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ: ТИП І СПРЯМОВАНІСТЬ УПРАВЛІННЯ		
4.1plus	Тверда ієрархічна адміністративна структура	
4.1minus	Справедливість, законність і відкритість професійних відносин	X
4.2.	Відсутність подвійних стандартів в організаційних відносинах	X
4.3.	Націленість на інтереси мешканців і роботу з ними	X
ФАКТОР 5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИХ УПРАВЛІНЦІВ / КЕРУЮЧИХ		
5.1.	Забезпечення діяльності на робочому місці	
5.2.	Зовнішнє забезпечення діяльності муніципального керуючого	
5.3.	Стійкість становища муніципального керуючого	

“Етично навантажені” фактори (табл. 2.3) займають перші місця за рівнем різниці при порівнянні сприймання характеру управління у містах з найбільшою (м.Покров) і найменшою (м.Херсон) наявністю ефективних практик у

діяльності місцевих органів влади (рис. 2.2). Це означає, що саме ці фактори найбільше пов'язуються з ефективним стилем роботи.

Оцінювання етичності поведінки в державному управлінні в рамках моделі контрольованого середовища на рівні конкретних організацій. Контрольоване середовище задає, визначає тон організації, який впливає на свідомість персоналу відносно контролю. Воно має **значний вплив** на те:

- як встановлюються цілі і завдання;
- як оцінюються ризики;
- які типи контролю застосовуються;
- як поширюється інформація;
- як працює система моніторингу.

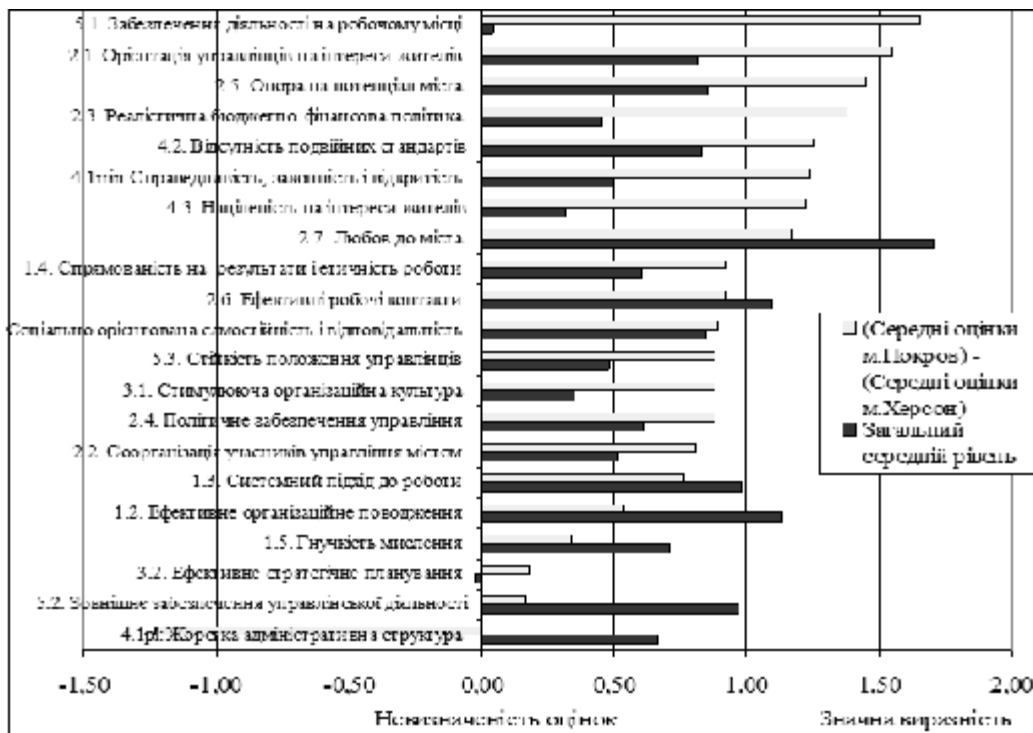


Рис. 2.2. Середній рівень наявності ефективних практик муніципального управління і його різниця між містами з найбільш (м.Покров) і найменш (м.Херсон) “ефективним” управлінням

До складу **компонентів контрольованого середовища** входять:

- чесність і етичні цінності;
- відданість компетентності;
- участь керівництва або аудиторського комітету;
- філософія управління і стиль виконання роботи;

- організаційна структура;
- розподіл влади і відповідальності;
- політики і практики управління людськими ресурсами.

Перший із компонентів контрольованого середовища представляє блок *етичних аспектів* професійної діяльності у вузькому сенсі цього поняття. Другий фактор розширює розуміння етичності в професійному плані.

Ø Контрольоване середовище не може бути краще, ніж рівень чесності і етичних цінностей людей, які створюють і забезпечують (адмініструють) його функціонування.

Ø Добродійність, чесність та інші етичні цінності представляють ключові елементи контрольованого середовища, які впливають на розробку, адміністрування і моніторинг інших компонентів.

Ø Особлива роль у забезпеченні етичності публічного управління належить вищому управлінському персоналу. Вищі щаблі управління встановлюють етичний “тон на вершині”.

У програмних організаційних документах стверджується, що саме бажає/ очікує керівництво. Водночас культура організації визначає, що буде насправді – яким правилам підкорюються і наслідують, а які лише чують або, навіть, ігнорують. При цьому критичним є те, на що саме зорієнтоване вище керівництво, і спосіб, за допомогою якого вищий менеджмент повідомляє і підкріплює реалізацію програмних цілей.

G Добродійність, чесність і етична організаційна поведінка є продуктом етичних і поведінкових стандартів організації, того, як вони представляються і як вони підкріплюються на практиці.

Етичні стандарти організації включають:

- управлінські дії з усунення, або зменшення спонукань і спокус, які можуть підштовхувати персонал до нечесних, незаконних або неетичних дій;
- донесення організаційних цінностей і поведінкових стандартів персоналу за допомогою програмних заяв (policy statements), кодексів поведінки і через власний приклад керівництва.

Другий компонент контрольованого середовища – *відданість компетентності*. Він спирається на поняття “компетенції”.

G Компетенцією є знання і навички, які необхідні для виконання завдань, що визначають індивідуальну роботу.

G Відданість компетентності включає управлінський розгляд рівнів компетентності для певних робіт і того, як ці рівні пов’язуються з потрібними навиками і знаннями.

Керівництво встановлює стандарти того, наскільки добре повинні виконуватися завдання, і потім розглядає баланс між компетентністю та витратами.

Формальний і неформальний опис роботи допомагає персоналу у визначенні завдань, з якими пов'язана їх специфічна робота.

Одним із сучасних підходів до вдосконалення етичної складової організаційного розвитку та результативності професійної діяльності є залучення персоналу до управління. Для цього є багато шляхів, зокрема спільні обговорення поточних і стратегічних питань персоналом та керівництвом, розширені дискусії за участі всіх зацікавлених сторін стосовно використання обмежених ресурсів щодо досягнення спільних цілей діяльності організації, спільне визначення реалістичних цілей діяльності за участі персоналу і керівництва, відвертий внутрішній і зовнішній контроль та оцінювання діяльності персоналу й організації в цілому щодо відповідальності виконання службових обов'язків і досягнення цілей професійної діяльності згідно з чітко визначеними правилами та критеріями тощо.

Прикладом такого підходу є процедура підтримки контрольованого середовища, що було розроблено в Інституті державного управління Карла Вінсона Університету Джорджії, США. Вона включає якісну індивідуалізовану або групову самооцінку організаційного клімату по вищенаведених компонентах контрольованого середовища із наступним обговоренням результатів відносно існуючих досягнень, додаткових можливостей їх покращення і відповідного плану дій.

Під час оцінювання компонентів “Чесність і етичні цінності” розглядаються:

1) наявність в організації *прописаних правил чи кодексів поведінки*, їх зміст, наслідки їх існування, наявність у кодексах питань, що пов'язані з актуальними й потенційними конфліктами, участь персоналу в розробці і/чи перегляді кодексів;

2) *стиль організаційного лідерства*, його моральний сенс і здатність розрізняти правильні і неправильні вчинки і дії; поширеність в організації відповідності слів і справ; характер розв'язання організаційних проблем;

3) *можливість обговорення* службовцями всіх рівнів із вищим керівництвом *питань етичного і морального татунку*, наявність такої практики, відповідних каналів комунікації, поважання конфіденційності, існування захисту службовців у разі розкриття ними проблем етичного характеру в організації;

4) *існування відповідних коригуючих дій* у відповідь на відхилення від організаційних статутів, правил, прийнятих політик і процедур, кодексів поведінки; поширення таких коригуючих дій, документування і дослідження випадків їх застосування, реакція на порушення управлінських стандартів, характер і поширеність дисциплінарних дій;

5) *характер цілепокладання* в організації, ступінь реалістичності короткотермінових цілей, наявність тиску щодо порушення етичних цінностей, характер орієнтації внутрішнього оцінювання персоналу (зі спиранням на коротко- чи довготермінові цілі), наявність процедур контролю щодо стримування спокус, розуміння зв'язку між коротко- і довготерміновими цілями.

У рамках організаційного аудиту, крім етичної складової, оцінюються й інші компоненти контрольованого середовища. За його результатами розробляється план дій щодо вдосконалення організаційного клімату. Цей цикл періодично повторюється.

На основі такої процедури В.Саламатовим було розроблено методику “Етичні цінності в організаційному розвитку (ЕЦОР-2013)” для експрес-оцінки етичних цінностей в організаційному розвитку. Вона наведена в дод. Б.

Зрозуміло, що описані вище методики не вичерпують увесь існуючий арсенал оцінювання етичності державного управління. Зокрема, вище ми лише нагадали про існування Загальної схеми оцінювання САФ, оскільки вона не містить відокремленого етичного блоку. Хоча в контексті адміністративного аудиту ця методика заслуговує на увагу та ретельний розгляд.

На сьогодні методики оцінювання публічного управління – досить різноманітні. Їх діапазон простирається від якісних спеціально запланованих експрес-оцінювань процесів і результатів конкретних програм та проектів до стандартизованих соціо-психодіагностичних процедур, що можуть використовуватися в контексті етичності державного управління. При цьому варто пам’ятати, що їх застосування принципово пов’язано із методологічним і технологічним проектуванням проведення оцінювальних досліджень, що насправді значно перетинається із теорією і практикою планування експерименту і розробкою психодіагностичних процедур. І тому для отримання реалістичних надійних результатів необхідна участь спеціалістів із оцінювання, починаючи зі стадії планування подібних досліджень.

У процесі проведення самооцінювальних досліджень етичності публічного врядування варто дотримуватись такої процедури в циклі “оцінка-планування-реалізація”:

- 1) отримання підтримки вищого керівництва;
- 2) формування аналітичної групи для проведення дослідження;
- 3) включення процедури самооцінки в загальний план адміністративного аудиту або процесу реформування організації чи відомства;
- 4) пілотне дослідження за допомогою відібраного інструменту з наступною його корекцією в разі потреби;
- 5) формування робочих груп, які будуть проводити самооцінку у функціональних підрозділах організації;
- 6) проведення самооцінки у функціональних підрозділах;
- 7) внутрішня конференція/дискусія з обговорення результатів;
- 8) підготовка загального звіту;
- 9) публічне обговорення загального звіту;
- 10) розробка зведеного плану дій і корекція планів дій по підрозділах;
- 11) упровадження плану дій;
- 12) повтор циклу оцінка-планування-реалізація через 1–2 роки.

ТАКИМ ЧИНОМ, визначення, формування та поділяння цінностей для поширення і посилення демократизації залишається центральним і життєво важливим завданням теорії і практики публічної політики. Політичні рішення та їхнє втілення в життя мають суттєві етичні виміри. Етика акцентує увагу на цінностях, що мають бути присутніми в політичних рішеннях, дає моральне обґрунтування як напрямам політики, так і окремим (включаючи альтернативні) політичним рішенням; допомагає розв'язати ціннісні конфлікти, які спроможні загальмувати здійснення політики.

Підґрунтям етичності й відповідно етичних вимірів ефективності державного управління є суб'єктно-ціннісна складова ефективності управлінської діяльності. Перелік вимірів етичності державного управління відображає складну, багатогранну природу їх зумовленості з боку багаторівневої системи суспільних цінностей, цілей державної політики і функціональних характеристик державного управління, очікувань різних соціальних груп відносно ефективності й результативності державного управління, спроможності держави щодо забезпечення етичності поведінки персоналу державної служби.

Збалансований розвиток є етичним ідеалом, що спрямований на створення суспільства, функціонування якого не призводитиме до руйнування біосфери. Цей ідеал має знайти своє відображення в політиці збалансованого розвитку. Поряд із довготривалою перспективою розвитку свідомості управлінців засобами освіти для збалансованого розвитку та екологічної освіти необхідно здійснювати поточну трансформацію соціальних інституцій у напрямі їх екологізації. Вирішальним чинником цього процесу може стати систематичне використання еколого-етичних принципів у процесах прийняття рішень, що справляють вплив на довкілля. Держава відіграє визначальну роль у створенні політико-економічних умов та інституцій, орієнтованих на збалансований розвиток. Перехід до збалансованого розвитку потребує глибоких структурних змін у системі державного управління та стратегічного планування, пов'язаних із переходом від суто галузевого до інтегрованого управління та від централізованого прийняття рішень до створення демократичних органів влади, які прийматимуть рішення за участі громадськості та приватного сектору.

Основними етичними засадами етнополітики мають бути повага до особистості, поцінування соціально-етнічних відмінностей, збереження та плетання їх, налаштованість на соціальну інтеграцію суспільства. Для реалізації етично коректної етнополітики держава має надавати право та реальні можливості представникам етнічних груп для дієвої участі у веденні державних справ, втілювати стратегії субсидіарної демократії, запроваджувати діалогічний спосіб вирішення гострих питань багатоетнічного соціуму. Для забезпечення етичних засад етнополітики можуть бути задіяними й інституційно закріплені засоби професійної етики державних управлінців.

Досвід проведення емпіричних досліджень у сфері державного управління кожного разу демонструє практичне значення і необхідність реального наслідування державними органами влади принципів професійної етики у своїй діяльності. Їх результати наочно демонструють етичну проблематику не тільки соціальних відносин, а й передусім глибинні соціокультурні недоліки в діяльності системи вітчизняного державного управління. Водночас емпіричні дослідження підтверджує низка нормативних положень професійної етики державного управління і є мостом від етики як практичної філософії до практики реального життя. Крім того, вони демонструють просту істину, що “люди все бачать, навіть тоді, коли вони мовчать”. При цьому потрібно вкрай уважно і професійно ставитись до планування емпіричних досліджень та оцінювання етичності державного управління для забезпечення надійності й валідності отримуваних результатів, а головне, можливості їх використання на практиці.



Завдання та запитання для самоперевірки

1. Охарактеризуйте значимість цінностей для вироблення політики.
2. Що таке збалансований розвиток та якими є його ключова ідея і принципи?
3. Чим викликана потреба переосмислення головних морально-етичних засад життєдіяльності людини і суспільства в сучасний період?
4. Чи може збалансований розвиток розглядатися як етичний ідеал?
5. Назвіть причини зростання інтересу до етичних питань при обговоренні проблем збалансованого розвитку.
6. Як Ви розумієте інституціалізацію моралі?
7. Чому для системи державного управління важливим є наголос на соціальній природі моралі?
8. Які методи систематичного розгляду етичних питань у процесах прийняття рішень Ви знаєте?
9. Що таке етичний аналіз прийнятих рішень?
10. Як стратегічний підхід до збалансованого розвитку змінює філософію політичної діяльності та державного управління?
11. Якими є основні етичні засади етнополітики?
12. Поясніть сутність принципів прийняття рішень демократично-субсидіарним способом та їх роль у формуванні етично коректної етнополітики.
13. Назвіть механізми формування та реалізації етично обґрунтованої етнополітики держави.
14. Назвіть базові параметри етичності влади за М.Вебером.
15. Який характер взаємозв'язку між ступенем впливу соціальних суб'єктів і довірою до них було виявлено на основі моделі М.Вебера?
16. Чому варто запроваджувати контрольоване середовище в державному управлінні?



Завдання для самостійного опрацювання

1. Виявіть етичні засади одного із видів політики (економічної, соціальної, молодіжної, гендерної тощо).
2. Здійсніть порівняльний аналіз технологічної та етичної раціональності.
3. Наведіть приклади прийняття рішень демократично-субсидіарним способом та виявіть їх роль у формуванні етично коректної державної політики.
4. Якщо організація/відомство, в якій Ви працюєте, представлена у переліку соціальних суб'єктів на рис. 2.1, визначте її позицію у просторі етичних вимірів влади зараз. Чи відрізняється визначена Вами позиція від наведеної у цьому підрозділі? Якою Ви б хотіли її бачити?

Розділ 3. ОСОБИСТІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІНЦЯ: ЦІННІСНО-НОРМАТИВНА МОДЕЛЬ

3.1. Особистість державного управлінця: професійно-етичні виміри

Термін “особистість” позначає суспільні характеристики людини, відображає цілісність, системність, загальне спрямування її життя, стійкі внутрішні фактори, що розрізняють людей, роблять їхню поведінку передбачуваною, фіксують унікальність кожного індивіда.

Існує безліч визначень особистості, узагальнення яких дає змогу виділити такі ключові її особливості, як: автономія та самостійність, свобода та можливість обирати, самосвідомість, спрямованість на самореалізацію, самооцінка, самоконтроль, слідування єдиній життєвій стратегії, здатність цінувати особистості інших і здійснювати особистісне спілкування, повага до особистої гідності людини, відповідальність, професійність, ініціативність, творчість. Особистісний зміст життя людини забезпечується її існуванням у розмаїтті культур (етнічної, національної, вікової, трудової тощо), серед яких суттєве місце займає професійна культура. Професійна діяльність, що передбачає серйозні трудові зусилля, потребує здатних до саморефлексії, самоконтролю, здійснення вибору особистостей.

Формування особистості неможливе без відкритого та захищеного суспільством і державою поля вільного розвитку.

Особистість (із розвиненими самосвідомістю, самооцінкою, відповідальним, творчим ставленням до світу, до інших людей, до самої себе) формується в процесі трудової діяльності та спілкування в державно-управлінському професійному середовищі і сама впливає на розвиток цього середовища.

Нагадаємо, що підтримка етики державного управлінця може здійснюватися як через *особистісну моральнісну саморегуляцію* державних управлінців, так і через *інституційні впливи*, зміни в організаційному середовищі, які максимально унеможливають порушення етичних засад професії.

Перший напрям підтримки професійно-етичних впливів, який розглядатимемо в цьому розділі, – це *моральнісна саморегуляція*, особисті моральні принципи та моральні якості, творче етично огранене самовираження державних управлінців. Широке впровадження моральної регуляції у сфері державної влади можливе за умов культивування поваги до особистості; підбору та просування кадрів з урахуванням професійно-етичної та моральної складової професіоналізму; акцентування уваги на моральних вимірах кодексу поведінки в процесі його розробки й упровадження; входження в практику державного управління низки засобів, що активізують засвоєння етичних стандартів професії.

Одним із засадничих положень моделі раціональної бюрократії М.Вебера є *безособовість*, що стверджує формально-функціональні відносини державних службовців як із громадянами, так і зі співробітниками всередині організації.

Безособовість, за задумом, здатна посилити керованість та контрольованість державного управління за рахунок позбавлення невизначеності та свавілля. Функціонування чиновництва тут окреслюється правилами взаємодії, відповідає правовим нормам та організаційним зразкам поведінки. Чітко зафіксоване поле компетенції, раціонально обґрунтований розподіл повноважень та відповідальності, за якого нехтується особистими симпатіями й антипатіями, дає змогу, за Вебером, налагодити більш ефективну працю бюрократії. Це приводить до досить швидкого та продуктивного вирішення справ, оскільки заощаджує час і зусилля, допомагає уникати численних конфліктів.

Однак безособовість має не лише функціональні, а й дисфункціональні ефекти. Тотально знеособлений характер відносин призводить до байдужості та нечутливості до потреб громадян, відсутності гнучкості та творчих підходів у роботі. Безособовість утруднює самореалізацію, демотивує та деформує особистість державного службовця; людський потенціал, здібності працівників не використовуються повною мірою, яскраві персоналії витісняються з професійного середовища, провокується морально-психологічний опір співробітників практиці безособовості.

Організація життєздатна тільки завдяки особистостям і лише у світі особистостей.

Е.Муньє

Тому в державно-управлінській системі необхідно впроваджувати й **особистісні підходи**. При цьому персоналізації потребують:

- *громадяни-споживачі державно-управлінських послуг*. Сприйняття громадян як осіб зі своїми особливими інтересами й потребами, життєвим досвідом, світоглядом потребує від державних управлінців внутрішньої етичної, психологічної та етикетної культури;

- *державні управлінці*. Професійна діяльність має стати й реалізацією особистісних смислів людини-працівника в рамках правового та морального поля професії.

Особистісні підходи дають змогу акцентувати увагу на моральнісній саморегуляції державних управлінців. Без їхнього врахування професійна етика залишається лише засобом тиску та примусу.

Коли йдеться про моральнісну саморегуляцію, то головний наголос ставиться на внутрішніх моральних зобов'язаннях професіонала, його творчому самовираженні, моральній відповідальності, ініціативності й ступені внутрішнього засвоєння професійно-етичних вимог і цінностей. Державний управлінець постає не лише як функціонер, виконавець, а і як особистість, яка на

високому рівні володіє професійними знаннями та навичками, здатна самостійно мислити та приймати відповідальні рішення, виявляє етичну чутливість до складних проблем професійної діяльності. Сформованість ціннісно-мотиваційної сфери, соціально-етичної культури державного управлінця впливає на підвищення успішності, ефективності управлінської діяльності та загалом на покращення суспільного самопочуття, морального клімату в державі. Підтримкою індивідуальної професійно-етичної саморегуляції стають повага до особистості державного управлінця, віра в його моральнісну зрілість, створення можливостей для повноцінної професійної реалізації та розвитку людського потенціалу державного управління.

У системі державного управління існують і формально безособові, і особистісні елементи діяльності, які створюють амбівалентну, суперечливу та взаємодоповнюючу цілісність.

Оскільки державно-управлінська діяльність пов'язана з владними повноваженнями, до представників державного управління висуваються підвищені моральні вимоги. Контроль за дотриманням етичних вимог на державній службі має здійснюватися на етапах:

1) відбору людей на державну службу – перевіряються знання про професійно-етичні засади державної служби та відслідковуються певні загальнолюдські моральні якості і професійно-етичні характеристики кандидата на посаду, які необхідні для належного виконання професійних обов'язків;

2) проходження професійної діяльності – оцінюється дотримання принципів, норм і стандартів етики державного службовця.

Як зазначалося в розд. 1, ціннісно-нормативна модель як на рівні державного управління в цілому, так і на рівні державних управлінців складається із зосереджених навколо місії професії цінностей, принципів, необхідних для професійної діяльності моральних якостей та норм і стандартів поведінки державних управлінців. Про основні цінності та принципи демократично орієнтованого державного управління вже йшлося. Щодо вимог до якостей та норм поведінки державних управлінців, то вони звернені безпосередньо до представників державного управління, тому їх особливості розглядатимуться в цьому розділі.

3.2. Громадянські чесноти державного управлінця: моральні та професійно-етичні аспекти

Оскільки професійна діяльність державних управлінців налаштована на виконання визначених професійних функцій, вона потребує від індивіда наявності певних якостей, які необхідні для продуктивної діяльності державного управління. До таких якостей та характеристик морального та професійно-етичного гатунку належать бажання приносити користь суспільству, громадянськість, відданість ідеалам демократії, законослухняність, патріотизм, політична неупередженість бюрократії, професіоналізм, повага та чуйність до людей, доброзичливість, схильність до взаємодопомоги та співробітництва,

толерантність, працелюбність, відповідальність, сумлінне ставлення до своїх обов'язків, непідкупність, принциповість, вимогливість, справедливість, чесність, стриманість, урівноваженість, коректність і ввічливість, скромність в особистому житті, відчуття професійної честі та професійної гідності тощо. Розглянемо деякі з моральних якостей та професійно-етичних характеристик державного управлінця.

Високі вимоги висуваються професійною етикою до **громадянських чеснот** представників державного управління. Існують різні бачення “векторності” демократичних процесів. Деякі науковці пов'язують ці процеси з активними діями держави, інші вважають, що демократизація громадянина передуює демократизації держави та уряду. Нині в дослідницькій літературі все більшої прихильності здобуває погляд щодо зустрічного руху громадськості та державних інституцій до ствердження демократичних засад соціуму. У будь-якому разі на посилення демократичних процесів у державі, державному управлінні впливає демократизація державного управлінця як громадянина. Взаємовпливи демократизації громадян та демократизації держави й уряду відображені на рис. 3.1.

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

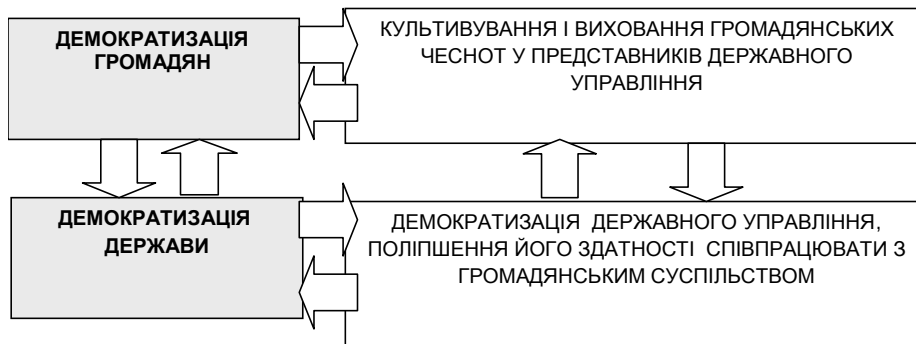


Рис. 3.1. Взаємовпливи процесів демократизації

Г Громадянськість – світоглядно-психологічний стан, що характеризує людину як представника держави, громадянського суспільства та як патріота.

• **Громадянин** – це **державна людина**, яка відчуває себе громадянином конкретної держави і є:

а) **законослухняною**, тобто дотримується існуючих у суспільстві норм та імперативів, визнає й шанує суспільні авторитети, виконує обов'язки, покладені громадою;

б) **лояльною**, тобто визнає та доброзичливо ставиться до чинних законів, установленної влади, погоджується перебувати в “правовому полі”, дотримуватися вимог законів.

• **Громадянин** – це *представник громадянського суспільства*, який має особистісну самосвідомість, розвинуту потребу в реалізації власних прав, свобод, повноважень, здатність:

- а) розрізняти державне (формальне) та безпосередньо людське;
- б) відчувати власну гідність у стосунках із державою та шанувати гідність інших;
- в) вимагати від держави виконання її функцій, готовність і вміння домагатися дотримання власних прав.

• Громадянин – це патріот, який **дотримується суспільного та морального принципу патріотизму (С.Рябов).**

Суть *громадянськості* як **державницької риси** яскраво позначена у словах экс-президента ФРН Г.Хайнемана: “Держава – це ми всі і кожен із нас окремо”. Виявом державного управління як громадянина конкретної держави є **законослухняність**, яка унаочнює дотримання ними існуючих у суспільстві правових норм і законів.

Авторитет державної влади може бути вимірний, з одного боку, ступенем підтримки її громадянами, з другого – тим, наскільки останні підпорядковуються її законам (Р.Роуз). Недостатня повага до законів, несформованість у суспільстві правосвідомості, непослідовність у впровадженні політики верховенства права значною мірою заважають інституціоналізації демократичних цінностей у нашій країні. Для подолання цих недоліків необхідно, щоб верховенство права стало беззаперечною *цінністю* для самих представників влади.

Правосвідомість, зумовлюючи поведінку людей як громадян і скеровуючи їх на побудову правової держави, має яскраво виражений етичний ракурс. Державний управлінець, який порушує закон, водночас поводить професійно неетично. Закони мають базуватися на нормах суспільної моралі. Водночас знання і дотримання закону виступають чинниками утвердження *морально обґрунтованих* відносин у системі державного управління. Законодавча невідзначеність істотно впливає на рівень моральності державних управлінців, ускладнює або унеможлиблює реалізацію законослухняності.

Невиправдане розширення сфери права призводить до повної регламентації життя людини з боку держави, до втрати нею можливостей і здатності бути суб'єктом, творцем власного життя. Як відомо, занадто велика кількість законів породжує беззаконня.

Залишається дискусійною й вимога безумовного дотримання законодавства. Хоча часто закон стримує та протидіє неетичній поведінці, однак бездоганні з позиції права дії можуть бути аморальними та викликати суспільне незадоволення. Буквальне застосування законів, які, можливо, є бездоганними за змістом, може призводити до певних утисків громадян з боку представників держави.

Надмірне законодавче регулювання діяльності державних управлінців уповільнює їхній оперативний відгук на потреби суспільного життя, які швидко змінюються в нинішній динамічний час. “Настирливі правила, якими намагаються регулювати все, від страхування до заборон на трансгенні жири, обмежують

підприємництво, свободу індивідуального вибору і заохочують зловживання владою” (Стів Форбс).

Скорочення законодавчих настанов і перехід на ціннісні регулювання, управління за допомогою принципів надасть можливість державному механізму бути більш гнучким, пластичним, пристосованим до тих чи інших ситуацій. Водночас це може відкрити простір для зловживань і свавільних дій управлінців стосовно громадян. До цього часу актуально звучать слова Л. фон Мізеса про те, що найгірший закон краще за бюрократичну тиранію, і альтернативою правління законів може бути тільки правління деспотів.

Законослухняність державних управлінців є потенційним виявом поваги та довіри до *особистості* кожного представника суспільства.

Насправді, незважаючи на безособистісність, формальність і байдужість правових приписів до “внутрішнього Я” людини, у законах реалізується так званий юридичний гуманізм, що (на відміну від гуманізму морального) виражає довіру не до природи людини, а до її волі, яка розуміється як здатність особи до самоконтролю та самодисципліни. Правова оцінка вчинку забороняє наперед припускати, що той чи інший індивід настільки особистісно не розвинутий, що неспроможний контролювати себе та протистояти своїм нахилам (Е.Соловйов).

Особистісний аспект у *реалізації* правових норм виявляється в тому, що хоч би якими гуманними були законодавчі норми за змістом, суттєву роль, як зазначав ще А.Коні, відіграє те, у чій руки та за яких умов віддається втілення цих норм.

Вивчення правових засад діяльності державного управлінця (й ширше – держави), відстеження змін у законодавстві, консультування з правниками стосовно правомірності тих чи інших дій, набуття не просто юридичних знань, а й умінь їх застосовувати є складниками підвищення професійної культури управлінців і поряд зі змінами у функціонуванні правової системи сприяють формуванню їхньої правової свідомості. Фіксація *законослухняності* як *професійно-етичного стандарту* поведінки державного управлінця задіє і потенціал професійної етики для впровадження цього чинника в практику державного управління.

Вагомою державницькою рисою державних управлінців є лояльність до влади – визнання та доброзичливе ставлення до чинних законів, служіння законно утвореним органам влади, виявлення вірності прийнятим на себе зобов’язанням.

Для державної цивільної служби Великобританії лояльність службовців до уряду виступає одним із провідних принципів; у США проголошується лояльність представників виконавчої влади до Конституції, законів та етичних принципів; в Італії, Франції та інших країнах висловлювання, що підривають авторитет виконавчої влади, забороняються законом тощо. У Модельному кодексі поведінки державного службовця Комітету міністрів Ради Європи в ст. 5 зазначається, що державний службовець зобов’язаний бути лояльним до законно заснованого національного, місцевого або регіонального органу влади.

Лояльність мусить мати подвійне значення: з точки зору своєї роботи працівник може мати особливі зобов'язання стосовно своєї організації, але організація також має свої зобов'язання щодо працівника. Зниження міри виконання державою своїх зобов'язань перед державними управліннями може призводити до зниження лояльності останніх до держави.

Раніше вже йшлося про важливість принципу політичної неупередженості для побудови сильної демократичної державної служби. На особистісному рівні *політична неупередженість* державного службовця виявляється як громадянська чеснота, оскільки вона налаштовує чиновників на суспільне служіння на основі неупередженого ставлення до будь-якої політичної сили, яка функціонує в рамках закону.

Державні управлінці виконують вагомі соціальні функції, тому для них важливо мати розвинені *громадянські якості*, громадянську свідомість і відповідальність.

Як громадянин – член громадянського суспільства особа має розрізняти державне (формальне) та безпосередньо людське, відчувати власну гідність у відносинах з державою та шанувати гідність інших, вимагати від держави виконання її функцій, вміти домогтися дотримання власних прав як громадянина (С.Рябов). Будь-який державний управлінець є представником не лише професії, а й громади (хоча б у позапрофесійних взаємодіях із державними інституціями).

Громадянин – особистість, яка турбується про інтереси політичної колективності, в яку вона входить, як про свої власні. Громадянське суспільство, з одного боку, відкриває перспективи для розвитку індивідуальності, з другого – надає можливість згуртуванню відособлених індивідів для реалізації спільних інтересів. Звідси культивування у державних управлінців самоповаги та особистісних рис є певною протиположністю амбіціям держави на тотальну владу над особою та виявом самоусвідомлення чиновниками себе як громадян. Самоусвідомлення особи у громадянському суспільстві проходить у рамках глибшого усвідомлення себе як частини соціуму, гармонізації та узгодження приватних і суспільних (громадських) інтересів.

Громадянське суспільство здатне підтримувати моральні засади суспільства. Через належність до широкої спільноти та малих соціальних груп представник державного управління також відчуває “тиск” моральних настанов і санкціонується за їхнє порушення.

Видається, що посилення ідентифікації державних управлінців із громадянським суспільством має зростати тоді, коли вони самі як громадяни звертаються в органи влади. За даними соціологічного опитування, в таких ситуаціях дрібні чиновники багато в чому скаржилися на те саме, що й інші громадяни, зокрема, вони стверджували, що чиновники загалом брали хабарі, за винятком тих, які працювали на подібній до їхньої роботі. Однак українські державні службовці, звертаючись зі своїми проблемами до інших посадовців, мали суттєві переваги порівняно з пересічними громадянами. В інших охоплених дослідженням країнах

(Чехії, Словаччині, Болгарії) переваги були частковими і не такими значимими (В.Мілер, О.Гределанд, Т.Кошечкіна). Отже, звертаючись в органи виконавчої влади, як громадянин вітчизняний державний службовець не відчуває повною мірою всіх проблем громадян, які потребують державних послуг. Це може бути бар'єром для його громадянської самоідентифікації. Тобто сформованість громадянської свідомості чиновництва певним чином корелюється з "якістю" корпоративності бюрократії.

Отже, не лише індивідуалізація, а й переорієнтація з егоцентричних і групових цінностей на цінності суспільства як цілого є показником розвинутої громадянської культури державних управлінців. Особливу роль у цьому процесі покликані відігравати солідарність, взаємопов'язаність, співчуття, турбота, толерантність.

Окремо слід обговорити явище **патріотизму** в державному управлінні.

Г Патріотизм характеризує ставлення людей до своєї батьківщини (країни) та виявляється в певному образі дій, складному комплексі почуттів, що звичайно називають любов'ю до батьківщини.

Існують певні небезпеки при спотвореному ставленні до патріотизму:

- *применшення* значимості своєї батьківщини, що призводить до комплексу "меншовартості";
- *гіперболізація* своєї любові до вітчизни, що може виражатися в шовінізмі.

Багато хто визнає за патріотизмом безумовну похвалу всього, що своє. Тюрго назвав це лакейським патріотизмом. У нас можна б його назвати квасним патріотизмом.

П.Вяземський

Ф Дійсний моральнісно забарвлений патріотизм включає визнання права на патріотичність у представників інших "батьківщин".

Державні управлінці є представниками держави, яка впорядковує, здійснює управління життям країни, представляє державні інтереси на міжнародній арені. Тому тут патріотизм виходить на рівень державного патріотизму, а державні управлінці виявляються "двічі патріотами" – за "велінням серця" та за обов'язком, тобто постають як:

- особи, які люблять свою вітчизну;
- професіонали, які представляють інтереси та діють на користь країни, яку унаочнює держава.

Неможливо поставити любов до батьківщини (як і будь-яку любов) в обов'язок, проте, діючи у своїй сфері в інтересах народу, працюючи професійно, державні управлінці тим самим стверджують патріотизм своєю діяльністю, докладають зусиль до гармонізації життя своєї країни.

Патріотизм *не гарантує* моральності, оскільки він може не підкріплюватися гуманністю, повагою до самотності іншого, визнання права іншого народу на формування власного життя.

Патріотизм бюрократії іноді виявляється лише вивіскою, декларацією, а то й засобом маніпуляції громадянами. Патріотична карта може бути розіграна для поширення власної популярності того чи іншого посадовця, для використання “енергії мас” у власних корисливих цілях, для камуфляжу недостойних дій чиновника. Часом лунають звинувачення, що патріотизм допомагає позбавитися тягаря особистої відповідальності, необхідності пошуку власної ідентичності та здійснення морального вибору.

Для державних управлінців внутрішня суперечливість вимоги патріотизму міститься в тому, що патріотизм як почуття, як любов до батьківщини має ірраціональну природу й може вступати в конфлікт із такими значимими чеснотами, як неупередженість, безпристрасність, толерантність.

Ø Усвідомлення державними управліннями себе як носіїв громадянськості розширює можливості збалансування в державно-управлінській діяльності суспільних інтересів з інтересами особистими та груповими.

Існують певні протиріччя між моральнісними та громадянськими чеснотами. Ще Аристотель наголошував: чесноти громадянина – це сукупність якостей, що сприяють підтримці порядку та справедливості в державі; вони орієнтовані на політичне благо, залежать від типів держав, від законів та їхнього оновлення. Моральні чесноти являють собою сукупність якостей, що сприяють підтримці людяності; вони орієнтовані на благо й не залежать від типів і законів держав, тобто є досконалішими. Це дає підстави надавати більшу ціннісну вагу не політичному благу, а благу як такому, адже досконала людина – це завжди більше, ніж досконалий громадянин. Тому моральні характеристики мають перевагу над політичними й наявність громадянських чеснот в особи не є достатньою умовою для того щоб вважати її людиною моральною.

Загалом громадянськість – наслідок тривалого виховного впливу, громадянської соціалізації особи – інтегрування її в суспільне життя на відповідних засадах. Вироблення відчуття співгромадянськості може стати передумовою успішної демократизації українського соціуму й гармонійного розвитку особи.

3.3. Професіоналізм як моральна якість державного управлінця

Нині в державному управлінні нагальним є визнання моральності, професійно-етичних чеснот як виміру професіоналізму державних управлінців. Моральність має стати необхідним атрибутом ефективної влади і водночас – запорукою її ефективності.

Г Професіоналізм особистості – якісна особливість суб’єкта праці, що відображає високий рівень розвитку професійних і ділових якостей, характеризує ціннісні орієнтації та мотивацію, що направлені на виконання соціального призначення професії та на розвиток спеціаліста.

Професіонал – це спеціаліст, який опанував високим рівнем професійної діяльності, свідомо змінює і розвиває себе в процесі праці, робить свій індивідуальний, творчий внесок у професію, знайшов своє індивідуальне призначення, стимулює в суспільстві інтерес до результатів своєї професійної діяльності та підвищує престиж своєї професії у суспільстві (А.Маркова). Професіонал – це людина ініціативна, віддана справі, чесна у ставленні до своєї роботи. Зниження рівня довіри до державних управлінців значною мірою зумовлене непрофесійністю деяких представників владних структур.

На особистісному рівні здійснюється взаємовплив професіоналізму та моральності: професіоналізм впливає на формування ціннісного світу, моральності особи, водночас мораль та професійна етика відіграють значну роль у становленні професійності працівника.

Так, професіоналізм, ставлення до праці є важливими якісними характеристиками моральності особистості. Ефективність праці в певному сенсі є моральнісним виміром людини. У сучасному світі особа виявляє власну моральну позицію значною мірою через високий професіоналізм, через такі результати своєї праці, які мають суспільну цінність – неефективність завжди аморальна. При цьому професіонал, оскільки він виробляє продукти та надає послуги, що є суспільно значимими, стверджує моральні цінності навіть тоді, коли його в особистісному плані не можна назвати людиною доброчесною.

Життя у професії змінює певні якості людини. Можна вважати доведеним, що в процесі професійної діяльності розвивається професійне мислення та світогляд людини, укладається професійний тип особистості з визначеними ціннісними орієнтаціями, особливостями поведінки, спілкування, ставлення до життя. До позитивних індивідуальних змін, які відбуваються в процесі професійної (в тому числі державно-управлінської) діяльності належать: зміни напрямленості особистості; розширення кола інтересів і трансформація системи потреб; актуалізація мотивів досягнення; зростання потреби в самореалізації та саморозвитку; нагромадження досвіду та підвищення кваліфікації і компетентності; розвиток та розширення вмінь і навичок; освоєння нових алгоритмів вирішення професійних завдань; зростання креативності діяльності; розвиток складних власних здібностей і загальних професійно важливих якостей; підвищення психологічної готовності (В.Толочек).

Проте професіоналізм, як він сьогодні розуміється, ще не гарантує моральнісних чеснот людини. Він може справляти й значний негативний вплив на розвиток особи. Це пов'язано передусім із вузькою професійною спеціалізацією праці, яка робить із людини “раба” своїх професійних знань про навколишній світ. Глибина професіоналізму веде до певної обмеженості інтересів, установок, поглядів на світ. Спеціалізація праці призводить до встановлення специфічних норм і правил взаємодії професіоналів, до формування корпоративної етики, яка спроможна перетворюватися у вузькокорпоративний професійний егоїзм. Виходом із цієї ситуації є розмикання вузькопрофесійних

рамок, що не дозволить, у тому числі професійній етиці, втратити загально-моральні горизонти. У державному управлінні це може відбуватися через механізми колегіальності, експертного аналізу, громадського обговорення, суспільного контролю тощо.

Професіоналізація через професійну етику впливає на ціннісний світ, на установки працівників; через формування особистості професіонала реалізує й більш широкі впливи на моральні цінності суспільства.

Однак детального аналізу потребує і вплив особи, її моральних та професійно-етичних чеснот на становлення професіоналізму. Результати деяких соціологічних досліджень свідчать, що в суспільній свідомості оцінки моральності державних службовців жорстко непов'язані з рівнем їх професіоналізму, організаторських здібностей, ефективністю рішень, що приймаються, підвищенням професійної компетентності, розвитком ділових якостей. Навпаки, професіонали, високоосвічені та інформовані спеціалісти іноді сприймаються суспільною думкою як особливо винахідливі у своїх злочинах, найбільш небезпечні для суспільства й держави (Є.Охотський).

Коментуючи позицію щодо пріоритетності на державній службі моральності над професійністю, слід зазначити, що висока моральність працівника не звільняє його від обов'язку професійно виконувати службові доручення. Неможливо абсолютно виправдати професійні недоліки найкращими моральнісними мотивами (адже “кращими намірами встелена дорога в пекло”). Якщо, використовуючи позитивну мотивацію, у результаті обмеженості професійних знань чи навичок працівник діє непрофесійно, то це не знімає повністю з нього відповідальності, більше того – накладає моральну провину за відсутність професійного самовдосконалення. Істинна доброчесність завжди поєднана з гідним ставленням до праці, із професіоналізмом.

Відхилення у зв'язці “професіоналізм-моральність” може мати такі варіанти:

- моральнісна особа не володіє достатнім рівнем професіоналізму. Прихід у державне управління людей моральнісно налаштованих, проте професійно не підготовлених, суттєво погіршує об'єктивні показники державно-управлінської праці та знижує рівень довіри до влади;
- професіонал у службовій діяльності не дотримується норм професійної етики: управлінець, будучи професійно підготовленим і досвідченим працівником, не виконує професійно-етичних приписів. Випадки використання службового становища, корупції тощо демонструють саме цей варіант дисбалансу відносин “професіоналізм-моральність”;
- професіонал у позаслужбовому житті застосовує професійні знання та навички в аморальних цілях. У діяльності бюрократичного апарату донині неподолані явища використання службової інформації та засобів впливу в приватному житті або після закінчення державної служби.

Є Ідеальний тип професіоналізму включає:

– фундамент системи теоретичних знань;

- авторитет професійної групи серед клієнтів;
- широку суспільну підтримку та схвалення цього авторитету;
- моральний кодекс, що регулює відносини професіонала з клієнтами;
- професійну культуру, що забезпечується в рамках офіційних професійних асоціацій.

Е.Грінвуд

При цьому можна констатувати, що не лише моральний кодекс, а й інші чотири компоненти професіоналізму мають свої моральні та професійно-етичні зрізи, адже розуміння місії професії входить у систему професійних теоретичних знань, авторитет і широка суспільна підтримка професійної групи неможливі без реалізації її членами моральних смислів професії, професійно-етична й моральна культура представників професії є вагомими складовими професійної культури.

Показово, що прихильність до високих моральних стандартів, поряд із альтруїстичною орієнтацією, обов'язковою освітньою підготовкою та освітою впродовж життя, існуванням формальної асоціації чи спільноти, відносною незалежністю і суспільним визнанням виділяється як суттєва характеристика професії. Винятково складно відмежуватися від власної моральної позиції у професійних сферах, де наявна робота з людьми (у тому числі в державно-управлінській діяльності).

Головні небезпеки порушення моральних засад державного управління існують там, де у професіоналів є певна свобода вибору. У таких жорстко некодифікованих ситуаціях основна відповідальність за дотримання професійних етичних цінностей покладається на особистість державного управління.

Утім, часто професійність і професійно-етичні виміри професії жорстко не пов'язуються, що призводить до серйозних деформацій всієї державно-управлінської діяльності. Так, використання службового становища, неухвалене ставлення до громадян-відвідувачів, нехтування інтересами тих чи інших верств суспільства іноді сприймаються як другорядні фактори управлінської справи й не розглядаються як нівеляція професійності. Тим самим легалізується можливість бути високим професіоналом, не дотримуючись професійно-етичних вимог. Однак порушення цих норм анулює будь-який результат управлінської праці, оскільки тут нехтується соціальним призначенням професії.

Відсутність у діяльності державних управлінців взаємопов'язаності її моральних, професійно-етичних і професійних характеристик призводить до соціальної деградації професіоналізму, що виявляється в поширенні таких негативних явищ, як корупція, відірваність від розуміння потреб громадян, фаворитизм, політична заангажованість, бюрократизм, нерозбірливість у засобах досягнення мети тощо. Маніпуляції з інформацією, зловживання спеціалізованими знаннями, конфіденційними відомостями, які стали відомі під час прийому громадян, також нівелюють професіоналізм.

Кайдани змученого людства виготовлені з канцелярського паперу.

Ф.Кафка

Недостатній зв'язок між професійними знаннями, досвідом і реалізацією принципу служіння суспільному благу – одна з причин кризових явищ у державному управлінні.

Зневагою до моральних вимог професії є практика протекціонізму, кар'єрного просування чиновників із застосуванням неформальних зв'язків, за принципами політичної доцільності, сімейності, клановості, земляцтва, кумівства, особистої відданості керівництву. Непрозорість, нечіткість механізмів прийняття та просування службовими сходами, залежність кар'єрних пересувань від одноосібного вольового рішення керівника спричиняють нечесну боротьбу за посади й впливи.

Такі процеси знижують у державних службовців мотивацію до підвищення кваліфікації, розвитку професійних навичок і вияву творчого підходу, створюють в установах несприятливу атмосферу, знижують загальну результативність праці.

Забезпечення рівних вихідних умов для кожного у процесі прийняття та проходження державної служби, здійснення оцінювання працівників за *досягненнями та компетентністю* стають можливими за умови втілення принципів конкурсності, об'єктивності та прозорості. Теоретики менеджменту наголошують на тому, що це становить перевагу державної служби, оскільки дає змогу уникнути проблем бізнесових організацій, де вказівки впливових осіб із правління організації позначаються на процесі прийому і просування працівників. У дотриманні означених принципів зацікавлений не лише широкий загал громадян, а й основна частина чиновництва.

Таким чином, професіоналізм із необхідністю *включає професійно-етичні та враховує моральні* характеристики особи.

Моральні якості державного службовця, дотримання ним норм професійної етики, його репутація мають стати одними із провідних елементів його професійної придатності.

За такого підходу професіонал визначатиметься як людина, що не лише знає технології та вміє їх застосувати, а й наповнює свою працю певним моральнісним змістом. У цьому контексті прийняття на службу та службове просування залежать і від рівня реалізації професійно-етичних вимог, і від репутації службовця. А визначення ступеня компетентності включає перевірку дотримання професійного етичного кодексу, оцінку чеснот чиновника (справедливості, працелюбності, відповідальності, чесності, доброзичливості, толерантності, тактовності тощо). Водночас відсутність певних моральних якостей, порушення професійно-етичних настанов свідчатиме про непрофесійність особи і непридатність до роботи в державному апараті.

Нині у світі критеріями нових моделей добору та оцінки персоналу стають відповідальність, доброзичливість, принциповість, сумлінність, патріотизм, чесність, уміння налагоджувати комунікації і співробітництво, здатність до роботи в колективі та взаємодопомоги, міра конфліктності й інші морально-психологічні якості особи.

У багатьох країнах, зокрема у Великобританії, США, Франції, ФРН, Японії, такі моральні якості, як відповідальність, честь, толерантність, доброзичливість державного службовця є вагомими професійними характеристиками, що впливають на прийняття рішень і унормовують діяльність чиновництва. Разом з тим професіоналізм тут постає як один із базових професійно-етичних обов'язків державного службовця. Так, скажімо, в Етичному кодексі Американського товариства державного управління зазначається необхідність “прагнути до вищого рівня особистого професіоналізму та стимулювати професійне вдосконалення ...колег і тих, хто хоче прийти працювати у сферу державного управління”.

В Україні принцип професіоналізму закріплений у Законі України “Про державну службу”, а також зафіксований у Загальних правилах поведінки державного службовця; у Законі України “Про правила етичної поведінки” йдеться про компетентність і ефективність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Стаття 11. Компетентність і ефективність

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та не ефективного використання державної і комунальної власності.

Закон України “Про правила етичної поведінки”

Особистими вимогами для всіх державних службовців є такі професійно-кваліфікаційні характеристики, як принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України; ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка. Однак цих характеристик недостатньо для оцінки професійно-етичних вимірів діяльності професіоналів. Крім того, проголошені принципи та вимоги досить часто залишаються декларативними.

Той факт, що моральним вимірам притаманний дещо суб'єктивний характер, утруднює професійно-етичне оцінювання професіоналізму. Тому формалізація та деталізація професійно-етичних норм в етичних кодексах є важливим державно-управлінським заходом, що має на меті об'єктивацію правил поведінки професіоналів.

Відображення професійно-етичних характеристик державних управлінців при цьому може здійснюватися через механізми аналізу документів, рекомендацій, характеристик, тестування, індивідуальних співбесід, спостережень, щорічної оцінки, атестацій, випробувальних термінів, стажування тощо.

Кожен із цих засобів окремо не є досконалим. Успішне тестування може свідчити про рівень ознайомлення службовця із професійно-етичними вимогами, але не гарантуватиме дотримання ним цих вимог у державно-управлінській діяльності. Поширення формального підходу до написання рекомендацій, характерис-

тик на працівників знижує довіру до цих видів оцінки. Оцінювання чеснот працівника за результатами спостережень та індивідуальних співбесід може мати суб'єктивний характер. Поширеною в системі державної служби України залишається і практика ігнорування або формального підходу до випробування та стажування. У деяких організаціях виконавчої влади дещо формально, часто без врахування етичної компоненти професійної діяльності проходять щорічні оцінки та службові атестації.

Механізм адекватного оцінювання діяльності, відносин і чеснот державних управлінців можна налагодити лише у разі *системного оцінювання* та існування перспективи формулювати *незалежні судження* про ці явища. Оцінювання має здійснюватися з урахуванням думки громадськості, через опитування (у тому числі через засоби Інтернету) громадян, аналіз їх звернень, зокрема відстеження повторних звернень, урахування кількості скарг тощо.

Можливості для незаангажованого оцінювання мають бути закріплені інституціонально, становити необхідний елемент організаційної культури. Вимір професійно-етичних характеристик майбутнього працівника допоможе більш комплексно оцінювати персонал державної служби, що в подальшому зміцнить організацію морально відповідними людьми.

3.4. Професійна відповідальність, професійна честь і професійна гідність державних управлінців

Однією з важливих професійно-етичних вимог до державного управлінця є вимога відповідального ставлення до професійної діяльності.

Б *Професійна відповідальність* – тримання відповіді за дотримання специфічних професійних норм, що регулюють поведінку суб'єкта діяльності, які, як правило, є нормами професійної етики.

Професійна відповідальність тісно пов'язана з професійною етикою державних управлінців.

Ф *Професійна етика* – це етика відповідальності (П.Друкер).

Відповідальність поділяється на *об'єктивну* – приписування її відбувається за результатами вчинку, при цьому враховується лише відповідність вчинку певним нормам, та *суб'єктивну* – внутрішню відповідальність перед совістю, значущими людьми.

Професійна відповідальність у державному управлінні може існувати як відповідальність перед суспільством у цілому; відповідальність перед державою, окремими групами та представниками суспільства; відповідальність у середині професійної групи, відповідальність перед собою.

До професіонала державної адміністрації висувуються три типи вимог: політичного керівництва, законності та професійної етики. Відповідно, чиновник пов'язаний трьома системами раціоналізму, які нерідко суперечать одна одній:

- принципом реагування, що передбачає необхідність відповідати потребам політичного керівництва;
- принципом підзвітності, що відображає підпорядкування законності;
- принципом відповідальності (*професійної* відповідальності), що знаходить відображення у відданості професійній етиці та в професійних знаннях (А.Коврига, Ш.Уайман).

У цьому зв'язку може йтися про три види відповідальності – про відповідальність як реагування, відповідальність як підзвітність і професійну відповідальність, що пов'язана з етикою державного службовця. Зовнішня відповідальність, здається, більшою мірою збігається з підзвітністю та реагуванням; професійна відповідальність може бути для особистості як зовнішньою, так і внутрішньою.

Принцип *реагування* як відповідність потребам політичного керівництва, зумовлений необхідністю забезпечувати дії командного ланцюга адміністративного апарату. Державні службовці несуть відповідальність як підпорядкованість політичному керівництву, представникам законодавчої влади, але політичну підзвітність важко позначити як професійну або моральну відповідальність.

Підзвітність постає як відповідь на вимоги з боку законності та адміністративного апарату та підкорення їм. Виявом підзвітності часто виступає виконавча сумлінність (сутність якої відображена на рис. 3.2).

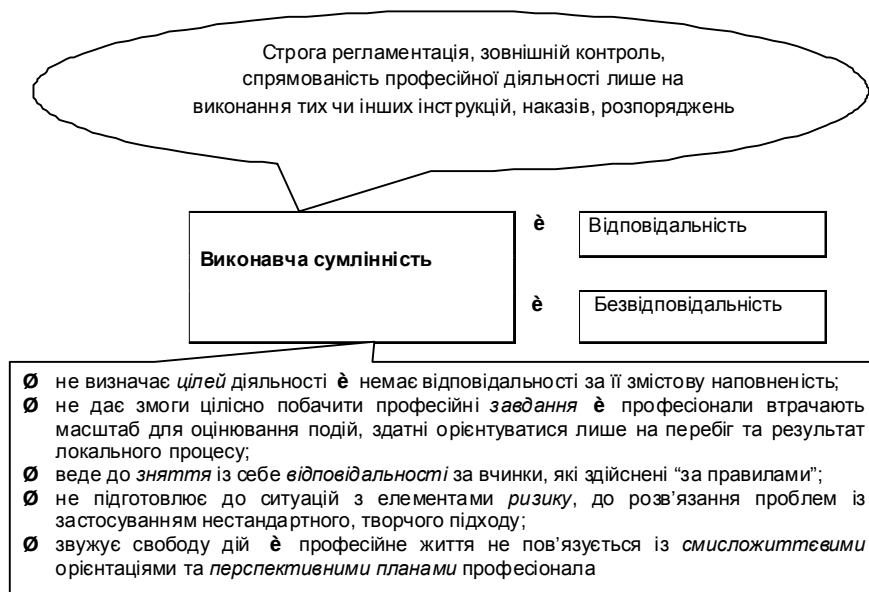


Рис. 3.2. Сутність виконавчої сумлінності

Виконавчій сумлінності здебільшого притаманні суворе регламентація, зовнішній контроль, спрямованість професійної діяльності лише на виконання тих чи інших інструкцій, розпоряджень, наказів; її наслідком можуть бути

як відповідальні дії, так і безвідповідальність. Більш того, убачається, що дріб'язковий контроль руйнує особисту відповідальність. Недоліки підзвітної відповідальності містяться в її асиметричному характері – існуванні відповідальності підлеглих перед керівниками та відсутності безпосередньої відповідальності керівників перед підлеглими. Певними спробами виправити таку ситуацію є створення різноманітних комісій з питань професійної етики. Нинішні тенденції розвитку державного управління свідчать про зниження значущості ієрархічного принципу побудови бюрократії, а отже – зниження управлінського потенціалу підзвітної відповідальності.

Професійна відповідальність як відданість професійній етиці та установка на дотримання норм професійно-етичного кодексу демонструє налаштованість на реалізацію місії професії та внутрішню самодисципліну й самоконтроль. Однак вона може залишатися лише відповідальністю функціонера.

Про відчуття *моральної відповідальності* може йтися лише у разі свідомого, добровільного слідування *належному* в професії та орієнтації на моральні цінності. Якщо працівник вчиняє так, як йому приписано його посадою або професією, і в цьому сенсі діє знеособлено, професійна відповідальність не досягає рівня моральної відповідальності.

Професійна відповідальність не тотожна моральній відповідальності, але може її передбачати (якщо професійно-етичні норми засвоєні, самостійно прийняті державними управліннями) або не передбачати (якщо слідування професійно-етичним нормам іде через страх або з міркувань вигоди). Якщо професійно-етичні вимоги суперечать моральним установкам, професійна та моральна відповідальність можуть бути в ситуації конфлікту, етично коректне вирішення якого здійснюється на основі пріоритетності моральних принципів.

У державно-управлінській діяльності необхідно робити акцент не тільки на виконавчій сумлінності, а й на відповідальності, а це стає можливим тоді, коли у суб'єкта діяльності є певна *свобода дії*. Не будучи автором вчинку, події, працівник прагне позбутися і відповідальності за них. Навпаки, розширення кордонів для вільної реалізації суб'єкта, підвищення довіри до нього, повага до його унікальності сприяють підвищенню відповідальності за власні дії, власне життя, за підтримку особистої гідності. Інакше кажучи, працівник може бути професійно відповідальним тільки за те, на що в нього є повноваження.

Сьогодні в Україні відбувається певна переорієнтація уваги суспільства з колективної на особисту відповідальність, яка покликана протистояти підміні та розмитості відповідальності. *Персональна відповідальність* за виконання службових обов'язків проголошується як один із базових принципів державної служби багатьох країн, у тому числі й України. Проте це не означає, що *колективна відповідальність* у будь-якому разі цілком розчиняється в індивідуальній моральній відповідальності службовців. Існують такі види колективної відповідальності, які не можна повністю розкласти на індивідуальні відповідальності. Розширення сфери індивідуальної відповідальності має поєднува-

тися із розвитком співвідповідальності – відповідальності колективу, професійної групи тощо.

Відповідальність кожного в колективі залежить від його *позиції, впливовості та знань*. Кожен співробітник несе частину відповідальності пропорційну його практичному впливу. Особливо велика відповідальність покладається на тих представників влади, які приймають рішення, проте й тут індивідуальна відповідальність державних управлінців, які наділені повноваженнями приймати рішення, поєднується з колективною, груповою відповідальністю – відповідальністю професійної групи перед суспільством.

Факторами сприяння підвищенню персональної професійної відповідальності державних управлінців є:

- послідовне делегування компетенції та відповідальність згори донизу;
- створення можливості для творчого підходу;
- досягнення кращої координації та співробітництва;
- ствердження орієнтації на цілі та результати в сукупності з оцінюванням досягнутих результатів по достоїнству (Р.Майєр, М.Едель).

Професійна відповідальність є особливо дієвою, коли вона стає похідною внутрішньої моральної відповідальності людини.

Крім професійної відповідальності, значну роль у професійному житті відіграють професійна честь і професійна гідність.

6 Професійна честь – оцінка значущості, зовнішнє суспільне визнання дій та здобутків людини як представника професії, що виявляється в суспільному авторитеті.

Слово “честь” етимологічно пов’язане зі словом “частина”.

Об’єктивно – честь є думка інших про нашу цінність, суб’єктивно – наш страх перед цією думкою.

А.Шопенгауєр

Вираз “професійна честь державного управлінця” фіксує, що в здобутках професійної групи державних управлінців кожен її представник має свою частку, та його особа оцінюється з точки зору належності до професії “державний управлінець”. Особистісні рівні професійної честі державного управлінця зображені на рис. 3.3.

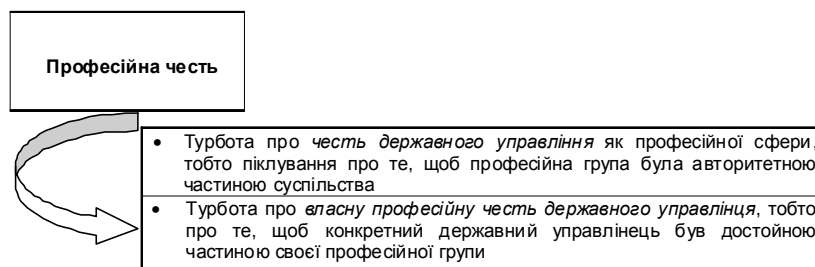


Рис. 3.3. Особистісні рівні професійної честі державного управлінця

Усвідомлення дійсних групових інтересів як реалізації певної соціальної ролі (для державних управлінців України – служіння всьому народу країни) приводить до виникнення групової відповідальності та відповідальності кожного окремого працівника перед своєю професією, яка спонукає вдосконалювати свої знання та навички, творчо ставитися до власної професійної діяльності, своїми діями прагнути підтримати честь та престиж професії.

Наприклад, до суттєвих здобутків професійної честі бюрократії може належати те, що державний службовець лишається власною незаангажованістю, об'єктивністю, компетентністю, розумінням державних інтересів. Саме ці риси, на думку багатьох представників професії, можуть вигідно вирізняти державних службовців від парламентарів і представників громадськості. Важливо не замінити дійсне призначення професії квазіінтересами (пошуками особистих чи групових вигод).

Ø Професійна честь налаштовує професіоналів на чутливе ставлення до власної поведінки та дій колег.

Професійна честь обов'язково потребує від працівника підтримки власної репутації та репутації професії. Репутація визначається як думка про моральні здобутки людини або групи людей (професійної групи, організації тощо), що склалася на основі попереднього їхнього поведіння і виражається у визнанні заслуг та авторитету, подальших очікуваннях, накладанні певної відповідальності та оцінюванні дії цієї людини або групи людей.

Репутаційні механізми контролю за поведінкою спираються не на жорсткі правові санкції, а на страх негативної оцінки працівника з боку широкого загалу або професійної групи, тому вони мають досить виразний моральний характер. Індивід залишається членом спільноти доти, доки він демонструє дії, які узгоджуються з діями прийнятими більшістю групи. Страх засудження базується на необхідності соціального визнання з боку найближчого оточення.

Крім того, що репутаційний контроль здійснюється суспільством, дотримання визнаних професійно-етичних настанов контролюється професійною спільнотою. Будь-яке відхилення від них може призвести до зміни становища працівника в ієрархії відносин, публічного обговорення його поведінки, засудження, моральної ізоляції, виключення його з неформального професійного середовища.

Прикладами репутаційного контролю в нашому недалекому минулому були товариські суди, суди офіцерської честі; у країнах розвиненої демократії в управлінську практику ввійшов розгляд дій чиновника на засіданнях етичних комісій, зборах професійних асоціацій тощо.

У разі суттєвих порушень державним службовцем етичних стандартів професії засудження оточення може оформитися в рекомендації офіційним органам обмежити працівника в службовій діяльності, призупинити його кар'єрне зростання або навіть у клопотання про звільнення службовця.

У західних демократіях ефективний репутаційний контроль здійснюють асоціації державних службовців. Так, наприклад, у США діють дві таких асоціації – Американське товариство державного управління (ASPA) та Міжнародна асоціація управління містами та районами (ICMA). Асоціаціями прийняті етичні кодекси, розроблені процедури контролю за їх дотриманням і механізми санкціонування неналежної поведінки. Суттєві порушення ЕДС членом ICMA відкрито або таємно перевіряються представниками асоціації; як межова санкція застосовується виключення службовця із лав ICMA. Позбавлення членства асоціації є крайньою санкцією і для представників ASPA.

Моральні впливи оточення, “лікування престижем” (Н.Васильєвене) і репутаційне санкціонування можуть суттєво підтримувати належну поведінку, підсилити налаштування працівників на виконання етичних вимог формальних організацій. Однак неформальні утворення так само можуть стояти і на заваді реалізації формалізованого етичного кодексу, особливо якщо вони побудовані на родинних зв’язках, практикують містечковість, регіональну лояльність тощо.

Важливо, щоб у разі здійснення репутаційного контролю неформальні настанови не суперечили суспільним цінностям та принципам і нормам *формальної організації*. В іншому випадку “офіційні” цінності будуть нівелюватися неформальним колом чиновництва, як це не раз відбувалося в історії. Така контроверза здатна дезорганізовувати та дестабілізувати роботу бюрократичного апарату. Неприйняття певних дій, загроза публічного засудження здатні утримувати поведінку працівника в рамках етосу професії.

Стимулюючими механізмами, що сприятимуть її формуванню, можуть стати підняття статусу професії, покращення умов праці з одночасним посиленням організаційного контролю за поведінкою представників бюрократії, сприяння створенню асоціацій державних службовців, урахування офіційними структурами державної служби рекомендацій і характеристик працівників, які даватимуться цими спільнотами професіоналів, широка підтримка громадського контролю та реагування на його критику й пропозиції, просвітницькі заходи тощо.

Професійна честь може вироджуватися через поширення таких явищ, як зарозумілість, марнославство, хибне самолюбство, непомірні амбіції, прагнення ствердитися за рахунок громадян, які звернулися до державних установ за певними послугами. Професійна честь як вираз корпоративного відособлення, “елітарності” призводить до завищеної оцінки діяльності державних органів, неприйняття іншої позиції, нетерпимості до критики, загалом – до стагнації в професійному середовищі.

Слід піклуватися про дійсний авторитет державного управлінця та орієнтацію його на служіння народу.

У цій ситуації зростає значущість феномену професійної гідності.

Регулюючі ефекти професійної гідності до цих пір активно не використовуються в державному управлінні України. Це певним чином пов’язано і з

організаційними особливостями державно-управлінського середовища, і з духовно-культурним контекстом суспільного життя. Поширення в нашій культурі цінностей колективізму, колективної відповідальності іноді поставало на заваді формуванню персональної відповідальності як поваги до власної гідності та власної унікальності.

Г *Професійна гідність – самооцінка індивідом своєї професійної діяльності, внутрішня впевненість у власній цінності як професіонала, почуття самоповаги до власних професійних надбань.*

Професійна гідність певною мірою базується на почутті професійної честі, оскільки вельми важливою для формування самооцінки є оцінка суспільством значущості тієї чи іншої професії.

Ø *Мати професійну гідність означає оцінювати себе як гідного свого професійного призначення.*

Професійна гідність не може нав'язуватися людині ззовні, індивід більшою мірою відчуває себе відповідальним за підтримку власної гідності (у тому числі й професійної гідності), якщо розширюються кордони його вільного волевиявлення, довіри до нього, поваги до його унікальності. Особистісні рівні професійної гідності державного управлінця зображені на рис. 3.4.

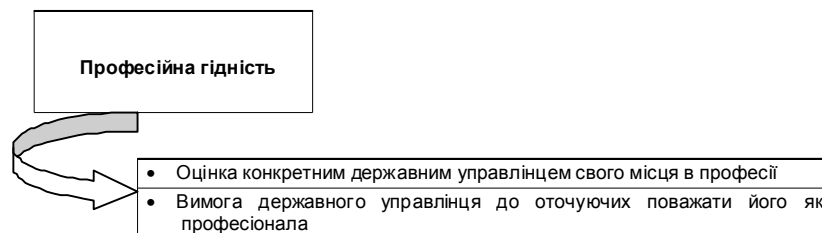


Рис. 3.4. Особистісні рівні професійної гідності державного управлінця

В явищі професійної гідності є і свої слабкі місця – тут здійснюється оцінювання себе за власними високими моральнісними мотивами, намірами, а не за вчинками. Професійна гідність інколи орієнтує індивіда на самовпевненість, самопереконалівість, оцінку за “внутрішніми можливостями”, а не за реальними діями.

Підсумовуючи опис основних професійно-етичних вимог до чеснот державного управлінця, зазначимо, що служіння заради спільного блага вимагає часом великої жертви – однак не такої, яка б зробила неможливим індивідуальний розвиток особистості (А.Шостек).

Служіння лише тоді буде корисним, коли в нього буде привнесена сувора моральна дисципліна, коли інтереси суспільства і людської гідності будуть захищатися з однаковою чуйністю і ретельністю.

А.Коні

Саме тому перед професійною етикою державного управлінця постає досить складне та важке завдання узгодження професійних та особистих моральних вимог, принципів, цінностей та інтересів.

3.5. Толерантність як професійно-етична характеристика державних управлінців

Досить вагомою професійно-етичною рисою державного управлінця є толерантність.

Толерантність – морально-психологічна установка особи на сприйняття іншої людини в її інакшості, визнання за цією людиною права на самобутнє існування; утримання від агресії та терпимість до ідей, звичок, норм поведінки, які не подобаються або викликають неприязнь.

Термін “толерантність” у перекладі з латини означає “терпіння”. Толерантність зазвичай визначається як терпимість, поблажливість до когось або до чогось. Терпимість як моральнісна якість характеризує ставлення до інтересів, переконань, вірувань, звичок у поведінці інших людей, що виражається у прагненні досягти взаєморозуміння, узгодження різнорідних інтересів і позицій без застосування крайніх засобів тиску, переважно методами роз’яснення, виховання та переконання.

Толерантність не сумісна з авторитаризмом і тоталітаризмом, що нівелюють особистість та проголошують існування кінцевих і незмінних істин, у тому числі й у сфері моралі.

Існує вагома аргументація на захист принципу толерантності в державному управлінні. Здатність державних інститутів підтримувати соціальну інтеграцію в суспільстві є суттєвим чинником, невід’ємною складовою легітимації влади. Водночас і визнання *відмінностей* є повноправною формою взаємодії у суспільстві. Забезпечення державою передумов для консолідації у суспільстві з огляду на одночасне допущення та заохочення розквіту багатьох “способів життя” – один із найважливіших вимірів людського існування, відповідальність за якісні та кількісні характеристики якого має нести держава (Скорочення ролі держави: Регіональна доповідь ПРООН, Нью-Йорк, червень 1997 р.).

Громадяни можуть і мають право віддано відстоювати свої переконання, у рамках закону реалізувати власний стиль життя, не поділяти поглядів інших. Тому “толерантність – це спосіб, у який мають висловлюватися й відстоюватися принципи позиції й цінності” (В.Малахов). Проте одним із ідеологічних підґрунть демократичної держави є позиція, згідно з якою *кожна* особа має право на вільний розвиток, вираження своїх поглядів і переконань, свободу думки і слова, світогляду і віросповідання. У реалізації толерантності в державному управлінні виявляється визнання представниками влади морального права громадян на власні (інакші) погляди, повага до цього права й відповідальність за його забезпечення.

Визнання *відмінностей* є повноправною формою взаємодії в суспільстві. Однак толерантне ставлення передбачає не лише фіксацію цих відмінностей, а й одночасне визнання того, що *вищими за ці несхожості* є деякі взаємодоповнюючі або *спільні якості*, які мають *беззаперечні вартості для всього народу*. Мусить існувати й бути визнаною певна згода щодо цих вартостей. При цьому зазвичай посиляються на **моральні цінності**, які містять у собі інтегруючий потенціал (орієнтованість на духовні ідеали та людський розвиток, на вартості справедливості, відповідальності, миролюбності, співчуття, милосердя, внутрішнього самообмеження, солідарності тощо).

Правова підтримка принципу толерантності зафіксована в Конституції України, де йдеться про те, що всі *рівні* перед законом, і не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Не лише держава, а й кожен державний управлінець мусить визнавати моральне право іншого на власні (інакші) погляди, поважати це право.

Схильність до нетолерантності притаманна будь-якій особі, оскільки будь-хто бажає, щоб усі вірили в те ж саме, у що вірить він – у такому разі не потрібно перевіряти, зіставляти власні погляди з поглядами інших. Проте жодна позиція, попри її поширеність, популярність та визнання широкими колами, не може “претендувати на безапеляційну праведність”. Толерантність результативна, якщо вона взаємна. У разі гарантування таких відносин державою можливе справжнє, а не деклароване об’єднання суспільства.

Толерантність у державному управлінні виявляється в терпимому ставленні і до громадян, і до колег.

Наприклад, терпимість унаочнюється в делікатному, поважливому ставленні до співпрацівників, що сповідають інші релігійні погляди. Відносини всередині державної служби між службовцями – віруючими різних релігій мають певним чином урегульовуватися, щоб не порушувати їхні права. У державних організаціях інших країн, скажімо, для здійснення обов’язкових релігійних ритуалів дозволяється використовувати робочий час (який згодом має бути відпрацьованим) і виділяється спеціальне приміщення.

Проте толерантність має власні межі, у разі перетину яких виникає стан байдужості, за якого толерується будь-який акт сваволі, агресії.

Постає запитання: “Якою мірою толерантність має поширюватись на нетолерантних?”. Межі толерантності встановлюються принципами гуманізму та поваги до людини. Втрата суспільством критеріїв добра призводить до толерування аморальних дій, до так званої “баналізації зла” (Г.Арендт), що поширюється і на професійну сферу та виражається в нечутливості до етичних вимог професії, професійному цинізмі.

Терпимість – це інша назва байдужості.

С.Моем

Ворожі до принципу толерантності політичні та релігійні рухи “можуть бути безпечними доти, доки вони неширокі, отже, їх можна толерувати, але, з другого боку, коли вони стають сильними, їх треба толерувати, бо вже немає сили їх знищити, а в результаті ціле суспільство може стати здобиччю найгіршої тиранії”.

Л.Колаковський

Виявам жорстокості, порушення прав людини мають запобігати як держава, так і громадяни.

Декларація та відстоювання принципу толерантності як етичного професійного принципу, як професійної етичної вимоги активізуватиме зусилля державних управлінців на пошуки взаємної згоди для влаштування гармонічного, орієнтованого на цінності демократії, суспільного життя.

3.6. Нормативна складова етики державного управління

Ціннісно-нормативна модель державного управління включає в себе й низку професійно-етичних норм.

6 Норми, стандарти поведінки державних управлінців – конкретні вказівки щодо того, як мають діяти представники державного управління, щоб їхня поведінка відповідала їх суспільно-правовому статусу.

Діяльність державного службовця регламентується нормами і стандартами:

- поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ (служіння інтересам громадян, верховенство права, чесність, повага, доброзичливість, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, ввічливість, коректність тощо);
- ставлення до професійних обов'язків (професіоналізм, відповідальність, дисциплінованість, прозорість, результативність, ефективність, раціональне використання ресурсів державного органу, якнайкраще застосування здібностей, знань, підвищення власного професійного рівня, дії в громадських інтересах і відповідно до обставин справи тощо);

2.2. Державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки, виявляти ініціативу і творчі здібності, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та вдосконалювати організацію своєї роботи.

2.8. При виконанні своїх повноважень державний службовець має забезпечувати, щоб матеріальні та фінансові ресурси, які йому доручені, використовувалися раціонально, ефективно та економно.

2.9. Державний службовець повинен постійно поліпшувати свої вміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівень.

2.10. Державний службовець зобов'язаний своєчасно і точно виконувати рішення органів державної влади чи посадових осіб, розпорядження і вказівки своїх керівників.

Загальні правила поведінки державного службовця

- внутрішньослужбової поведінки – поведінки у відносинах з керівниками, колегами, підлеглими (повага, доброзичливість, ввічливість, стриманість, неупередженість, визнання помилок, бажання надати допомогу, визнання іншої позиції тощо);
- участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості;
- ділових відносин представників різних гілок влади, взаємодій з іноземними делегаціями;
- антикорупційного поведіння (урегульовуються питання несумісних сторонніх інтересів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення служби, службових привілеїв, послуг і подарунків, реагування на неправомірні пропозиції, заборони зловживання посадовим становищем тощо);
- управління конфліктом інтересів;
- поведіння з конфіденційною, службовою інформацією (щодо оприлюднення інформації відповідно до правил, вимог; ужиття відповідних заходів для забезпечення захисту та конфіденційності інформації; заборони на намагання отримати доступ до інформації, якою посадовцю не слід володіти; заборони на неналежне використання інформації, що отримана в процесі виконання обов'язків або у зв'язку з ними);

2.13. Державному службовцю забороняється розголошувати довірену йому державну таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом, установлену законами України “Про інформацію”, “Про державну таємницю”, та інформацію, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових обов'язків, у тому числі й після закінчення ним державної служби, а також використовувати таку інформацію для власного інтересу або інтересу інших осіб у формі порад чи рекомендацій. Водночас державний службовець не повинен приховувати від громадян факти й обставини, що становлять загрозу для життя, здоров'я і безпеки людей.

Загальні правила поведінки державного службовця

- прав співробітників (щодо відповідного правового й матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, відповідного статусу, кар'єрного просування за заслугами, захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень);
- службових викриттів тощо.

У Законі України “Про правила етичної поведінки” фіксуються правила поведінки представників державної влади та місцевого самоврядування щодо законності, пріоритету інтересів, політичної неупередженості, толерантності, об'єктивності, компетентності й ефективності, формування довіри до влади, конфіденційності, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру).

Норми поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами та внутрішньослужбової поведінки будуть розглянуті в розд. 4.

3.7. Антикорупційна спрямованість професійно-етичних настанов та проблема конфлікту інтересів у державному управлінні

Як вже зазначалося, державні управлінці посідають своєрідне місце у суспільстві, вони мають право та можливості виступати від імені держави, брати участь у формуванні державних рішень, реалізують державну управлінську діяльність і державно-владні повноваження, які суттєво впливають на долю окремих громадян, соціальних груп, суспільства й держави в цілому.

Особливе місце державних управлінців у суспільстві зумовлене і монополічним становищем держави у здійсненні певних функцій. Реалізація державно-управлінських владних повноважень часто супроводжується можливістю зловживання владою та повноваженнями.

Посилення уваги до етичної проблематики в державному управлінні значною мірою зумовлюється необхідністю протистояння корупції. На етичні кодекси державних управлінців покладаються також функції запобігання, навчання та примусу в боротьбі з корупційними діями.

Г Корупція (від лат. *corruptio* – підкуп) – зловживання посадовою особою своїм службовим становищем заради власних інтересів, що спричиняє шкоду інтересам держави й суспільства.

Корупція, як правило, супроводжується порушенням законності.

Під корупцією розуміють підкупність, продажність, хабарництво державних посадових осіб, політичних і громадських діячів, урядовців та високопоставлених чиновників. Формула корупції за Р.Клітгордом подана на рис. 3.5.

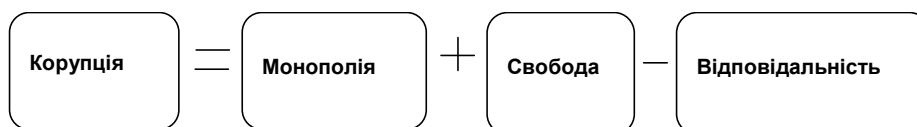


Рис. 3.5. Формула корупції за Р.Клітгордом

Корупція – використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей.

Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції”

Ефективні антикорупційні заходи не обов’язково пов’язані з демократичними процесами в суспільстві. У деяких державах, які складно віднести до

демократичних, іде досить результативна боротьба з корупційною поведінкою представників державної влади за допомогою жорстких правових засобів. Проте корупцію краще всього розвінчувати й боротися з нею за демократії, оскільки абсолютизм та диктатура обмежені набагато меншою кількістю моральних бар'єрів, ніж демократія (Оскар Аріас Санчес).

Для боротьби з цими явищами в державному управлінні мають бути вжиті різноманітні заходи, серед яких не останнє місце посідають етичні засоби запобігання та протидії корупції.

В Україні протягом усіх років незалежності існували помітні проблеми в забезпеченні належного морально орієнтованого державного управління. Серйозні порушення моральних засад управління виникали під час підбору та просування у системі державної служби (клановість, земляцтво, непотизм, протекціонізм тощо). Часто працівники оцінювалися керівниками за особистою та політичною відданістю, а не за професійними якостями. Порушувався меритократичний принцип кар'єрного зростання (за заслугами), що демотивував професійних службовців з лідерськими якостями. Процвітала психологія тимчасовиків, безпринципність, канцелярищина, кругова порука, професійний егоїзм. Був відсутнім належний контроль за якістю надання послуг громадянам, коректністю та ввічливістю представників виконавчої влади. За результатами соціологічних опитувань, громадяни визначали як украй серйозні проблеми – корупцію у владі, безконтрольність дій владних структур, надмірну бюрократію. У державно-управлінському середовищі були поширені інертність і байдужість до суспільних проблем, використання службового становища у власних цілях, хабарництво, підкупи, непрофесіоналізм. Дослідники констатували формування в Україні неонеоменклатурного чиновництва, існування патримоніальної системи влади.

Чиновники спричиняють правові примуси або ставлять громадян у відносини залежності від адміністрації, тобто їх дії стосовно громадян мають односторонній характер. Саме тому вони не можуть отримувати жодної приватної винагороди за виконання своїх обов'язків (П.Штомпка).

Усіма цими чинниками зумовлені підвищені вимоги до представників державного управління. Суспільство очікує, що держава забезпечить умови, за яких приватні інтереси, ділові та інші зв'язки державних управлінців не зможуть компрометувати механізм прийняття та реалізації державних рішень.

Конфлікт інтересів є однією із найбільш гострих проблем державного управління, нерозв'язаність якої:

- утруднює результативну діяльність;
- підриває авторитет влади в очах громадян;
- унеможлиблює реалізацію місії державного управління.

У процесі функціонування державної влади виникають найрізноманітніші конфлікти інтересів – між приватними і суспільно-правовими інтересами, обов'язками, службовими повноваженнями, особистими і груповими, груповими і державними, відомчими, міжособистими інтересами тощо. Та в контексті дер-

жавно-управлінської діяльності під терміном “конфлікт інтересів” мають на увазі саме перший вид конфлікту – між приватними інтересами і суспільно-правовими інтересами, обов’язками, службовими повноваженнями. Це вказує на визначальну роль цього виду конфлікту інтересів у діяльності органів державної влади.

Проблема конфлікту інтересів розглядається в таких документах, як:

- *Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб* (ООН, 1996 р.) – розд. 2 “Колізії інтересів та відмова від права”;
- *Європейський кодекс поведінки для місцевих і регіональних виборних представників* (Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, 1999 р.) – ст. 10 “Конфлікт інтересів”;
- *Модельний кодекс поведінки державних службовців* (Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, 2000 р.) – ст. 13 “Зіткнення інтересів”;
- *Настанова Організації Економічного Співробітництва та Розвитку щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі* (2003 р.);
- етичні та антикорупційні кодекси поведінки державних служб багатьох країн (Австралії, Ірландії, Канади, Словаччини, США, ФРН та ін.).

Конфлікт інтересів урегульовується такими законодавчими актами України:

- *Про засади запобігання та протидії корупції* (Закон України, 2011 р.) – ст. 12 “Врегулювання конфлікту інтересів”;
- *Про правила етичної поведінки* (Закон України, 2012 р.) – ст. 15 “Недопущення конфлікту інтересів”;
- *Загальні правила поведінки державного службовця* (2010 р., 2012 р.) – розд. III “Врегулювання конфлікту інтересів”.

Конвенція ООН проти корупції (2003 р.) установлює вимоги щодо попередження конфлікту інтересів не лише до державних управлінців, а й до держав. Згідно з Конвенцією кожна держава, що входить до складу ООН, має прагнути відповідно до принципів свого внутрішнього законодавства створювати, підтримувати та укріплювати такі системи, які сприяють прозорості й попереджають виникнення колізії інтересів.

Г Конфлікт інтересів – суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції”

Конфлікт інтересів – гостра проблема для представників усіх гілок державної влади. Однак зосередимо нашу увагу на розгляді конфлікту інтересів саме в системі виконавчої влади.

Імовірність виникнення конфлікту інтересів існує в економічній, політичній, кадровій сфері в системі державної служби (див. табл. 3.1).

Виділяють **фактичні, потенційні та уявні** конфлікти інтересів.

У “Настанові Організації Економічного Співробітництва та Розвитку щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі” конфлікт інтересів визначається як конфлікт між суспільно-правовими обов’язками та приватними інтересами державної посадової особи, за яким її приватні інтереси (що впливають з положення посадової особи як приватної особи) здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею офіційних обов’язків або функцій. З огляду на це визначення термін “конфлікт інтересів” має таке ж значення, як і термін “**фактичний конфлікт інтересів**”.

Таблиця 3.1

Сфери вияву конфліктів інтересів у системі державної служби

Конфлікти інтересів	
Сфери вияву	Процеси, у яких стають можливими конфлікти інтересів
Економічна	• комерційна та підприємницька діяльність; • управління державною та громадською власністю; • приватизація; • проведення конкурсів, тендерів, торгів, закупівель, ліцензування; • здійснення контрольних функцій
Політична	• проведення виборів і референдумів; • реєстрація політичних, інших суспільних об’єднань; • реєстрація кандидатів у депутати; • взаємодія органів влади із суспільними об’єднаннями під час реалізації спільних програм і проектів; • членство службовця в політичних та інших суспільних об’єднаннях або органах цих об’єднань; • закордонні контакти
Кадрова	• створення переваг • під час вступу та просування на публічній службі; • у процесі вжиття заходів із соціального захисту; • у разі надання певних гарантій, компенсацій або привілеїв; • у зв’язку із залишенням публічної служби

Потенційний конфлікт інтересів виникає в тих випадках, коли державна посадова особа має такі приватні інтереси, які можуть призвести до конфлікту інтересів, якщо цій посадовій особі належить виконувати відповідні (тобто конфліктуючі з приватними інтересами) офіційні обов’язки в майбутньому. Ситуації потенційного конфлікту інтересів у державному управлінні зображені на рис. 3.6.

При цьому наявність особистої зацікавленості, яка впливає або може вплинути на об’єктивне виконання державними службовцями посадових обов’язків, може виникнути у разі:

- участі в судах з особистих спрах або у спрах підвідомчих державних установ;
- участі у складі конкурсної комісії з прийому на державну службу в разі, якщо конкурсант є родичем державного службовця;

- перевірки й контролю діяльності підвідомчих організацій, у яких працював/планує працювати державний службовець або працюють його родичі;
- надання особистої переваги організаціям, у яких працюють родичі, у разі розподілу грантів або виділення грошових коштів;
- участі у роботі комісій з надання матеріальних цінностей (земельних ділянок, ділянок лісових угідь, фінансових коштів) для самого державного службовця або для фізичних осіб, які є родичами державного службовця, або юридичних осіб, засновниками або учасниками яких є родичі державного цивільного службовця;
- взаємодії з комерційними організаціями, співробітниками або учасниками яких є родичі державного службовця тощо.



Рис. 3.6. Ситуації потенційного конфлікту інтересів у державному управлінні

Уявний конфлікт інтересів існує тоді, коли виникає думка про те, що приватні інтереси державної посадової особи здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею функціональних обов'язків, але в реальності цього не відбувається. При цьому регламентується і діяльність, що може викликати *видимість* конфлікту інтересів – навіть існування *підозри*, що у державного управлінця він є невирішеним, може спровокувати сумніви у його чесності й підриватиме довіру загалом до організації.

Розпорядження владою та участь в управлінні створюють у сфері державної влади умови, які потенційно утримують в собі конфлікт інтересів.

Причини, що розширили корупційні можливості та ореол виникнення конфліктів інтересів, створили спокуси для державних управлінців пострадянських країн – це широкий перерозподіл власності держави, недостатня розробленість законодавства, політична боротьба тощо.

Протягом XX ст. робилося чимало спроб обмежити владу бюрократії, жорстко регламентувати дії службовців на основі раціональних правил. Однак

корупційні скандали та зниження довіри громадськості до чиновництва утвердило дослідників і практиків у думці про *невикорінність* конфлікту інтересів і неможливість його регулювання лише правовими засобами. Нині вже стало аксіомою твердження про те, що в державному управлінні *неможливо позбутися* конфлікту інтересів. Пріоритетність суспільних інтересів не може анулювати приватні інтереси представників державної влади. У кожного управління є свої особисті інтереси, що іноді можуть суперечити рішенням або діям, які від нього вимагає професія. Тому *немає сенсу закликати до заборони конфлікту інтересів*. Так, експерти Організації Економічного Співробітництва та Розвитку вказують на те, що жорсткий підхід до регулювання приватних інтересів може порушувати права державних службовців, бути непродуктивним чи недійсовим, позбавляти державну службу привабливості для потенційних працівників.

Однак ситуації конфлікту інтересів мають *урегульовуватися*.

Перші спроби вирішення конфлікту інтересів у публічному адмініструванні пов'язані з його регулюванням за допомогою кримінального законодавства. Лише з 60-х рр. XX ст. у США розпочинає діяти адміністративний кодекс поведінки чиновництва, порушення якого тягне за собою адміністративні санкції (догану, тимчасове відсторонення від роботи, звільнення).

Конфлікти інтересів постають і як професійно-етична проблема: вони становлять небезпеку порушення цінностей справедливості та неупередженості, *можуть справляти враження*, що управлінські рішення і дії здійснюються не заради суспільного блага, а в інтересах приватних осіб.

Видається, що система гнучких і диференційованих процедур урегулювання конфлікту інтересів має бути орієнтована на:

- виявлення (потенційного) конфлікту інтересів;
- попередження виникнення конфлікту інтересів;
- запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів.

Основні засоби врегулювання конфлікту інтересів у сфері державної служби подано в табл. 3.2.

Отже, існує необхідність у створенні системи позитивних і негативних стимулів, яка б істотно більшою мірою, ніж сьогодні, заохочувала належне виконання службовцем своїх обов'язків і робила б не вигідною неналежну поведінку.

У документах Організації Економічного Співробітництва та Розвитку зазначається, що сучасна політика управління такими конфліктами має бути спрямована на:

- пошук балансу за рахунок виявлення ризиків для добропорядності державних органів та їхніх відповідальних працівників;
- заборону неприйнятних форм конфліктів;
- адекватне управління конфліктними ситуаціями;
- підвищення поінформованості державних органів та окремих чиновників про такі конфлікти;
- забезпечення ефективних процедур для їхньої ідентифікації, розкриття, дозволу;
- поширення інформації про ефективні методи управління конфліктами.

Таблиця 3.2

Основні засоби врегулювання конфлікту інтересів на державній службі

Урегулювання конфлікту інтересів		
Виявлення	Попередження	Запобігання
Аналіз інформації, наданої службовцем про себе відповідно до вимог законодавства	Заборона займатися певними видами діяльності або здійснювати певні дії	Відсторонення службовця від виконання обов'язків (функцій), під час виконання яких виникає конфлікт інтересів
Особисті заяви службовця про можливий конфлікт інтересів відповідно до вимог, встановлених законодавством	Дозвільний порядок заняття певними видами діяльності або здійснення певних дій	Посилення контролю за виконанням службовцем обов'язків, під час виконання яких виникає конфлікт інтересів
Заяви (включаючи анонімні) третіх осіб, у тому числі тих, хто вважає себе постраждалими від неправомірних дій службовця, пов'язаних із конфліктом інтересів	Обов'язкове повідомлення про заняття певними видами діяльності	Колегіальне прийняття рішень з питань, з якими пов'язаний конфлікт інтересів
Матеріали публікацій у ЗМІ		

Свої стратегії управління конфліктами інтересів розробляють окремі країни, регіони, відомства.

Незалежна Комісія з боротьби з корупцією Нового Південного Уельсу (Австралія) у своєму “Керівництві з управління конфліктами інтересів” вважає, що мають бути: визначені ситуації, що містять потенційні конфлікти; виявлено, що співробітники заявляють про конфлікти; визначено шляхи вирішення конфліктів або мінімізації їх потенційної дії.

Комісія рекомендує організаціям:

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

У публічному адмініструванні зазвичай створюється низка інституціональних засобів протидії конфлікту інтересів.

Існує позиція, згідно з якою, налагодити ефективне управління конфліктами інтересів у сфері державної служби можливо за допомогою створення спеціального органу, який би мав широкі повноваження, виконував просвітни-

цьку та контролюючу функції, взаємодіях із громадськістю в питаннях виявлення та регулювання цих конфліктів.

До професійно-етичних засобів управління конфліктом інтересів відносять *законодавче* його врегулювання, існування етичних *кодексів*, чіткі механізми врахування професійно-етичного компонента під час *підбору та просування кадрів*, забезпечення функціонування *службових викриттів*, умови для дії *суспільного контролю*, функціонування *омбудсменів* тощо.

Виявлення моральних аспектів конфліктів інтересів дає підстави вести мову про залучення моральних, професійно-етичних їх регуляторів, які впливають на вирішення конфліктів через управління ними. При цьому документи, які регулюють конфлікти інтересів, залишаються тісно пов'язаними із кримінальним та іншими видами законодавства, і дають змогу залежно від важкості проступку застосовувати як моральні, так і правові засоби його регулювання.

Зазвичай правила поведінки державного службовця у разі виникнення конфлікту інтересів прописуються в етичних кодексах. Однак неможливість існування інструкцій щодо вирішення всіх вірогідних конфліктних ситуацій спонукає до того, щоб у службовій діяльності слід більшою мірою керуватися професійно-етичними *принципами*, що відіграють у державно-управлінській діяльності орієнтуючу та мотивуючу роль. З метою сприяння укріпленню добропорядності під час виконання службових обов'язків у “Настанові Організації Економічного Співробітництва та Розвитку щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі”, наприклад, виокремлюються такі ключові принципи, як:

- *служіння суспільним інтересам*;
- *забезпечення прозорості та контролю*;
- *підвищення індивідуальної відповідальності та особистий приклад*;
- *формування нетерпимості до конфлікту інтересів організаційної культури*.

❖ Систематичне вжиття заходів професійної соціалізації індивіда, професійно-етичне навчання, демонстрація кращих прикладів професійного поведіння можуть активізувати моральні чинники управління конфліктами інтересів.

Конфлікт інтересів у державного службовця може провокувати конфлікти між ним та організацією, суспільством, професійною групою, працівниками організації.

Виявлення різних “суб’єктів реагування” на конфлікт інтересів дає змогу віднаходити різні шляхи та етичні чинники його вирішення та задіяти кожного із цих суб’єктів (індивідуальних чи колективних) для його попередження.

У державному управлінні найбільш розробленими є алгоритми виходу з *внутрішньо-організаційного конфлікту*, що зафіксовані в нормативних документах у вигляді приписів для індивіда (правила повідомлення про конфлікт інтересів, уникнення, запобігання та вирішення конфлікту інтересів) і для організації (приписи щодо попередження, вияву, контролю та санкціонування конфлікту).

Конфлікт інтересів державного службовця може стати каталізатором *конфлікту між суспільством (громадянами)* та налаштованим на реалізацію приватного інтересу *індивідом-чиновником*. Виходом із такої колізії можуть бути

широко задіяні механізми суспільного нагляду. У цьому разі громадськість, громадські організації можуть здійснювати контроль та ініціювати попередження конфліктів інтересів і санкціонування зловживань чиновників службовим становищем (через звернення до органів виконавчої влади із скаргами, судові позови, виступи у ЗМІ тощо).

Конфлікт інтересів провокує суперечність між *приватними інтересами державного службовця* та *інтересами професійної групи* (що спрямовані на виконання її соціального призначення), при цьому виявляються нові механізми впливу на працівника. Репутаційний контроль за поведінкою чиновника з боку професійної спільноти стає вагомим контрзаходом використанню службового становища.

Конфлікт інтересів може породжувати конфлікт із *міжособистим* ракурсом виміру – між працівником, який зловживає або може зловжити службовим становищем, і працівником, для якого подібні дії або бездіяльність колеги є неприйнятними. У цій ситуації як засіб виявлення конфлікту інтересів можуть використовуватися службові викриття.

Коли конфлікт інтересів *постає як внутрішньоособистісний* конфлікт, він набуває справді морального забарвлення. У разі існування суперечностей між однаково значущими для суб'єкта цінностями моральний конфлікт протікає досить гостро для особистості. У цій ситуації службовець стоїть перед моральним вибором і сам є актором конфліктної "взаємодії". Іноді індивід вимушений робити вибір між кількома обов'язками. Для державного службовця власна матеріальна забезпеченість, добробут його сім'ї, дружні почуття тощо можуть бути серйозними мотивами для порушення професійно-етичних настанов. За таких обставин керуючим началом виступає ієрархія моральних цінностей людини. Безумовно, і суспільна мораль, і професійна етика встановлюють обмеження егоїстичним налаштуванням людини. Однак те, наскільки ці обмеження засвоюються індивідом, і службовець внутрішньо погоджуватиметься із суспільними та професійно-етичними вимогами, залежить від особистісних принципів і чеснот працівника. Держава прямо або опосередковано спроможна впливати на достойний вихід із цієї ситуації. Активне вжиття заходів професійної соціалізації, професійного навчання здатне через механізм переконання діяти на усвідомлення та засвоєння індивідом місії професії.

До сих пір конфлікт інтересів розглядався як конфлікт між суспільно-правовими і *приватними* інтересами посадової особи. Проте доцільно було б позначити і розходження інтересів службовця як представника професійної групи, відомства, державної інституції та інтересами суспільно-правовими. У цьому разі неправомірним чином вплинути на виконання посадовою особою офіційних обов'язків або функцій здатні *групові інтереси* індивіда. Обговорення цього ракурсу проблеми торкається розроблення заходів запобігання негативним наслідкам корпоративності (професійної, відомчої, організаційної).

Отже, виокремлення різних зрізів конфлікту інтересів дає змогу задіяти різні етичні сценарії управління ним. Загалом вплив на активізацію професій-

но-етичних і моральних регуляторів є до сих пір недостатньо затребуваним в українських реаліях засобом вирішення конфлікту інтересів. Неврегульованість питання конфлікту інтересів свідчить про суттєві проблеми в етиці державного службовця: недостатнє культивування та підтримку чеснот бюрократії, слабку виразність почуття професійної честі та професійної гідності тощо.

Для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, крім впливу на активізацію моральних регуляторів поведінки, необхідно задіяти інституціональні засоби управління цим конфліктом, створити сприятливі умови для діяльності державних службовців.

Українській виконавчій владі необхідно втілити в практику власну стратегію управління конфліктами інтересів. У професійно-етичній площині це вимагає чіткої фіксації принципів і норм поведінки державних службовців в етичному кодексі, навчання чиновників сценаріям належного поведіння в таких конфліктних ситуаціях, покладання відповідальності за здійснення професійно-етичних програм та управління конфліктами інтересів на певні структури, наявність радників (омбудсменів), які б розслідували скарги, надавали службовцям поради щодо попередження та виходу із конфліктів інтересів тощо.

ТАКИМ ЧИНОМ, у формуванні ціннісно-нормативної моделі особистості державного управлінця, забезпеченні доброчесної поведінки вага особистих професійно-етичних якостей професіоналів є дуже значною.

Для представника державного управління необхідними базовими чеснотами й основними вимогами є громадянськість, безпристрасність, політична неупередженість, лояльність, професіоналізм, професійна відповідальність, професійна честь і професійна гідність, толерантність тощо.

Цінності та принципи державного управління конкретизуються на особистісному рівні у вимоги дотримуватися певних професійно-етичних норм, які вказують, як мають діяти представники державного управління, щоб їхня поведінка відповідала їх суспільно-правовому статусу.

Норми поведінки державних службовців стосуються: взаємодії та спілкування з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ; ставлення до професійних обов'язків, внутрішньослужбової поведінки у відносинах з колегами; участі в об'єднаннях та політичній або іншій неупередженості; ділових відносин представників різних гілок влади, взаємодії з іноземними делегаціями; антикорупційного поведіння; управління конфліктом інтересів; поведінки з конфіденційною, службовою інформацією; прав співробітників; службових викриттів тощо. Сьогодні у сфері державного управління існує нагальна необхідність чіткого врегулювання суперечностей між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, розроблення дієвих механізмів виявлення, попередження та запобігання конфлікту інтересів.



Завдання та запитання для самоперевірки

1. Якими основними моральними якостями має володіти державний управлінець?
2. Охарактеризуйте основні громадянські чесноти державних управлінців.
3. Як співвідносяться моральні та громадянські чесноти?
4. Охарактеризуйте моральні виміри патріотизму державного управлінця.
5. Чому поняття “професіоналізм державного управлінця” має бути розширеним й включати в себе моральні характеристики професіонала?
6. Яким чином відслідковуються моральні якості та професійно-етичні характеристики державних службовців?
7. Розкрийте зміст поняття “професійна відповідальність”.
8. Дайте порівняльну характеристику явищ виконавчої сумлінності та відповідальності.
9. Чим розрізняються відчуття професійної честі та професійної гідності?
10. Чи існує міра толерантності, тобто чи мусимо ми бути терпимими до всіх особистісних та суспільних виявів? Чим обмежена наша терпимість?
11. Сформулюйте базові норми поведінки представників державного управління.
12. Назвіть дієві професійно-етичні засоби боротьби з корупцією в державному управлінні.
13. Дайте визначення поняття “конфлікти інтересів у державному управлінні”.
14. Які принципи вирішення конфліктів інтересів Ви знаєте?
15. Визначте, з якими проблемами в державному управлінні пов’язані конфлікти інтересів в економічній, у політичній та кадровій сферах.
16. Охарактеризуйте професійно-етичні механізми врегулювання конфлікту інтересів у державному управлінні.



Завдання для самостійного опрацювання

1. На конкретних прикладах виявіть переваги та недоліки безособового та особистісного підходів у державно-управлінській діяльності.
2. Поясніть вислів Уїнстона Черчилля: “Там, де існує десять тисяч приписів, не може бути ніякої поваги до закону”.
3. Назвіть чинники, які, на Ваш погляд, є ефективними для стимулювання моральної відповідальності в державному управлінні.
4. Виявіть, дотримання яких етичних норм є найбільш проблематичним у сфері державного управління в Україні.
5. Доведіть, яким чином можна мотивувати державних управлінців на дотримання базових норм поведінки представників державного управління.
6. Обґрунтуйте з позицій етичних настанов необхідність у державному управлінні ставити суспільні інтереси вище власних або корпоративних.
7. Наведіть приклади реального, потенційного та уявного конфлікту інтересів.

Розділ 4. ЕТИЧНІ ВИМІРИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Етичний компонент є суттєвим виміром організаційної культури органів державної влади. Сьогодні вже визнано, що ефективна діяльність будь-якої організації залежить від професійно-етичних факторів, що покладені в основу взаємодії з клієнтами та взаємодії всередині організації.

Кожна організація встановлює не лише власні цілі, а й ціннісну систему, яка є основою організаційної культури або моральнісного обличчя організації. Під час формування організаційних цілей важливим стає поєднання соціального призначення професії та організації із цілями професійної групи, кожного працівника. При цьому державні адміністратори мають значну свободу в інтерпретації законодавчої волі й оформленні того наряду, якого дотримуватиметься організація (Г.Райт).

О *Організаційна культура – сукупність найбільш важливих принципів, прийнятих членами організації, заявлених організацією цінностей, які задають людям орієнтири їхньої поведінки, та норм, які практикуються в діяльності та відносинах членів організації.*

Організаційна культура органів та установ державної влади формується та розвивається і свідомо, і стихійно. Вона може підсилювати або послаблювати моральний потенціал дій працівників. Організація, що налаштована на підтримку етичних засад професії, дбає про створення умов і структур, які заохочуватимуть і полегшать дотримання етичних стандартів. Тому етику організації визначають як не просто сукупність “етичності” її членів, а мережу будь-яких структурно-функціональних утворень, певних процесів, функціональних зв’язків, рольових наборів, що соціально відповідально, інтегрально (чесно, добросовісно), законослухняно, надійно (якісно) забезпечує певні соціальні потреби (Н.Васильєвене).

Етика державних управлінців розглядає державно-управлінську діяльність з позиції збереження людяності та налаштованості на якісний кінцевий продукт державно-управлінської діяльності.

4.1. Етичні засади спілкування державних управлінців і громадян

Суттєвою складовою організаційної культури державного управління є культура взаємодії та спілкування з громадянами.

Орієнтація діяльності державних управлінців на служіння громадянам виявляється в тому, що вони кваліфіковано виконують свою роботу та забезпечують достойні послуги, розглядають проблеми громадян комплексно та шукають шляхи (у тому числі – інноваційні) розв’язання цих проблем.

Служіння суспільним інтересам, верховенство права, чесність, повага, доброзичливість, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, ввічливість, коректність є засадовими цінностями та принципами взаємодії та спілкування державних управлінців і громадян. У попередніх розділах значною мірою було розглянуто особливості змісту цих принципів та норми, що з них випливають. У цьому розділі докладніше спинимося на ціннісно-нормативній складовій спілкування державних управлінців і громадян.

Більш досконале використання *комунікативних ресурсів* влади надає суттєвий поштовх розвитку взаємодії між державою і народом. Етика державно-управлінської діяльності значною мірою виражається в культурі спілкування державних управлінців із громадянами, у реалізації базових етичних принципів комунікації.

Спілкування є міжсуб'єктною взаємодією між людьми, умовою життєдіяльності та способом їхнього об'єднання, за яким здійснюється зв'язок моральної свідомості з моральною практикою, реалізуються світоглядні позиції людей та їхнє розуміння моральних принципів і засобів їх здійснення.

Спілкування стає повноцінним, якщо в його процесі реалізуються функції обміну інформацією, передавання емоційного ставлення та взаємодії.

Культура спілкування охоплює етичні та психологічні компоненти, відповідні знання, необхідні для взаємодії, уміння застосовувати їх у конкретних ситуаціях. Складовою культури спілкування є моральна культура спілкування.

Г Моральна культура спілкування – співвіднесення людської свідомості, поведінки, відносин із моральними цінностями, установками, нормами, принципами.

Будь-яке спілкування між державними управлінцями та громадянами має сприяти встановленню контакту, взаємодії, бути націленим на продуктивний діалог.

Керівники в державно-управлінській сфері виступають як представники організації у спілкуванні, налагодженні зв'язку з громадянами, узгодженні інтересів і поглядів різних верств. Виконання представницької функції в їхній діяльності займає понад половину робочого часу. Саме тому від державного адміністратора потребується гармонійне поєднання навичок політика й адміністратора (Г.Райт), висока комунікативна культура.

Комунікабельність, уміння спілкуватися стає суттєвим виміром професійності державного управлінця.

Основними принципами спілкування державних управлінців з громадянами є відкритість, пластичність, повага, толерантність, турбота.

Г Відкритість у спілкуванні – здатність до спілкування, прийняття інших, їх унікальності.

У спілкуванні між державними управлінцями і громадянами відкритість конкретизується в демократизмі спілкування, доступності представників дер-

жавного управління, умінні створити товариську атмосферу, чесності, правдивості, неупередженості, прозорості, гласності, контрольованості влади.

Закритість, відсутність прозорих механізмів діяльності та брак достатньої інформації про діяльність органів влади, кулуарне вирішення справ, відсутність партнерських відносин із громадянами, професійний егоїзм чиновництва, закулісні методи підбору та просування кадрів унеможливають ефективну взаємодію владних структур із громадськістю.

Г Пластичність у спілкуванні – здатність сприймати проблеми інших, залишаючись самим собою.

У спілкуванні між державними управліннями і громадянами пластичність виявляється у *гнучкості* (умінні враховувати ситуацію та знанні психологічного стану співрозмовника, здатності застосовувати різні існуючі стратегічні й тактичні прийоми спілкування), *оперативності* (швидкості реагування на ситуацію), *творчому* стилі роботи (використанні нових нестандартних підходів для розв’язання проблем).

Г Повага – таке ставлення до людини, за яким практично визнається цінність та гідність особи.

Складовою реалізації ідеї служіння в державному управлінні є повага до людини. З етичної точки зору особи, з якими ми вступаємо в процес взаємодії, визнаються як значущі, достойні поваги та гідного до них ставлення.

Повага має свої градації та відтінки, які залежать від авторитету, досягнень та достоїнств особистості. Однак моральною свідомістю висувається вимога “попереднього” поважливого ставлення до особи як до людини (тобто автономного та раціонального діяча), яке відображається в етичних приписах. У такому ставленні фіксується глибоко гуманне ставлення до індивіда як до потенційно гідного, як такого, що незважаючи на певні вади характеру чи виховання, спроможний називатися представником людства. Підкреслення значущості для оточуючих здобутків індивіда фіксується в терміні “пошана”.

Ø Кожна окрема людина розглядається як достойна поваги вже за те, що вона людина.

На рівні взаємодії між державними управліннями і громадянами повага конкретизується зокрема у:

- доброзичливості, готовності взяти участь у вирішенні справ громадянина, схильності до взаємодопомоги та співробітництва;
- ввічливості та коректності у ставленні до людини (відсутності демонстрації надмірної зайнятості; уважному слуханні та вмінні почути; наданні людині можливості висловити свою точку зору; чіткому, короткому, послідовному, коректному викладенні інформації; аргументації, що орієнтована на особливості сприйняття людини);

- точності (пунктуальності, чітких формулюваннях, вчасності надання відповідей та послуг, виконанні рішення у зазначені терміни, дотриманні слова) тощо.

Г Турбота – співчуття, піклування про когось.

У державному управлінні принцип турботи є спірним принципом, оскільки турбота може призвести до патерналізму й до придушення свободи, до гноблення. Тому турбота має поєднуватися зі справедливістю й реалізуватися у відповідальності перед кожним громадянином і суспільством в цілому.

Про особливості впровадження принципу толерантності в практику державно-управлінської діяльності вже йшлося раніше.

В управлінській діяльності особливо важливими є знання про механізми та способи покращення взаємодії і причини утруднення співробітництва. У спілкуванні державних управлінців із громадянами, як і в практиці людського спілкування загалом, існує чимало бар'єрів, що утруднюють цей процес. Найбільш вагомі бар'єри, що стоять на заваді продуктивному повноцінному спілкуванню, відображені на рис. 4.1.

У разі маніпулювання державний управлінець розглядає громадянина як об'єкт особливого роду, як засіб чи перешкоду щодо проекту своєї діяльності. Кардинально протилежним маніпулюванню є явище актуалізації.



Рис. 4.1. Бар'єри спілкування з громадянами

Г Маніпулятор – людина, яка свідомо або несвідомо вдається до хитрощів, щоб контролювати ситуацію та досягти своєї мети.

Г Актуалізатор – людина, яка прислуховується до інших і враховує їхні інтереси, прагне до самореалізації своєї самобутності й унікальності.

Е.Шостром

Необхідність у подоланні бар'єрів спілкування вимагає вироблення у державних управлінців певних комунікативних якостей і вмінь, а саме:

- установлювати контакти, створювати сприятливу, довірчу, орієнтовану на діалог, атмосферу спілкування, виявляти доброзичливість та увагу до громадян, подавати позитивні комунікативні сигнали;
- віднаходити правильний стиль спілкування, ураховуючи інтелектуальні, особисті особливості співрозмовника, ступінь його емоційності;
- організовувати розмову, застосовувати різні етично виважені засоби спілкування залежно від особливостей співрозмовника та специфіки ситуації;
- бути підготовленим до зустрічей та спроможним аналізувати їх результати;
- здійснювати самоконтроль, коректно висловлювати свою позицію, знаходити вихід із конфліктної ситуації, уміти вислухати тощо.

В управлінській діяльності вважається, що вміння слухати є важливим інструментом орієнтації управлінських структур на реалізацію інтересів громадян, гнучкого й оперативного реагування на ці інтереси. Активне слухання в процесі державно-управлінських взаємодій сприяє:

- адекватному сприйняттю публічної критики, яка відкриває нові можливості для діалогу влади з народом;
- кращому виявленню, розкриттю неявних мотивів людської поведінки;
- розвитку взаємності як важливої складової справедливості тощо (Н.Іванчук).

Бар'єри у спілкуванні з громадськістю можуть зумовлюватися не лише дефіцитом у державних управлінців знань і практики з налагодження діалогової взаємодії, а й їхнім небажанням вступати в це спілкування. Такі дії представників влади є прямим порушенням не тільки етики професії, а й часто закону.

Оскільки в демократичному суспільстві людина є найвищою соціальною цінністю, моральна культура спілкування державних управлінців передбачає вміння адекватно вибирати й реалізувати ефективні стратегії і тактики відповідно до ситуації та індивідуальних особливостей людини, і будувати таке спілкування на засадах гуманізму та пріоритету прав і свобод людини та громадянина.

4.2. Морально-психологічний клімат та етично орієнтовані службові взаємовідносини в організаціях

Від налагодженої внутрішньоорганізаційної взаємодії значною мірою залежить успішність та ефективність діяльності будь-якої організації, установи.

Конструктивна, етично коректна взаємодія породжує командний дух, створює вимогливість до якості діяльності та її результатів, сприяє задоволенню працею, підтримує готовність до конструктивних змін, формує вірність організації та відповідність її стандартам.

Свою доцільність доводить формування організації таким чином, щоб кожен працівник був у змозі усвідомити власні можливості та максимально їх використати для підвищення результативності роботи організації.

Необхідність вибудови злагоджених відносин між колегами може бути обґрунтована аргументами:

- *прагматичними* (для організації необхідним є успішне функціонування всіх служб і правильна побудова відносин між колегами всередині та між службами);
- *ціннісними* (співробітники організації є найважливішою цінністю й ресурсом організаційного розвитку та втілення в життя нової моделі управління).

Однією із функцій організаційної культури постає підтримка *кожного співробітника*, розкриття його індивідуальності, сприяння розвитку його здібностей і вибудова відносин в організації так, щоб колеги ставилися один до одного уважно, з довірою та повагою.

Українські державні службовці почасти потерпають від некоректного ставлення колег, від несприятливої атмосфери в організації, незавжди задоволені своєю роботою. Державна служба сьогодні відчуває потребу в конструктивній, результативній, вибудованій на етичних засадах взаємодії між працівниками, яка створюватиметься в принципово нових умовах посилення плоских функціональних зв'язків і ролі горизонтальних структур в управлінні.

Організаційна культура формує моральну атмосферу в організації.

Б *Морально-психологічний клімат організації* – це стійкий емоційно-моральний її стан, у якому відображаються типові для організації ставлення до справи, цілей і мотивів у сумісній діяльності, домінуючі настрої, відносини, суспільна думка, звичаї, моральні та інтелектуальні установки і поривання людей, ставлення один до одного, до найважливіших матеріальних і духовних цінностей, дух організації.

Організаційна культура складається з:

- *формальної легітимної організаційної культури*, яка опирається на офіційно прийняті закони та кодекси;
- *тіньової, реальної організаційної культури*, яка визначається реальними цілями, змістом діяльності та характером відносин людей.

Моральний клімат у державній організації окреслюється офіційно прийнятими законами та кодексами, яким чиновництво повинно жорстко слідувати. Проте формальні, юридично зафіксовані аспекти організації (цілі, цінності) можуть розходитися з реальними цілями, змістом діяльності та характером відносин людей.

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

- вищим керівництвом організації, яке стоїть у витоків культури – його заяви, пряма або опосередкована демонстрація ставлення до певних цінностей справляють значний вплив на працівників;
- вищим ешелонам управлінців – їхні вчинки слугують лакмусовим папірцем закликів до підвищення якості надання послуг та етичної чутливості до розв'язання професійних проблем;

- працівниками – від ступеня впливу культури на їхню поведінку і від ступеня спільності поширених серед них установок і цінностей культура характеризується як відносно сильна чи слабка (Дж.В.Ньюстром, К.Девіс).

Ключову роль в процесі формування морально-психологічного клімату відіграє **керівник**. Від його вміння правильно вибудувати відносини з персоналом, здатності розбиратися в людях, будувати коректне спілкування, бути психологічно компетентним залежить налагодження сприятливої атмосфери в організації. Однак і кожен **співробітник** несе відповідальність за клімат у команді, яка робить спільну справу. Створення товариської атмосфери в організації зумовлюється і існуванням та підтриманням *етичних* норм.

Існують чотири головні сфери відносин в організації, у яких можуть виникнути проблеми, а саме: різне розуміння кінцевої мети; розподіл ролей; методика роботи в групі; міжособисті відносини (М.Робсон).

Міжособисті відносини (міжособисті сприйняття, сумісність, конфлікти тощо) є суттєвим фактором побудови сприятливого мікроклімату в організації, їх гармонійна побудова дає змогу організації ефективніше функціонувати. Спільність цілей, ціннісних пріоритетів, ставлення до справи та до оточуючих, що виявляються в діяльності та відносинах членів організації, формують професійну сумісність.

Показниками сприятливого морально-психологічного клімату в організації вважаються:

- зрозумілі всім членам організації цілі діяльності;
- чіткий розподіл обов'язків;
- прийняття рішень у робочому порядку;
- набуття керівником статусу неформального лідера;
- робота без невиправданих штурмів;
- відсутність плинності кадрів;
- невимушена атмосфера спілкування;
- активне обговорення питань;
- вільне вираження власних думок;
- поважливе ставлення до позиції інших;
- обговорення спірних позицій і знаходження оптимального групового рішення;
- відсутність особистих випадів у разі критичних зауважень.

Незадоволеність спільною діяльністю, спілкуванням, відсутність ефективного управління, невпевненість у справедливому та коректному ставленні до себе, невизначені права та обов'язки співробітників, нечіткість у формуванні цілей та розподілі завдань, відсутність злагодженої системи комунікації, наявність проблем адаптації до умов організації призводять до порушення колективних взаємозв'язків та дезінтеграції всередині організації.

Морально-психологічна обстановка в організації залежить також від правильної розстановки кадрів, за якої передбачається врахування:

- особливостей організації (традицій, моральних пріоритетів, віку співробітників, рівня їхньої кваліфікації тощо);
- рівня професійної придатності працівника;
- особливих якостей кандидата, його здатності швидко адаптуватися до умов діяльності та до їх змін.

При цьому врахування різного вияву професійно важливих особистісних якостей та реалізація принципу комплементарності сприятимуть створенню оптимального управління організацією.

Вагомими моральними принципами побудови відносин в організації стають **доброзичливість, чесність і взаємодопомога**. Моральні зв'язки, солідарність і взаємодовіра поєднують службовців із колегами, дають їм відчуття групової належності, лояльності, посилюють ідентифікацію працівників із своєю організацією. Відкритість до спілкування, вияв скромності у разі належної самоповаги та впевненості в собі, неперебільшення власної значущості та ділових можливостей, виконання обіцянок, готовність у разі потреби звернутися за допомогою, або, у свою чергу, допомогти колегам, визнання власних помилок стають способами підтримки етичних відносин між субординаційно рівними співробітниками.

Суттєвим елементом налагодження відносин в організації є дисципліна.

Г Дисципліна – певний порядок поведінки людей, що забезпечує узгодженість дій усередині організації, обов'язкове засвоєння та виконання людьми встановлених норм і правил, а також способи, за допомогою яких устанавлюється цей порядок.

Розрізняють три види дисципліни залежно від мотивації її дотримання членами організації:

- **дисципліна за примусом**, що ґрунтується на зовнішніх санкціях примусового характеру;
- **дисципліна з міркувань вигоди**, що спирається на зовнішні матеріальні й моральні санкції позитивного і негативного характеру;
- **самодисципліна** як глибоке усвідомлення необхідності спільних дій.

Г Управлінське спілкування – спілкування, що викликано необхідністю здійснення управлінських функцій із врахуванням зворотного зв'язку.

Виокремлюють три форми управлінського службового спілкування:

1. **Субординаційна** – спілкування між керівником і підлеглим, між керівниками і виконавцями, між керівниками різних рівнів; в основу цієї форми спілкування покладено *адміністративно-правові* норми.

2. **Службово-товариська** – спілкування між колегами, в основі якого – *адміністративно-моральні* норми.

3. **Дружня** – спілкування між колегами, керівником і підлеглим; таке спілкування базується на *морально-психологічних нормах* взаємодії.

Загальний етичний принцип спілкування “за горизонталлю” формулюється таким чином: “У діловому спілкуванні стався до свого колеги так, як би ти хотів, щоб він ставився до тебе”. Наведемо основні етичні правила взаємодії між колегами.

ОСНОВНІ ЕТИЧНІ ПРАВИЛА ВЗАЄМОДІЇ МІЖ КОЛЕГАМИ

- ØВиявляйте довіру до колег, беріть на себе колективну відповідальність.
- ØВиконуйте свої обов'язки та зобов'язання; у разі неможливості виконання своїх зобов'язань з об'єктивних причин, попередьте про це колег.
- ØНе давайте обіцянок, які не можете виконати.
- ØДосягніть чіткого розподілу прав і відповідальності у виконанні спільної роботи (якщо цього не зробив керівник, спробуйте зробити це самі).
- ØБудьте доброзичливими, не ставтеся до колег упереджено.
- ØДемонструйте впевненість у собі.
- ØВиявляйте скромність, не перебільшуйте власну значущість та ділові можливості.
- ØУмійте налагодити конструктивний зворотний зв'язок з колегами, будьте відкритими до спілкування.
- ØВизнавайте помилки, не приховуйте власних труднощів, звертайтеся з проханням про допомогу, пропонуйте колегам свою допомогу.
- ØСтавтеся з повагою до позиції інших; якщо вам щось потрібно від колеги, намагайтеся домовитися, не вимагаючи.
- ØПам'ятайте, що на роботі не прийнято запитувати про особисті справи, проблеми.
- ØДемонструйте неприйнятність грубості, звинувачувань, вияву неповаги.
- ØНе переказуйте іншим того, що вам стало відомим про особисте життя колеги з його слів, не розповідайте співробітникам про свої конфлікти з керівниками, колегами.

6 Моральний комфорт роботи в організації – задоволення співробітника (співробітників) спільною трудовою та позатрудовою діяльністю, спілкуванням в організації.

Складові морального комфорту перебування в організації відображені на рис. 4.2.

Задоволення працівників перебуванням в організації, спільною діяльністю зміцнює колективні відносини.

Стратегією, що набуває популярності в сучасному внутрішньо-організаційному менеджменті, є **командна діяльність**, за якої взаємна підтримка, добровільна робота в групі, взаємозамінність зумовлюється спільними консоліду-

ючими інтересами та цілями групи. Вважається, що діяльність управлінських команд у сфері державної служби дає змогу значно покращити розв'язання міжгалузевих управлінських проблем шляхом оптимізації прийняття державно-управлінських рішень і підвищення їх якості, забезпечує продуктивність, доцільність та результативність їх реалізації. Командний підхід є першим кроком до запровадження інноваційного менеджменту в системі державної служби (О.Кондратенко).



Рис. 4.2. Складові морального комфорту

Однак у державному управлінні командні стратегії мають і свої **небезпеки** морально-етичного характеру. Невипадково іноді під управлінською командою розуміють групу особисто відданих і матеріально заохочених службовців, які об'єднуються корпоративними й політичними зв'язками. І хоча такий підхід критикується як спотворене розуміння призначення, суті й змісту управлінської команди в системі державної служби, але підстави для нього дає практика бюрократичної діяльності. У разі підбору кадрів "команди" за критерієм особистої відданості нехтується справедливістю, професійним рівнем претендентів на посади, прозорістю процедури. За такої кадрової рокировки досвідчених і сумлінних працівників часто не заслужено зміщують із посад. Тим самим порушуються принципи стабільності та професійного кар'єрного зростання, які є наріжними прин-

цями існування державної служби. Така “командна робота” провокує комплекс меншовартості, конформізм, не сприяє утвердженню професійної і людської гідності.

Аби подібні підходи не знецінювали стратегії командної роботи, необхідно розробити чітку систему цінностей, технології створення і функціонування управлінських команд у системі державної служби.

При цьому командну діяльність важливо поєднувати із заохоченням вияву індивідуальних здібностей і переваг. Чинником етичної взаємодії може виступати поцінування членів команди, урахування та оптимальне використання їх особистих особливостей із наданням можливостей для самореалізації. Будь-яке співробітництво, засноване на повазі до гідності людини, реалізуватиметься тоді, коли кожен службовець виграватиме з огляду на досягнення організаційних цілей і організація усвідомлюватиме, що трудова діяльність є важливою складовою життя особи, що пов’язана з його сенсом, із емоційно-почуттєвою сферою.

Організація мусить серйозно ставитися до мотивації службовців у професійній діяльності, яка зростатиме в разі гармонійного сполучення характеру завдань з особистими прихильностями. Можливість реалізувати себе, задоволення від процесу та результатів роботи, повага з боку керівника, колег, громадян, довіра до службовця, прагнення до лідерства, відчуття професійної честі, колективної солідарності та усвідомлення власного внеску в здобутки колективу, цікаве спілкування, особистісне інтелектуальне, професійне та людське зростання можуть стати вагомими мотивами результативної та етично орієнтованої праці.

Надмірна згуртованість та однастайність групи приводить до феномену *групового мислення*.

Г Групове мислення – спосіб або режим мислення, що виникає у залучених у спільну діяльність індивідів, коли прагнення до єдності, пошук консенсусу стають настільки домінуючими для об’єднання групи, що перевищують реалістичну оцінку альтернатив.

Основою групового мислення є мотивація на згоду, згуртованість групи. Тут досягнення консенсусу відбувається навіть раніше, ніж стають відомими всі факти про ситуацію, яка розглядається.

Групова однодумність може спричинити серйозні небезпеки окремим людям, певним соціальним прошаркам, суспільству або навіть людству в цілому. Так, наслідками групового мислення називають загибель “Титаніка” та космічного човника “Челленджер”, рішення, що приймав Третій Рейх, вторгнення США на Кубу та в’єтнамську війну, “уотергейтський скандал” тощо.

Симптомами групового мислення є ілюзія командної невразливості, непохитна віра у внутрішню моральність групи, надання переваги колективним

зусиллям під час прийняття рішень, стереотипні уявлення про суперників, тиск конформізму, самоцензура, омана одностайності, поява “поглиначів інформації” (І.Джаніс).

Ілюзія командної невразливості виражається в тому, що члени групи мають почуття вищості й оптимістичні уявлення про свої знання. Надмірний рівень групової згуртованості та взаємної згоди, небажання шукати альтернативні шляхи розв’язання проблеми можуть обернутися однодумністю та приглушувати відчуття небезпек, до яких може призвести вибір рішення.

Непохитна віра у внутрішню **моральність групи** полягає в тому, що будь-яка групова дія сприймається як моральна апріорі. Якщо інші точки зору не висловлюються, колектив все більшою мірою впевнюється в їхній відсутності, а прийняті в групі позиції, норми, стандарти сприймаються як бездоганні, такі, що не викликають ні в кого заперечень. Перебирання групою на себе функцій кінцевого морального оцінювання може спричинити аморальні дії. Надання переваги **колективним зусиллям** під час прийняття рішень призводить до знецінення особистої відповідальності за них. З огляду на негативне **стереотипне бачення суперників**, будь-кого з тих, хто не належить до групи, наперед занижуються і примітивізуються їхні можливості. Аби запобігти сумнівам у бездоганності групових рішень група вимагає від своїх учасників конформістської поведінки, чинить прямий **тиск на членів групи**, що наслідуються викласти аргументи проти групових стереотипів та ілюзій, виявляє нетерпимість до нелояльних висловлювань і дій, піддає остракізму опозиційно настроєних членів команди. За такої ситуації член команди відчуває непевність щодо власного рішення, якщо воно не збігається з позицією більшості, тому намагається відкоригувати його, підлаштовуючись під колективну думку, тобто здійснює **внутрішню цензуру (самоцензуру)**. **Ілюзія єдності, одностайності** підтримується членами команди, що призводить до консерватизму і конформізму, які стають серйозними загрозами для розвитку організації. **“Поглиначі інформації”** (“інтелектуальні жандарми”), які самопризначаються із членів групи, бачать свою роль у запобіганні небажаній інформації, що підриває групову єдність. Ці добровольці “оберігають” лідерів від альтернативних повідомлень, чинять тиск на членів групи – їх носіїв, фільтрують відомості, що можуть стати доступними групі й закласти сумніви в її правоту та бездоганності. У ролі “інтелектуального жандарма” може виступати і лідер групи.

Для подолання ситуації групового мислення в системі державного управління існують певні стратегії.

1. Реалізація принципу прозорості надасть можливість громаді здійснювати суспільний контроль за діями влади, а зміна, перестановка, кар’єрне просування кадрів – уникати консерватизму в організаціях.

2. Покращення інформаційного забезпечення, повнота і доступність інформації відкривають шляхи до неупередженого, різнобічного розгляду проблем. Аналізу підлягають усі, іноді навіть суперечливі, повідомлення. Важливо уникати інформаційних бар’єрів, які значною мірою пов’язані з ієрархічною структурою та відсутністю міжвідомчої прозорості.

3. Для вдосконалення процедурної сторони прийняття рішень пропонується практикувати вільне висловлення думок чи сумніви з приводу будь-якого обговорюваного питання; сприймати різні точки зору та критику так само спокійно, як і конструктивні коментарі; відокремлювати зусилля з генерування ідей від їхньої оцінки (спочатку зібрати всі пропозиції, а потім вже обговорити плюси і мінуси кожної із них).

4. Для чіткого розподілу ролей у команді, що допоможе уникнути безвідповідального ставлення до майбутнього рішення, застосовують різноманітні описані нижче технології.

- *“Адвокат диявола”*. Окрему людину (або кілька осіб) призначають на роль “критика”, який виявляє слабкі місця в запропонованих варіантах рішень, спонукає групу до більш широкого й глибокого погляду на ситуацію та відмови від не продуманих ухвал. Скептичне ставлення “адвоката” до розв’язання проблеми – це не його власна позиція, а реалізація заданої ролі, що дає змогу групі терпимо ставитися до його зауважень. Працівник, який виконує цю роль, не боїться критично висловлюватися, оскільки *призначений* відшукувати недоліки. Пропонується час від часу призначати на роль “адвоката” різних членів групи, аби: 1) уникнути отождолення конкретної людини з негативним образом; 2) зберегти свіжість погляду на робочі ситуації. На наш погляд, упровадження цієї технології в публічне адміністрування забезпечило б більшу адекватність і продуманість рішень.

- *Мультиплікативний захист*. Тут роль критиків беруть на себе найбільш авторитетні члени колективу, які відстоюють позиції, що непопулярні в групі, або відображають погляди меншості.

- *Зовнішні спостерігачі*. Спостерігачами, які не належать до групи, можуть бути: 1) експерти, що спроможні надати спеціальну інформацію з проблеми; 2) “наївні” спостерігачі, які небайдужі до ситуації та ставлять “незручні” запитання (у цій ролі можуть виступати пересічні громадяни, на яких буде спрямоване рішення, що приймається органом виконавчої влади).

5. Підвищені вимоги до лідера у ситуації прийняття рішень, застосування ним нових управлінських підходів. Так, лідер має забезпечити інформацією всіх членів групи щодо проблеми, яка виноситься на обговорення, заохочувати розбіжності, критику, бути неупередженим, не виявляти власної позиції поки не висловилися всі члени колективу, уникати тиску, підтримувати критичний настрій групи та відкладати прийняття кінцевого рішення з огляду на виявлення симптомів однорідності мислення. Лідер, у разі прийняття помилкового, на його думку або на думку експертів, рішення, може запропонувати групі повторно його обговорити.

6. Постійна увага до етичної сторони діяльності державних управлінців, побудова етичної інфраструктури державного управління, культивування етичної чутливості здатні утримувати від небезпек групової моралі.

Увага до етичного компонента професійного життя, бажання практикувати етично коректні відносини в колективах державних управлінців спроможні привести до подвійного ефекту:

- створити сприятливу морально-психологічну атмосферу в організації, що дасть змогу розкрити професійні можливості кожного співробітника більш яскраво та сприятиме підвищенню ефективності трудових зусиль;
- підтримати у співробітників почуття власної гідності, зробити їхнє перебування в колективі комфортним та повноцінним.

4.3. Соціально-етичний портрет керівника

Керівник – особа, яка виконує в організації функції цілепокладання, планування, організації та координації роботи, стимулювання та контролю.

Ефективне керівництво значною мірою залежить від особистих якостей керівника. До основних якостей керівника належать:

- *інтелектуальні* – розум, широта інтересів, загальна ерудиція, пам'ять, інтуїція, увага, зосередженість, здатність генерувати ідеї тощо;
- *ділові* – здатність визначати цілі, ставити завдання, організаційні здібності, професійна компетенція, уміння використовувати владу, оперативність;
- *імпульсивно-вольові* – вимогливість, твердість характеру, упевненість у власних силах, самовладання, рішучість, мужність визнати помилку тощо;
- *ставлення до життя* – відповідальність, відчуття нового, самокритичність, турбота, відчуття гумору та міри тощо;
- *моральні* – людяність, порядність, вірність слову, єдність слова та діла, почуття обов'язку, скромність, принциповість, послідовність, доброзичливість, чуйність, нетерпимість до відступів від моралі, чесність, об'єктивність, тактовність, ввічливість тощо.

Тривалий час у менеджменті й політичних науках домінувала теорія рис лідера (керівника), згідно з якою для ефективної діяльності лідеру необхідно володіти певними якостями. З часом теорія рис доповнилася ситуативною теорією лідерства, у якій на перший план виходить здатність керівника, лідера пристосуватися до конкретних обставин, уміння оцінювати ситуації, що складаються, і усвідомлено пристосуватися до них. Сьогодні здобуває популярність синтетична концепція лідерства, яка поєднує вимоги до якостей лідерів, уміння враховувати особливості ситуацій та якості підлеглих.

У системі державної служби на керівників покладається функція гармонізації роботи організації, яка здійснюється в полі тисків як згори – з боку політиків і вищого керівництва, так і знизу – з боку професіоналів-підлеглих, та підпорядкування діяльності виконанню організаційної місії. Ефективне керівництво залежить від особистих, у тому числі моральних, рис керівника.

Модель основних компетенцій керівника в системі державної служби Канади базується на пріоритеті цінностей та етичних основ. Чесність і порядність є одним із 11 критеріїв рейтингової оцінки керівників департаментів центральних і провінційних органів влади в Південно-Африканській Республіці. Модель професійної компетентності керівників США включає чесність як компетен-

цію управління персоналом. В “Управлінському профілі” державних службовців Нідерландів також присутні чесність і етика усвідомлення своєї ролі.

Керівник приймає рішення, тому він має бути підготовлений до ситуацій вибору між різними альтернативами, варіантами рішень. У тому числі він мусить бути готовим до морального вибору, оскільки стикатиметься з непростими етичними дилемами в професійному житті.

Для ефективного та етично чутливого керівництва важливо владу повноважень поєднати із владою особистого авторитету. Складові авторитету керівника відображені на рис. 4.3.

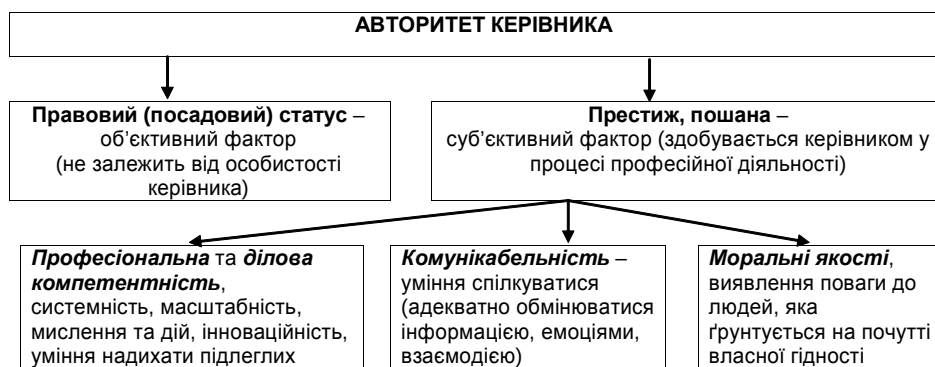


Рис. 4.3. Складові авторитету керівника

Г Моральний авторитет – здатність особи справляти моральний вплив через власний приклад, який гідний морального наслідування.

Поєднання етичного й організаційного керівництва, знань та умінь, принципів та людяність – основа дійсного авторитету.

Хто стоїть високо і в усіх на виду, не повинен дозволяти собі поривчастих рухів.
Наполеон I

Керівництво тісно пов'язане з лідерством. Ознаками лідерства є те, що лідер:

- відповідає за власні помилки;
- конструктивно справляється з труднощами та неоднозначністю;
- вселяє впевненість у послідовників у складних ситуаціях;
- відкрито реагує на ідеї інших людей;
- незважаючи на труднощі виявляє наполегливість у виконанні завдань;
- відслідковує нові підходи, інновації у сфері професійної діяльності;
- працює енергійно та з ентузіазмом тощо (Дж.Сміт).

У державному управлінні сьогодні все більше відчувається необхідність в керівництві як етичному лідерстві – лідерстві, орієнтованому на етичні цінності та принципи.

Виділяють кілька методів роботи керівника, а саме:

- 1) *адміністративні*, де акцент робиться на адміністративно-правових відносинах, що засновані на можливості примусу людей до виконання необхідних дій;
- 2) *економічні*, за якими вибір необхідної і бажаної поведінки підлеглого відбувається під впливом стимулів і факторів економічного характеру;
- 3) *етико-психологічні*, за якими поведінка працівників спрямовується під впливом психологічного клімату колективу, авторитету керівника, усієї системи цінностей, світоглядних орієнтирів колективу.

Г Стиль керівництва – упорядковане, вміле використання всіх методів керівництва, поєднане з особистими якостями та здібностями керівника.

Виходячи з головних параметрів взаємодії керівника з підлеглими виокремлюють такі основні стилі керівництва, як *авторитарний, демократичний та ліберальний*, особливості яких відображені в табл. 4.1.

Таблиця 4.1

Характеристика основних стилів керівництва

Параметри взаємодії керівника з підлеглим	Стиль керівництва		
	<i>Авторитарний</i>	<i>Демократичний</i>	<i>Ліберальний</i>
<i>Прийоми прийняття рішень</i>	Одноосібно вирішує питання	Перед прийняттям рішення радиться із підлеглими	Чекає вказівок від керівництва або рішення наради
<i>Спосіб доведення рішення до виконавців</i>	Наказує, розпоряджається	Пропонує, просить	Просить, упрошує
<i>Розподіл відповідальності</i>	Бере на себе або перекладає на підлеглих	Розподіляє відповідальність згідно з переданими повноваженнями	Знімає з себе будь-яку відповідальність
<i>Ставлення до ініціативи</i>	Придушує особистість	Заохочує, використовує в інтересах справи	Віддає ініціативу в руки підлеглих
<i>Ставлення до підбору кадрів</i>	Остерігається висококваліфікованих працівників	Підбирає ділових, грамотних працівників	Підбором кадрів не займається
<i>Ставлення до нестачі власних знань</i>	Усе знає, усе вміє	Постійно підвищує власну кваліфікацію, ураховує критику	Поповнює свої знання і заохочує цю рису у підлеглих
<i>Стиль спілкування</i>	Тримає дистанцію, некоммунікбельний	Дружно налаштований, любить спілкування	Боїться спілкування, спілкується з підлеглими лише за їхньою ініціативою
<i>Характер відносин з підлеглими</i>	Диктується настроєм	Рівна манера поведінки. Постійний самоконтроль	М'який, поступливий
<i>Ставлення до дисципліни</i>	Прихильник формальної жорсткої дисципліни	Прихильник розумної дисципліни, застосовує диференційований підхід до людей	Застосовує формальний підхід
<i>Ставлення до морального впливу на підлеглих</i>	Вважає покарання основним методом стимулювання, заохочує вибраних	Використовує різні види стимулювання постійно	Вимагає формальної дисципліни
<i>Особливості застосування стилю керівництва</i>	Ефективний в екстремальних ситуаціях, простий і оперативний	Потребує підготовки групи та керівника; за тривалий час досягає кращих результатів; не спрацьовує у разі потреби швидкого прийняття рішень, унеможливорює забезпечення таємності	Межує з потуранням підлеглим, відходом від гострих питань, конфліктних ситуацій, утриманням від прийняття рішень

Здебільшого чистих стилів керівництва не існує. Аналіз їхніх позитивних і слабких місць доводить, що різні стилі керівництва необхідно варіювати залежно від особливостей об'єктів управління та ситуації.

Стиль управління ефективного керівника відрізняється гнучкістю, індивідуальним і ситуаційним підходом.

4.4. Взаємодія між керівником і підлеглими: етичні аспекти

Установлення коректної взаємодії між *керівництвом* і *підлеглими*, налагодження чітких комунікативних, інформаційних потоків, управлінської взаємодії є однією із суттєвих проблем державно-управлінського менеджменту в Україні. Під час формування етичних відносин у колективах органів виконавчої влади важливо розглядати цей процес двосторонньо – із позицій етично коректного ставлення керівництва до підлеглих, а підлеглих – до керівників.

Гострою етичною проблемою всередині державної служби залишається вибудова відносин із керівництвом. Байдуже ставлення до співробітників і свавільні дії керівників, відсутність дієвих морально вивірених механізмів впливу на них зумовлюють несприятливі умови праці, викликають німий протест, апатію, пристосовництво з боку підлеглих. Просування по службі значною мірою визначається не заслугами підлеглих, а позицією начальства, що призводить до процвітанню конформізму, підлабузництва, інтриганства.

Підлеглі можуть бути невдоволеними керівником через причини, що пов'язані з реальними об'єктивними проблемами в управлінні, скажімо, з невмінням чітко позначити цілі, спланувати та організувати роботу, правильно підібрати та мотивувати персонал, з існуванням прогалин у координації та контролі діяльності. Часто самі рольові функції керівника (управління, контроль, критика тощо) можуть викликати необґрунтований протест підпорядкованих працівників.

Загальними етичними настановами *взаємодії керівника з підлеглими* є:

- повага до особистості підлеглого, тактовність;
- жорсткий самоконтроль, уважне ставлення до своїх особистих якостей;
- справедливість стосовно підлеглих, обґрунтованість вчинків з точки зору вищих норм моралі;
- підтримка духу співробітництва та атмосфери довіри.

Загальний етичний принцип спілкування керівника з підлеглими формулюється таким чином: “Ставтеся до своїх підлеглих так, як би Ви хотіли, щоб до Вас ставився керівник”. У діловому спілкуванні існують етичні правила взаємодії керівника з підлеглими.

ЕТИЧНІ ПРАВИЛА ВЗАЄМОДІЇ КЕРІВНИКА З ПІДЛЕГЛИМИ

- Ø Прагніть сформувати цілісний колектив.
- Ø Залучайте підлеглих до розуміння та формування організаційних цілей, щоб посилити їх ідентифікацію з організацією.
- Ø Довіряйте, захищайте та будьте віддані співробітникам.
- Ø Ставтеся до підлеглих з повагою, як до рівноправних членів колективу: не заводьте фаворитів, оскільки від цього страждає і колектив, і "обрані".
- Ø Підтримуйте принцип справедливості в діяльності організації.
- Ø Створіть комфортну атмосферу для праці.
- Ø Не давайте підлеглим зрозуміти, що Ви не володієте ситуацією, якщо хочете зберегти їхню повагу.
- Ø Привілеї, які Ви робите собі, мають поширюватися і на інших членів колективу.
- Ø Допомогайте співробітникам з'ясувати й обміркувати проблему.
- Ø Спонукайте людей висловлювати пропозиції.
- Ø Слухайте людей терпляче та уважно, не перебивайте репліками.
- Ø Демонструйте обізнаність про проблеми та потреби підлеглих.
- Ø Заохочуйте колектив навіть у тих випадках, коли успіх досягається в основному завдяки зусиллям керівника.
- Ø Визнавайте власні помилки, оскільки їх приховування – вияв слабкості, непорядності.
- Ø Не шукайте винних, краще шукайте причини та шляхи подолання недоліків, допоможіть підлеглим здолати труднощі.
- Ø Не нехтуйте проблемами та проханнями підлеглих, навіть якщо вони здаються дріб'язковими, незначущими (для підлеглих вони можуть мати велике значення), якщо їх неможливо розв'язати – тактовно й обґрунтовано поясніть це.
- Ø Не давайте порад підлеглим щодо їхніх особистих справ, оскільки на вас ляже відповідальність за приватні справи співробітників

Нова парадигма управління переносить акценти з регулювання робочими процесами на обслуговуюче керівництво, що орієнтоване на *допомогу співробітникам* у досягненні цілей на основі підвищення їхньої кваліфікації і розвитку здібностей. Індивідуальний підхід керівника до кожного з підлеглих визначається індивідуальними особливостями працівників і дає змогу більш ефективно мотивувати їх. Злагода, а не простий послух – мета сучасної стратегії управління людськими ресурсами.

Однак не кожен *керівник* стає *лідером* у своїй організації. Особи, яких можна назвати лідерами, характеризуються тим, що зробили ефективний внесок у вирішення групових завдань, мають авторитет в колективі через ділові й особисті якості. Набуття статусу лідера означає визнання колективом морального права приймати рішення в значущих для організації ситуаціях.

Особливості керівництва та лідерства відображені в табл. 4.2.

Таблиця 4.2

Особливості керівництва та лідерства

Керівник	Лідер
Пов'язаний з офіційними формальними відносинами	Породжується системою неформальних (неофіційних) відносин
Призначається (або обирається) ззовні цілеспрямовано	Висувається зсередини стихійно
Здійснює регуляцію офіційних відносин	В основному регулює міжособисті відносини в групі
Має більш стабільний статус	Має менш стабільний статус, оскільки залежить від настрою групи
Процес прийняття рішення складніший	Приймає більш безпосередні рішення відносно групової діяльності
Представляє колектив перед іншими організаціями	Не виконує таку функцію
Право на владу та застосування негативних і позитивних санкцій отримує від вищестоящих організацій	Право на застосування санкцій неформального характеру отримує від свого оточення

І керівники, і лідери виконують ролі координаторів, організаторів соціальної групи, справляють (хоча й різними способами) соціальні впливи у колективі, покликані стимулювати групу, націлювати її на вирішення певних завдань, обирають засоби виконання цих завдань, використовують субординаційні відносини, які у керівників – чітко регламентовані, а у лідерів – попередньо непередбачені.

Але загалом лідер не має тих організаційних засобів, які використовує керівник. Більше того не кожен лідер має певні якості, що необхідні для виконання функцій керівника. Міра домагань лідера і міра готовності членів групи прийняти його провідну роль можуть не збігатися. За певних обставин лідерські можливості можуть зростати, за інших – знижуватися.

Неформальні лідери перебувають поза впливом керівництва, якщо:

- офіційні керівники непопулярні;
- існують прорахунки в організації праці, у матеріальному стимулюванні;
- не склалися морально здорові міжособисті відносини між працівниками.

Для того, щоб не виникало гострих конфліктних ситуацій у колективі керівникам необхідно добре знати настрої людей, оперативно позбавлятися всього того, що заважає працювати, уміло контактувати з лідерами, знати їхні амбіції, знаходити з ними спільну мову, заручатися підтримкою лідерів у етичному вихованні колективу. У разі негативного впливу лідерів, перетворення їх на деструктивних лідерів застосовуються такі засоби впливу на них:

- руйнування системи “лідер – послідовники”;
- переорієнтація деструктивного лідера на використання його здібностей для користі організації (увага до нього, індивідуальні бесіди, призначення на керівну посаду тощо);

- перехоплення основних функцій деструктивного лідера формальним керівником;
- підриг репутації деструктивного лідера, компрометація лідера в його власних очах і в очах його послідовників.

Більш повно використовуються професійні можливості підлеглих, посилюється ефект організаційного й виховного впливу на колектив у ситуації, коли керівник є лідером.

Керівник займає центральну позицію в колективі. Підлегли, щоб сподобатися керівникові, часом говорять йому те, що, на їхню думку, він хоче від них почути. Це, безумовно, впливає на керівника, не залишає його байдужим. Поступово він сам починає вірити образу, який створили інші. Така позиція іноді цілком задовольняє керівника, проте призводить до некритичної оцінки ситуації і результатів діяльності, спотворює реальне становище речей, не дає змоги керівникові бачити справжній стан справ, урахувати проблемні зони, небезпеки. Саме тому керівникові необхідно мати високу, проте реальну самооцінку, що є результатом ретельного самоаналізу. Для керівника важливим також є вміння розбиратися в людях у своєму безпосередньому оточенні – розрізняти підлабузництво, лестощі, надмірність у похвалі, уникати людей, які не мають власної думки. Опора на самостійних, гідних людей, які створюють здоровий моральний клімат, можуть своєчасно дати потрібну пораду, внести цінну пропозицію, відсутність переслідування критики, яка допомагає виявити та виправити помилки, реальна основа для ефективного, гуманістично налаштованого керівництва.

В ефективному керівництві необхідно поєднувати довіру і контроль, оскільки довіра стимулює у підлеглих ініціативу, віру в себе, самостійність, самоорганізованість, а контроль ставить кордони безвідповідальності. Проте контроль має не перетворюватися в дріб'язкову опіку, тому що в такому разі призводитиме до втрати ініціативності, до пасивності підлеглих.

Контроль – це та професійна послуга, яку управлінець має надавати своїм співробітникам.

В.Зігерт, Л.Ланг

Керівник має владні повноваження для оцінювання дій підлеглих і для вживання санкцій, які повинен застосовувати уникаючи суб'єктивізму в оцінках, згідно з принципом розподільчої справедливості – чим вище заслуга/проява, тим більшою має бути нагорода/покарання.

Для упередження звинувачень у протекції **заохочення** необхідно зумовлювати всіма відомими критеріями. У похвалі треба дотримуватися почуття міри – за незначні успіхи хвалити у приватному порядку, за значні успіхи практикувати публічну похвалу в урочистій обстановці.

Застосування **покарання** теж має базуватися на відповідних етичних нормах. У разі критичних зауважень необхідно дотримуватися почуття міри, оскільки надмірне підкреслення недоліків може мати зворотний ефект.

Як ліки не досягають своєї мети, коли доза надто велика, так і догана та критика – коли вони переступають міру справедливості.

А.Шопенгауер

Керівникам рекомендується по можливості непублічно висловлювати зауваження, і тим самим з повагою поставитися до почуття особистої гідності людини. Керівник зобов'язаний з'ясувати причини проблем та труднощів. Ступінь накладання морального покарання має різнитися залежно від систематичності чи одиничності, продуманості чи випадковості порушення, від певних особистих характеристик підлеглого (віку, досвіду тощо).

Існують **основні правила критики, що зводяться до такого.**

1. Сховайте критику між двома компліментами – “принцип бутерброду”.
2. Попросіть підлеглого пояснити причини невиконання завдання.
3. Критикуйте дії, вчинки, а не особистість.
4. Не відкидайте “з порога” точки зору, з якою Ви не згодні, оскільки кожен повинен мати право на власну позицію. Умійте вислухати людину.
5. Робіть акцент на головному, не прискіпуйте до дрібниць. Пам'ятайте: для критики має бути відведена одна хвилина, далі опонент не слухає, а шукає аргументи для відповіді на критику.
6. Спробуйте зняти або мінімізувати звинувачення і зробити акцент на конструктивних пропозиціях.
7. Створіть враження, що помилка легко виправляється (якщо це можливо).
8. Не згадуйте минулих огріхів підлеглого. Критикуйте лише щодо конкретного випадку.
9. Користуйтеся критикою “рикошетом” – не прямо, а посилаючись на випадкових осіб.
10. Не закликайте до логіки, якщо Ваш опонент перебуває у стані емоційного збудження, втоми – він Вас не почує, або ж навіть слухні зауваження може зустріти в багнети. Робіть психологічні паузи, щоб знизити “температуру спілкування”, але підтримуйте певний емоційний тон бесіди.
11. Готуючись критикувати іншого, згадайте і скажіть про свої недоліки – це пом'якшить сприйняття критики, відкине необхідність захисту у підлеглого.
12. Не вимагайте термінових визнання помилок і згоди з Вами – потрібен час для психологічної готовності людини це зробити. Однак надайте свої пропозиції або вислухайте пропозиції підлеглого щодо виправлення ситуації, що склалася.
13. Критикуйте без грубості, дотримуйтеся міри в гуморі, іронії, інакше – це може сприйнятися як образа. Варто пам'ятати, що образити можна і мімікою, позою, жестом.
14. Вибачтеся у разі незаслуженої образи (з тією ж мірою публічності).
15. Підвищену коректність виявляйте під час критики неприємних Вам особисто людей.
16. Прагніть попередити критику: створіть гарну репутацію людині, у слабкій сфері підлеглого – визначайте навіть невеликі успіхи. Заміняйте кри-

тику позитивним мотивуванням. Надихайте людей, розпізнавайте потенціал підлеглих і заохочуйте їх на його розкриття.

У діловому спілкуванні пропонується слідувати певним **правилам ставлення до критики**:

1. Будь-яка критика корисна, оскільки:

- відмова від критики “заганяє хворобу всередину” – ускладнює подолання недоліків;
- є резервом удосконалення – допомагає побачити проблеми, сфери діяльності, які опинилися поза полем зору людини, допомагає своєчасно прийняти необхідні рішення, попереджає збої у роботі;
- критикують лише тих, у чий здібності виправити положення вірять;
- потребує роздумів про те, чим вона викликана, виявляє ставлення того, хто критикує до того, кого критикують;

• велика кількість несправедливих критичних зауважень – показник поганого психологічного клімату в колективі, що потребує критичного осмислення.

Для продуктивного функціонування колективу важливо правильно, на основі професійної етики, вибудовувати відносини підлеглого з керівником.

ЕТИЧНІ ПРАВИЛА ВЗАЄМОДІЇ ПІДЛЕГЛОГО З КЕРІВНИКОМ

Ø Ставтеся до керівника з повагою, демонструючи готовність до взаємодії та виконання доручень.

Ø Будьте професійні та відповідальні, віддані та надійні.

Ø Намагайтеся допомагати керівникові у створенні доброзичливої моральної атмосфери.

Ø Не поведіться з керівником занадто запобігливо.

Ø Майте свій характер та принципи, інакше на Вас не можна буде покластися, передбачити ваші вчинки.

Ø Якщо Вас наділили відповідальністю, делікатно підніміть питання про свої права, оскільки немає відповідальності без свободи.

Ø Критичні зауваження керівника, можливо, мають сенс, тому варто подумати, де і в чому Ви припустилися помилок.

Ø Залиште спроби нав'язати керівникові свою точку зору, застосовуйте такт та ввічливість.

Ø Проінформуйте керівника, якщо в колективі очікується або трапилася радісна чи прикра подія. Намагайтеся полегшити вихід із ситуації, що склалася, запропонуйте своє рішення.

Ø Не звертайтеся “через голову” (крім екстрених випадків) за допомогою, порадою, пропозицією, оскільки цим Ви висловите неповагу, сумнів у компетентності безпосереднього керівника, завдасте удар по його авторитету та гідності.

2. Необхідно стримано, по-діловому ставитися до критики, тобто:

- фіксувати її;
- осмислювати її з метою виявлення користі;
- усувати недоліки;
- створювати умови, що виключають її повторення.

3. Визнаючи критику, особа бере на себе відповідальність за усунення відзначених недоліків.

4. Найбільш сприятливе враження справляє така відповідь на критику, у якій містяться конкретні зобов'язання щодо того, що буде зроблено для поліпшення справ з конкретною вказівкою строків та реальних можливостей.

Під час аналізу відносин “підлеглий – керівник” достатньо проблематичними залишаються стратегії та тактики *впливу підлеглого на керівника*. Проте практика свідчить, що в будь-якій ієрархії, у тому числі й у державно-управлінській ієрархії, такі впливи є цілком можливими. Керівник залежить від підлеглих у таких питаннях, як інформація, що необхідна для прийняття рішень, неформальні контакти з людьми в інших підрозділах, чия допомога необхідна керівникові, вплив, який підлегли можуть справляти на своїх колег, здатність підлеглих виконувати завдання.

Етичною настановою під час здійснення подібних дій є повага до людини, на яку справляється вплив, та відчуття самоповаги підлеглого.

Впливи *підлеглого на керівника* можна класифікувати таким чином.

1. Вплив на керівника можливий у разі високих *вимог підлеглого до себе*, до власної професійної діяльності, які реалізуються у професіоналізмі (компетентності, організованості, добросовісності, точності тощо), бездоганній поведінці, дотриманні норм етики державного службовця, чесності у відносинах, умінні завоювати авторитет в очах керівництва та колег і виявити кращі якості в складних ситуаціях.

В ієрархії можливості компетентного підлеглого управляти некомпетентним начальником переважають можливості некомпетентного начальника управляти компетентним підлеглим.

Л.Дж.Пітер

2. Спроби справляти *безпосередній вплив* на вищестоящу посадову особу можуть здійснюватися через дії:

- деструктивні (невиконання вказівок керівника в рамках службових обов'язків);
- нейтральні (підкреслену офіційність, формальність у спілкуванні, мовчазний осуд, виконання доручень без натхнення та творчості – “страйки старанності”);
- конструктивні.

Передумовами конструктивної дії можуть бути спроби поставити себе на місце керівника, зрозуміти його позицію. Такий вплив виражається в

підтримці його корисних, але непопулярних дій, у виявленні поваги та довіри до керівника, які підтримують в останнього впевненість у правильності власних дій. Вони ґрунтуються на знанні стилю керівництва вищестоящої особи та застосуванні психологічних механізмів спілкування (тактовності, уміння вести розмову, певних манер поведінки тощо). Конструктивний вплив може справлятися через аргументоване викладення власної позиції, надання слушних порад, умотивоване та толерантне зауваження або критику, посилення на авторитетну думку. У разі існування дружніх відносин між керівником і підлеглим позиція підлеглого може бути представлена в процесі неформального спілкування, відвертої розмови.

3. *Опосередкований вплив* на керівництво може справлятися через колектив, вищестоящі організації, наглядові органи, етичні комісії, ЗМІ, професійні асоціації, неформального лідера, незалежного експерта.

Вплив через колектив справляється як явно (винесення гострого питання професійного життя на обговорення на колективному зібранні, профспілкових зборах тощо), так і не явно (формування суспільної думки, колективне засудження певних недостойних дій керівництва, тактовний тиск колективу на керівника з метою корекції об'єктивних недоліків).

Звернення державних службовців за підтримкою до ЗМІ є феноменом неоднозначним. Ситуації, у яких представники бюрократії можуть звернутися до ЗМІ, мають чітко фіксуватися у відповідних нормативних документах.

Законодавство США уберігає від звільнення тих, хто викриває в ЗМІ факти розтрати, перевитрати, протизаконної діяльності або корупції всередині державної бюрократії, але не захищає розголошувачів секретної інформації.

Морально проблематичною може бути й апеляція до вищестоящего керівництва. Звертання “через голову” за допомогою, порадою, пропозицією видається етично некоректним. Але існують ситуації, у яких апеляція до вищестоящих організацій і керівників є не лише виправданою, а й необхідною.

Перед чиновниками іноді постає питання: чи потрібно виконувати доручення керівництва, яке, на думку виконавців, є незаконним або аморальним? Чи слід затребувати письмове підтвердження наказу? Чи потрібно виконати доручення, а вже потім звернутися до вищестоящих органів? Або ж виконання наказу уможливиться лише після експертизи етичної комісії чи вищестоящего керівництва?

Процедура дій у разі отримання сумнівного наказу має бути дуже чітко прописана в етичних кодексах або, навіть, у законах, щоб обмежити для бюрократії зону моральної невизначеності. Згідно зі ст. 10 Закону України “Про державну службу” чиновник, що отримав доручення, яке суперечить чинному законодавству, зобов’язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу. Державних службовців необхідно спеціально інформувати щодо поведінки в подібних ситуаціях, як це робиться,

наприклад, у сучасній американській армії, де солдат навчають не виконувати аморальні, протизаконні накази.

Про функціональне навантаження скарг як механізму підтримки етики державного службовця, сферу діяльності етичних комісій, можливості впливу експертної оцінки на поліпшення морально-психологічного клімату в організації мова піде в розд. 5.

Увага до етичного компонента професійного життя державних управлінців, бажання практикувати етично коректні відносини в організаціях спроможні привести до подвійного ефекту:

- 1) підтримати у співробітників почуття власної гідності, зробити їхнє перебування в організації комфортним та повноцінним;
- 2) створити сприятливу морально-психологічну атмосферу в організації, що дасть змогу розкрити професійні можливості кожного співробітника більш яскраво та сприятиме підвищенню ефективності трудових зусиль.

ТАКИМ ЧИНОМ, етичний компонент є важливим виміром організаційної культури органів державної влади.

Суттєвою складовою організаційної культури державного управління є культура взаємодії та спілкування з громадянами, яка має базуватися на принципах відкритості, пластичності, поваги, толерантності, турботи.

Від налагоджених взаємодій в організаціях значною мірою залежить успішність та ефективність їх діяльності. Кожний співробітник є унікальною цінністю для організації і, у свою чергу, несе відповідальність за її морально-психологічний клімат. Створення товариської атмосфери в організації значною мірою зумовлюється існуванням і підтриманням етичних норм.

Професійна етика державних управлінців розглядає службові відносини з позиції збереження людяності та спрямованості на якісний кінцевий продукт державно-управлінської діяльності.

Морально-психологічна обстановка залежить від правильної розстановки кадрів, дисципліни, відчуття морального комфорту від роботи в організації тощо.

Вагомими моральними принципами побудови відносин в організації стають доброзичливість, чесність і взаємодопомога.

Розробка чіткої системи цінностей, технології створення і функціонування управлінських команд на державній службі посилить колективні взаємодії та покращить морально-психологічний клімат в організаціях.

Від уміння поєднати етичне та організаційне керівництво, від володіння певними особистими якостями та здатності пристосовуватися до конкретних обставин, груп та ситуацій залежить дійсний авторитет керівника в державному управлінні. Керівник мусить вміло контактувати з неформальними лідерами, проте найзначніший ефект організаційного та виховного впливу на підлеглих відбувається з огляду на поєднання керівництва і лідерства.

Існують етичні правила взаємодії керівника з підлеглими, етичні вимоги до накладання санкцій та запровадження заохочень, основні правила критики,

підґрунтям яких є повага до особистості підлеглого, жорсткий самоконтроль з боку керівництва, моральна обґрунтованість вчинків.

На повазі, готовності до взаємодії має ґрунтуватися і етично вивірене ставлення підлеглого до керівника, його сприйняття критики з боку керівництва.



Завдання та запитання для самоперевірки

1. У чому полягають особливості моральної культури спілкування?
2. Які бар'єри можуть виникати в процесі спілкування?
3. Охарактеризуйте основні принципи спілкування між державними управліннями та громадянами.
4. Обґрунтуйте основні принципи побудови відносин в організації.
5. Чим визначається морально-психологічний клімат організації?
6. Які основні складові морального комфорту перебування в організації?
7. Яку роль відіграє дисципліна у побудові колективної взаємодії?
8. Визначте етичні правила взаємодії між колегами.
9. Які основні професійно-етичні вимоги висуваються до керівника в державному управлінні?
10. На чому базується авторитет керівника?
11. Визначте недоліки і переваги авторитарного стилю керівництва.
12. Визначте недоліки і переваги демократичного стилю керівництва.
13. Визначте недоліки і переваги ліберального стилю керівництва.
14. Охарактеризуйте основні етичні вимоги, що висуваються до взаємодії керівника з підлеглими.
15. Порівняйте особливості керівництва і лідерства.
16. Визначте способи використання керівником неформальних лідерів для продуктивної діяльності організації.
17. Визначте та обґрунтуйте етичні вимоги до заохочення і покарання.
18. Які базові етичні правила побудови відносин підлеглого з керівником?
19. Сформулюйте можливі способи етично обґрунтованого впливу підлеглого на керівника в практиці державної служби.



Завдання для самостійного опрацювання

1. Визначте способи налагодження сприятливої взаємодії між колегами.
2. Виявіть конкретні цілі та завдання для зміни культури й етики в конкретній організації.
3. Сформулюйте пропозиції щодо підготовки персоналу організації до можливих змін у культурі й етичних нормах організації.
4. Наведіть перелік заходів щодо протидії формуванню групового мислення в організації.
5. Охарактеризуйте типові етичні проблеми взаємовідносин "керівник – підлеглий" у практиці вітчизняної державної служби.
6. Сформулюйте основні правила для керівника, який має намір провести серйозні зміни в культурі та моральному кліматі організації.
7. Визначте межі лояльності працівника до керівника.

Розділ 5. ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

5.1. Сутність етичної інфраструктури державного управління та роль політичної волі в підтримці етики державного управління

Крім особистісної моральнісної саморегуляції, суттєвим напрямом підтримки етики державного управління є інституційна підтримка, яка здійснюється через створення та функціонування етичної інфраструктури державного управління.

***Г** Етична інфраструктура державного управління – сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних управлінців.*

Етична інфраструктура допомагає виділити й упорядкувати етичний простір державного управління, дає змогу чітко виписати ціннісно-нормативні складові етики державного управління.

Етична інфраструктура державного управління може існувати на різних організаційних рівнях (рівні тієї чи іншої гілки влади, рівні центральних міністерств і відомств, рівні місцевих органів державної влади), при цьому деякі її елементи можуть бути відсутніми на певних рівнях.

Елементи етичної інфраструктури державного управління утворюють етичний режим, або системну сукупність взаємопідтримуючих заходів. Існує необхідність у створенні такої взаємодії між елементами, яка б взаємно посилювала їх дію і привела до виникнення інтегрованої інфраструктури. Домінуючі функції елементів етичної інфраструктури державної служби подані в табл. 5.1. Аналогічно вибудовується етична інфраструктура депутатської етики, етики судової гілки влади.

Таблиця 5.1

**Домінуючі функції елементів етичної інфраструктури
державного управління**

ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ					
Функція керування	• політична воля	Функція управління	• координуючі органи	Функція контролю	• законодавство
	• етичні кодекси		• умови підтримки державного управління		• механізми звітності та нагляду
	• професійна соціалізація				• громадянське суспільство

Представлена модель етичної інфраструктури державної служби запропонована експертами Організації Економічного Співробітництва та Розвитку. Ця структуризація етичної інфраструктури державного управління не є абсолютною і, безумовно, потребує свого доповнення та розвитку. До елементів етичної інфраструктури державного управління можна включити також закріплену місію та програми формування етичної складової державного управління, присяги державних управлінців, наукові центри з розробки етики державного управління, асоціації депутатів, державних службовців, представників судової гілки влади, інститути незалежних омбудсменів як частину етичного режиму державної служби тощо.

Політична воля – необхідний фактор реформування державного управління. Передусім етичні зміни, як і будь-які реформи загалом, мають бути підтриманими ідеологічно, організаційно та фінансово вищим керівництвом країни. Крім того, політичне керівництво, демонструючи ясність і чіткість власної позиції, єдність слова та діла, має подавати особистий приклад застосування високих етичних стандартів, задавати рольову модель поведінки.

Принципи, функції, структура державної служби, основні напрями її роботи формуються політиками. Ними виробляються кадрові стратегії та здійснюється контроль за діяльністю бюрократії. Тому для суттєвих змін у моральній атмосфері виконавчої влади необхідно, щоб у політичного істеблішменту країни була налаштованість на етичні перетворення, на вдосконалення регулювання конфліктів інтересів. Адже однією з особливостей функціонування моралі є те, що моральні настанови поширюються на всіх без винятку людей (професійно-етичні норми – на всіх без винятку представників професії), і той, хто формулює моральні норми, має сам їх дотримуватися.

Нехтування вищим керівництвом професійно-етичними вимогами знецінює ці вимоги для співробітників, породжує цинізм. Необхідність вияву керівництвом держави (у тому числі й депутатським корпусом) високих стандартів поведінки ставлять на порядок денний проблему розвитку парламентської етики, що суттєво актуалізується у зв'язку з необхідністю боротьби із корупційними діями.

Саме корупція серед вищих прошарків суспільства (велика корупція) підживлює ґрунт для корупції серед чиновників (повсякденної, звичаєвої корупції), дає “санкцію” на її існування, створює в суспільстві атмосферу цинізму, аномії, всюдозволеності. Політичні лідери, депутатський корпус, вищі урядовці мають ініціювати та підтримувати боротьбу з корупційними діями. Реалізація високих стандартів політичної та депутатської етики є показовим прикладом для державних службовців.

На політиків-парламентарів покладаються особливі моральні зобов'язання. Становище депутатів характеризується широкими можливостями для впливу на формування суспільної ситуації і, водночас, надзвичайним ступенем відповідальності, оскільки парламентарі є “державними людьми”, представниками

законодавчої влади, яким довірено вирішувати долю країни. Тому громадяни вправі пред'являти до них найвищі вимоги. На парламентарях також лежить делегований виборцями обов'язок контролю за відповідністю дій виконавчої влади суспільним потребам та їх результативністю. Безумовно, такі "контролери" мають уособлювати кращі зразки поведінки та відповідати покладеній на них місії.

Поява в парламенті найбільш гідних представників суспільства стає можливою у разі існування високих критеріїв добору та сформованій громадянській позиції виборців. Прозоре та чесне проходження виборів залежить у тому числі й від політичної культури суспільства, готовності громадян протистояти впливові маніпулятивних механізмів. Проте варто не забувати, що навіть кращі люди, які йдуть працювати у сферу, де установлені свої правила гри (які іноді ігнорують моральні імперативи), здатні під їх впливом змінюватися.

Суб'єкт, який не підкоряється твердим правилам мікросередовища, може відкидатися за його межі або випробувати на собі його певний "деформуючий" вплив. Однак і в таких умовах існує можливість відстояти власні принципи та спробувати змінити задані настанови. У подібному становищі найбільш повно виражаються особистісні риси політика, виявляється ступінь інтеріоризації ним моральних цінностей і норм.

Тому сподівання громадськості на морально вивірену позицію законодавців можуть залишитися всього лише утопічним очікуванням. Виникає необхідність у створенні інституціональних перепон зловживанню владою, відпрацюванні механізмів діалогу громадськості з парламентарями, її впливу на своїх обранців на етапі між виборами.

Отже, оформлення інституціональних основ депутатської етики є певним важелем, що сприяє унормуванню етичного середовища державної служби, зміцнює політичну волю до її етичного реформування та внутрішньо легітимізує право законодавців здійснювати парламентський контроль за дотриманням чиновництвом етичних стандартів професії.

Загалом політична воля як парламентарів, так і президента й вищих державних чиновників є фундаментом етичних змін у бюрократичному середовищі.

5.2. Законодавство та механізми звітності й нагляду як елементи етичної інфраструктури

Законодавство в системі етичної інфраструктури державного управління – це сукупність законів, у яких фіксуються чіткі критерії поведінки державних управлінців. Правова система має створювати основу для здійснення управління, розслідування, дисциплінарних заходів і судового переслідування.

Суттєвим підґрунтям для формування морально вивірених відносин громадян і держави є Конституція. У цьому сенсі можна говорити про Конституцію як про одну з основ формування етики влади, етики державного управління.

Для демократичної правової держави також важливо вибудувати *оптимальну* систему законодавства, яка б була етично "легітимною" для суспіль-

ства; установила жорсткі кордони, що унеможливлюють порушення прав і свобод громадян, дала б змогу державним органам гнучко реагувати на суспільні потреби, наблизила державно-управлінські процеси до споживача.

Відсутність незалежної судової системи, вільна інтерпретація законів і боротьба за їх тлумачення різними суб'єктами влади, часткове або вибіркове застосування закону (часто з огляду на політичну доцільність), політика подвійних стандартів до своїх та інших, клановість та клієнтизм підривають у тому числі етичні засади функціонування владних структур.

Для фіксації критеріїв поведінки державних управлінців існує необхідність переглянути існуючі правові норми на предмет чіткості, узгодженості, послідовності та можливостей застосування.

Незнання законів не звільняє від відповідальності. А ось знання нерідко звільняє.
Станіслав Єжи Лець

Законодавчі акти, що викликають сумніви з позицій моралі, мають бути змінені. Утім “сумнівні” закони – явище нетипове для законодавчих систем країн демократичної орієнтації. Інша справа – наявність суперечностей між законами або існування законів, які можуть по-різному трактуватися. Нормативні акти мають витлумачуватися та застосовуватися лише згідно з їхньою основною метою та змістом. Оптимізація законодавства, редагування певних правових норм дадуть можливість уникнути суперечностей, які ставлять представників державного управління в ситуацію вибору – яке трактування дати закону чи який саме закон краще виконувати.

Для унормування етичної складової діяльності державних управлінців, передусім перегляду підлягає кримінальний кодекс, законодавство з державної служби, закони про механізми вирішення конфліктів інтересів, правила поведінки державних управлінців.

Так, кримінальний кодекс має не лише послаблювати мотивацію до аморальних дій, але більш жорстко карати за такі професійно-етичні порушення як, скажімо, корупція. У законодавстві з державної служби (у тому числі й в етичних кодексах) необхідно визначити вагомість етики державного службовця як складової професіоналізму чиновників, описати основні цінності та норми їхньої діяльності, зафіксувати процедури нагляду, проведення розслідувань і застосування покарань щодо професійно-етичних порушень. Закони щодо вирішення конфліктів інтересів мають чітко позначити відповідальність за участь і бездіяльність у процесі конфлікту інтересів, терміни та процедури подання заяви державного управлінця про існування такого конфлікту, прописати механізми управління конфліктами інтересів і визначити органи, які будуть цим займатися.

Законодавчого регулювання потребують і такі слабкості етичної інфраструктури державного управління у сфері політико-адміністративної системи

постсоціалістичних країн, як: нечіткість адміністративної процедури, недосконалість законодавчо-правової бази, відсутність легальних рамок для участі груп населення в процесі створення адміністративної юрисдикції; відсутність реєстру лобістів та офіційних правил їх взаємодії з високопоставленими посадовими особами – і в політиці, і в державних органах; брак сформульованих у законах принципів взаємодії парламентарів і державних чиновників тощо (Б.Кудріка).

Для виконання функції контролю за впровадженням норм етики державного управління необхідно також розробити *механізми звітності та нагляду*, які включають процедури звітності, проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту діяльності державних органів, парламентського нагляду тощо та органи, що здійснюють нагляд. Державні управлінці підзвітні керівним органам і суспільству і щодо дотримання етичних норм, і щодо досягнення необхідних результатів. Механізми забезпечення підзвітності можуть бути розроблені таким чином, щоб забезпечувати адекватний контроль та належну гнучкість управління.

Парламентський нагляд – суттєвий елемент підтримки етики державного службовця. У країнах розвинутої демократії існують найрізноманітніші засоби для його здійснення: положення про письмові звіти урядових установ перед парламентом, можливість виклику державних службовців для надання свідчень з того чи іншого питання, депутатський запит, година запитань і відповідей, день уряду, можливість створення спеціальних контрольних органів, щорічний звіт уряду, звіти уряду про виконання окремих програм із різноманітних напрямів діяльності, можливість проводити депутатські розслідування тощо.

Право комітетів проводити розслідування мають особливе значення для міжвладного балансу в питаннях, що стосуються марнотратства, шахрайства чи зловживання службовим становищем окремих чиновників.

У сучасному світі існує тенденція до зниження парламентського контролю за діяльністю урядів. У тих, хто “займає задні лави”, немає ні часу, ні достатніх знань, щоб входити в суть складних проблем державного управління. Що стосується груп інтересів, то вони воліють проігнорувати свої рішення поза парламентом, тому багато державних і військових проблем значною мірою утримуються в тіні.

А.Бьорч

В Україні контроль за діяльністю Кабінету Міністрів здійснюється через заслуховування його звітів на дні уряду чи під час парламентських слухань з того чи іншого питання; за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина – через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; за бюджетно-фінансовою діяльністю державних установ – через Рахункову палату.

Державні службовці неоднозначно ставляться до контролю з боку політиків. Серед чиновництва побутує стереотип щодо упередженості й необ’єктивності цього нагляду. Таке досить неповажливе ставлення до представників виборної влади пояснюють тим, що останні представляють часткові інтереси – інтере-

си окремих соціальних прошарків, партій, лобістських груп, і, начебто, нездатні піднятися у своїх судженнях “над ситуацією” та використовувати під час оцінювання діяльності бюрократії критерії загального блага, служіння всьому народу, національних інтересів. Не будучи професіоналами, політики, на думку представників виконавчої влади, не можуть оцінювати діяльність чиновників-професіоналів. Подолання такого ставлення – одна з проблем депутатської етики.

Досить результативними для підтримки етичного клімату у сфері державної служби є і аудиторські перевірки, які надають інформацію для подальшого оцінювання ефективності й етичного рівня організацій та їх працівників. Досвід багатьох країн свідчить, що через поліпшення процедур аудиторського контролю виконавчі органи зміцнюють довіру громадян до себе та підвищують результативність праці. Нині в багатьох країнах традиційний аудит органів виконавчої влади (аудит фінансів і відповідності діяльності законодавству, адміністративним нормам та процедурам) доповнюється аудитом результатів діяльності організацій, що посилює вагомість аудиторської діяльності для підтримки етики державного управління.

Для етичних змін у сфері державної служби ретельному аудиту має піддатися діяльність ключових державних установ і організацій (передусім міністерств, відомств і підпорядкованих їм комітетів, рад, а також установ із спеціальним статусом). До цього процесу слід активно залучити експертів, аналітиків, консультантів, фахівців з питань адміністративної культури. Важливо, щоб аудиторські перевірки не утруднювали діяльність установ і не спричиняли напруженість у колективах державних службовців.

Вузьким місцем контролю стає недостатня “моральна стійкість” деяких представників контролюючих інстанцій, яка створює небезпеку корупційних дій у цих органах. Взаємні механізми контролю між політичним класом і чиновництвом перестають діяти й у разі, коли “обидві сторони прагнуть прикривати порушення та незаконну діяльність одна одною” (Д. дела Порта, А.Ванучі).

В Україні посилення аудиту, парламентського нагляду, адекватного контролю за діяльністю органів державної влади загалом, залишається актуальним управлінським завданням.

5.3. Етичні кодекси в системі державного управління

Етичні кодекси складають серцевину професійної етики та є визначальним елементом етичної інфраструктури.

Кодекс етичний (моральний) (з лат. – “книжка”) – сукупність моральних правил, вимог, норм, що приписуються до виконання. В етичних кодексах фіксуються:

- норми і правила, що усвідомлюються та увійшли в практику більшості представників професії, є історичним завоюванням суспільства і професійного середовища;
- вимоги, приписи, які є раціонально та морально обґрунтованими, але часто порушуються.

Г Кодекс етичний у державному управлінні – сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм і стандартів поведінки державного управління, що приписуються до виконання.

Міжнародні організації зазвичай підтримують створення кодексів поведінки для представників державного управління (рис. 5.1).



Рис. 5.1. Міжнародні кодекси поведінки для представників державного управління

Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників різних гілок державної влади зумовлена *потребами* в:

- зміцненні *довіри* громадян;
- забезпеченні *ефективної діяльності* державного управління;
- удосконаленні *відносин* у державному управлінні;
- *уніфікації* етичних вимог до державних управлінців.

Так, етичні кодекси вважаються важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю державного управління. Ці кодекси орієнтовані на забезпечення поваги до органів державної влади з боку широкого загалу, установлення продуктивної, здорової атмосфери у професійних колективах державних управлінців, обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньо-професійних відносинах. Крім того, як зазначалося Комітетом міністрів Ради Європи, різноманітність завдань, які виконуються сучасною державною адміністрацією (членами якої є особи з різним вихованням та походженням) підвищує необхідність кодифікації правил поведінки порівняно з попередніми періодами, коли більш гомогенний персонал виконував схожі функції та поділяв подібні цінності (п. 25).

Метою етичних кодексів у державному управлінні є:

- опис етичного клімату, який панує в державному управлінні;
- фіксація стандартів етичної поведінки, які очікуються від державних управлінців;
- повідомлення суспільству, якою має бути поведінка державних управлінців в їх взаємодіях із громадянами.

Сукупність етичних приписів необхідна для підвищення рівня **раціональності** й **моральності** у професійній діяльності державних управлінців, окреслення рамок дозволеного, вияву чітких орієнтирів службової поведінки, створення певних шаблонів, які її роз'яснюють, прийняття етично обґрунтованих державно-управлінських рішень. Закріплені ззовні норми відкривають можливості для достатньо вільного орієнтування в стандартних, повсякденних ситуаціях, позбавляючи державних управлінців необхідності постійно здійснювати моральний вибір. У кодексах прописуються настанови для дії в ситуаціях конфлікту між загальноморальними і професійно-етичними нормами та права представників державного управління. Етичні кодекси спроможні бути основою для формування соціальної відповідальності влади та кожного із її представників і підставою для суспільної оцінки державних управлінців – розрахунок лише на неписані правила не дає можливості громадськості контролювати владу. Єдині етичні стандарти поведінки мають стати інструментом кадрової політики, мірилом професійно-етичних якостей і норм поведінки під час прийому, проходження та кар'єрного просування на державній службі.

В етичних кодексах державних управлінців обов'язково фіксуються **принципи** та **цінності** (про них ішлося в розд. 1) та **норми** й **стандарти** етики державних управлінців (які розглядалися в розд. 3).

Етичні кодекси задають орієнтири для самовдосконалення представників державного управління і спроможні справляти значний виховний вплив.

Однак, якщо кодекс “змальовує” лише ідеального державного управлінця, такий кодекс стає відірваним від життя і його неможливо впровадити. Тому правила поведінки мають орієнтуватися на образ “належного державного управлінця” – такого, яким він має бути сьогодні, зараз, а не колись у гіпотетичному майбутньому. Важливо, щоб положення документа не були важко досяжними та відірваними від реального життя – штучно створений кодекс приречений на нереалізованість. Ідеал державного управлінця фіксується в кодексі в ціннісних настановах та принципах, нормативна ж складова кодексів має бути тісно пов'язаною із сьогоденням та закладати засади належної поведінки управлінця. Такий підхід дає змогу: 1) зафіксувати в кодексі не ефемерні, а дійсні критерії, на основі яких можливо оцінювати професійно-етичні складові індивідуальної діяльності управлінців; 2) налаштовує їх на вдосконалення та реалізацію належної (тобто відповідної, необхідної, гідної поведінки).

Залежно від домінуючих засобів впливу кодекси мають різні назви. Це можуть бути етичні кодекси, кодекси поведінки, кодекси честі, стандарти чи правила етичної поведінки тощо (див. табл. 5.2). Саме тому на етапі розробки документа необхідно чітко визначити передбачуваний його **формат** – орієнтованість кодексу на моральне саморегулювання чи на адміністративну регуляцію, на функціонування у вигляді заяви про наміри чи як правового документа.

Таблиця 5.2

Формати 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

Необхідними умовами для ефективного *функціонування кодексів* є:

- розробка та прийняття кодексу;
- широкомасштабне визнання кодексу;
- широке оприлюднення кодексу та його доступність усім державним службовцям;
- демонстрація можливого використання кодексу у щоденній практиці державного управління;
- укладання “Карт етики”;
- набуття управліннями навичок етичної поведінки та відносин;
- пропагування позитивних зразків поведінки;
- установлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог;
- створення умов для суспільного контролю;
- заохочення державних управлінців за етичну поведінку;
- застосування санкцій проти порушників кодексу;
- звіти щодо дотримання кодексів.

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

Для того, щоб уникнути формалізму та зробити кодекс адекватним суспільній і професійній ситуації, важливо якомога ширше залучати державних управлінців до його розробки, що зменшить вірогідність того, що він буде надто специфічним або надто загальним, нездійсненним, невідомим, схематичним або не буде реалізовуватися на практиці. До остаточного вироблення його положень важливо долучати і громадськість. Широке обговорення положень кодексу на перших етапах його розробки може стати більш результативним, ніж висловлення зауважень до готового проекту. Важливим моментом укладання кодексу є форма подання основних його вимог. Аналіз існуючих кодексів демонструє, що вони можуть подаватися в повчальній, напутній, наставницькій формі, де більшою мірою виражені негативні нотки або в товариській, дружній формі, де акцент зроблений на взаємодії та співро-

бітництві. Однак складовою успішності такого документа є особистісний і позитивний його тон. Наприклад, Незалежна комісія з боротьби з корупцією Нового Південного Уельсу (Австралія) пропонує укладачам кодексу більше акцентувати увагу на позитивному формуванні етичного клімату організації, а не на згоді й дисципліні, що зумовлює і тональність кодексу.

2. Широкомасштабне визнання кодексу. Положення кодексу мають позитивно сприйматися громадськістю і державними управліннями. Усвідомленню управліннями необхідності дотримуватися етичних професійних вимог сприятиме відчуття того, що документ є не “нав’язаним згори”, а прийнятим професійним середовищем.

Внутрішньолегалізований кодекс спроможний задіяти механізми самоконтролю та особистої відповідальності працівника за дотримання зафіксованих у ньому настанов.

3. Широке оприлюднення кодексу та його доступність усім державним управлінням.

Для створення атмосфери довіри між владою і громадянами етичні стандарти поведінки мають бути широко оприлюднені, що дасть можливість:

- громадськості знати моральні й професійно-етичні вимоги до представників влади та контролювати їх виконання;
- державним управлінням мати доступ до кодексу для того, щоб у разі необхідності вони могли б звернутися до цього документа для уточнення позиції, у конфліктній, складній ситуації тощо.

Кодекс необхідно опублікувати в пресі, розповсюджувати у вигляді брошур; кодекс має бути в бібліотечному фонді державних і недержавних установ. Доступ до кодексу може забезпечуватися через комп’ютерну мережу, а його популяризація здійснюватися через соціальну рекламу, спеціальні акції тощо.

4. Демонстрація можливого використання кодексу в щоденній практиці державного управління. Для дієвого функціонування кодексу його тези потребують свого тлумачення та вивчення можливостей застосовувати їх у різних ситуаціях, під час розв’язання складних проблем державно-управлінської діяльності.

Положення кодексів зазвичай пояснюються в коментарях, у яких звертається увага і на виняток з правил, якщо вони існують. Демонстрація можливого використання кодексу може йти через проведення лекцій, консультування, систему пояснювальних записок тощо. Пропонується ціла низка засобів ознайомлення зі змістом документа: регулярне обговорення кодексу на зборах, включення уривків з нього до інформаційних бюлетенів, представлення кодексу на відео з уведенням деяких сценаріїв виходу із можливих етичних дилем тощо.

5. Укладання Карт етики, у яких прописаний зведений набір етичних правил і рекомендацій, що конкретизують вимоги кодексу для кожного державного управлінця залежно від його позиції, посади (рідше – досвіду роботи).

Кarti етики задають алгоритм належної поведінки, виконують роль нагадування представникам державного управління, як їм поводитися в тій чи іншій ситуації. У картах етики можуть міститися імена та телефони людей, які є представниками комітету з етики, можуть здійснити консультування з етичних питань.

6. Набуття управлінцями навичок етичної поведінки та формування відповідних відносин. Представник державного управління має не тільки знати положення кодексу, а й уміти їх реалізовувати в практичній щоденній діяльності.

Важливим є вироблення практичних навичок етично коректної взаємодії з громадянами, колегами, підлеглими, керівниками, представниками ЗМІ, що допоможе в реалізації принципів етики на практиці. Державні управлінці мають володіти навичками коректного спілкування, виходу з конфліктних ситуацій, реалізації етикетних вимог. Формувати ці навички можна на семінарах, тренінгах, ділових іграх тощо. У процесі такого навчання задаються та відпрацьовуються алгоритми поведінки в типових ситуаціях.

7. Пропагування позитивних зразків поведінки. Будь-яка правильна дія завжди є водночас зразком цієї дії. Однак кращі зразки поведінки необхідно популяризувати.

З огляду на спеціальну популяризацію зразків поведінки необхідно враховувати те, що:

- приклади мають бути вивіреними за змістом, тобто мають бути зразками справді достойної поведінки;*
- пропагувати доцільно поведінку, яка потребувала надзусиль;*
- варто показувати діяльність людей, які авторитетні не лише за посадою, а й користуються повагою громадян і колег;*
- важливо, щоб форма подання таких прикладів була коректною, професійною, не деформувала позитивний зміст вчинків.*

8. Установлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог. Будь-який контроль повинен мати свої процедури та механізми проведення розслідування дій управлінців.

Для контролю за дотриманням етики державного управлінця необхідно виробити алгоритми розгляду пропозицій і скарг, процедури моніторингу морально-психологічного клімату в колективі, механізми проходження службових викриттів і вирішення конфліктних ситуацій, виявити або створити орган, який здійснюватиме цей контроль. Відсутність розроблених механізмів контролю за реалізацією положень кодексу призведе до того, що вони залишатимуться на папері й набуватимуть лише характеру закликів.

9. Створення умов для суспільного контролю. Для реалізації суспільного контролю за дотриманням державними управліннями положень кодексу необхідно створити умови для здійснення зворотного зв'язку.

Зворотний зв'язок із громадськістю може здійснюватися через громадські ради, громадські слухання, звернення громадян, гарячі лінії телефонного зв'язку, скриньки для скарг і побажань, електронну пошту, спеціальний портал в Інтернеті, опитування громадян тощо.

10. Заохочення державних управліців за етичну поведінку. Заохочення представників органів державного управління здатне позитивно мотивувати їх в подальшому й стати підтримкою належної поведінки.

У процесі заохочення важливо особливо виділяти поведінку тих, хто достойно вийшов із скрутної, морально непростой ситуації, розв'язуючи неоднозначну проблему, знайшов найоптимальніший з моральної та професійно-етичної точки зору вихід.

11. Застосування санкцій проти порушників кодексу. Уже на етапі формування кодексів у самій їх назві закладалося те, які засоби впливу будуть застосовувати до їх порушників. У деяких країнах надається перевага більш м'яким, моральним санкціям, у деяких – більш жорстким, адміністративним санкціям.

До державних службовців у світі застосовуються такі санкції, як попередження, догана, штраф, зниження заробітної плати, тимчасове відсторонення від служби, призупинення кар'єрного просування, пониження в посаді, звільнення, судове переслідування тощо. До депутатів за неналежну поведінку можуть застосовуватися: осуд, попередження, позбавлення слова, відсторонення від засідань ради, обговорення поведінки на сесійному засіданні, оприлюднення інформації про проступок, судове переслідування тощо.

12. Звіти щодо дотримання кодексів. Органи державного управління мають демонструвати громадянам, яким чином кодекси впроваджуються в життя через:

- реагування на етичні порушення, недоліки в роботі, звітування перед громадськістю про покарання цих порушень та засоби запобігання їх у подальшому;
- пропагування досягнень представників державного управління щодо впровадження етичних стандартів у діяльності.

У багатьох країн існує дворівнева система кодексів поведінки державного службовця, яка складається з:

1. Загального “Кодексу поведінки” – зрозумілого кожному базового документа, де викладені глобальні цілі й завдання, сформульовані загальні норми етично прийнятної поведінки представників державного управління;

2. Формальних “Етичних правил” або “Стандартів поведінки” – збірки норм, опису стандартів, що конкретизують цей Кодекс, визначають порядок реалізації вимог, викладених у Кодексі.

У кодексах першого рівня описуються основні правила поведінки, що є загальними для всього чиновництва. У такому вигляді, як свідчить досвід, вони погано пристосовані до втілення в практичну діяльність. Тому ця модель етичної регуляції включає в себе так звані кодекси другого рівня – це документи, що є специфічними для окремих організацій державної служби. Такі кодекси приймаються органами виконавчої влади та докладно описують типові етичні проблемні ситуації, що виникають у професійній діяльності.

В Австралії та Новій Зеландії існують вичерпні всебічні кодекси, на базі яких конкретні міністерства та відомства створюють свої спеціальні кодекси, що відображають специфіку їх діяльності та професійно-етичних проблем; в Ірландії в процесі модернізації системи державного управління етичні стандарти для державних службовців були зафіксовані в хартіях міністерств і відомств. У США реалізується децю інший підхід – тут у доповнення до етичного кодексу, що містить 14 основних принципів етичної поведінки державних службовців, існує об'ємний документ – постанова про норми етичної поведінки, що докладно описує різноманітні етичні дилеми, з якими стикаються державні службовці.

У деяких країнах немає єдиного, загального для всіх сфер державної служби кодексу, а окремі відомства та галузі створюють свої внутрішньо орієнтовані етичні документи (Норвегія).

У зарубіжних державах практикується й створення кодексів поведінки державних управлінців окремих *регіонів*, які ґрунтуються на загальнонаціональних етичних кодексах, проте акцентують увагу на проблемах особливо гострих для тієї чи іншої місцевості. Крім офіційно затверджених етичних кодексів, окремі державні установи розробляють свої власні правила поведінки для співробітників. У таких кодексах, створених на основі загальних правил поведінки державних управлінців, особлива увага приділяється гострим етичним питанням та ризикам, з якими стикаються ці організації.

Практика укладення кодексів на рівні відомств, галузей, регіонів, окремих державних установ почасти зумовлена неможливістю змінити етичний клімат у державному управлінні в цілому. Тому в деяких країнах (зокрема в Бразилії, Таїланді) реалізуються стратегії створення так званих “островків чесності”, або “зон ефективності”.

Етичні кодекси розробляються і асоціаціями державних управлінців. Значною перевагою таких кодексів є те, що вони приймаються в більш демократичному режимі – на зібраннях, з'їздах або форумах членів асоціацій. Загалом такі правила не є адміністративно-правовими документами, вони більшою мірою застосовують етичну регуляцію поведінки.

Кодекси потребують постійного оновлення, адже вимоги, що в них фіксуються, мають відображати *актуальні* етичні проблеми державного управління. У цьому плані етичні кодекси асоціацій державних управлінців або державних органів є більш гнучкою формою фіксації змін у власному професійному середовищі.

Нині в Україні роль професійно-етичного кодексу в державному управлінні відіграє Закон України “Про правила етичної поведінки”, а у державної служби ще й “Загальні правила поведінки державного службовця”.

“Загальні правила поведінки державного службовця” були сформовані на основі рекомендованого Комітетом міністрів Ради Європи Модельного кодексу державного службовця. Документ затверджено наказом Головдержслужби 23 жовтня 2000 р. та зареєстровано в Міністерстві юстиції 7 листопада 2000 р. З 2000 р. у Верховну Раду України було подано ще кілька законопроектів Кодексів поведінки державних службовців, які або були відхилені, або не виносилися на розгляд українського парламенту.

Наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214 затверджено нові “Загальні правила поведінки державного службовця”, які зареєстровано в Міністерстві юстиції 11 листопада 2010 р. за № 1089/18384 (зміни в цей документ вносилися згідно з наказами Головного управління державної служби № 300 від 29 листопада 2010 р. та № 176 від 19 липня 2011 р. та Наказом Національного агентства України з питань державної служби № 194 від 28 вересня 2012 р.). Посадовим особам органів місцевого самоврядування рекомендовано керуватися Наказом № 214 під час виконання службових обов’язків. Діяльність парламентарів в Україні регулюється Регламентом Верховної Ради. Закон України “Про правила етичної поведінки” від 17 травня 2012 р. № 4722-VI (із змінами, внесеними згідно із Законом № 406-VII від 4 липня 2013 р. – ВВР. – 2014 р. – № 20–21. – Ст. 712) визначає 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.

Закон містить чотири розділи – “Загальні положення”, “Правила етичної поведінки”, “Відповідальність за порушення правил етичної поведінки”, “Прикінцеві положення”.

Залежно від соціокультурної ситуації в тій чи іншій країні кодекси поведінки державних управлінців можуть мати статус закону, підзаконного нормативного акта або етичної декларації. Хоча в США та Ірландії існують закони, які безпосередньо стосуються етики державної служби, у більшості демократичних країн етичні кодекси державних управлінців приймаються як підзаконні нормативні акти.

Однак слід констатувати, що у сфері державного управління в багатьох випадках моральна, професійно-етична регуляція замінюється регуляцією правовою.

Такий підхід у застосуванні до кодексів є досить поширеним й обґрунтовується дослідниками як більш дієвий в ієрархічній системі виконавчої влади. Крім того, існує позиція, що постсоціалістичні країни мають йти саме шляхом 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.

Остороги щодо правового закріплення професійно-етичних норм пов'язані із тим, що:

- правова регламентація звужує поле етичної регуляції;
- законодавче закріплення гальмує оперативне реагування на зміни в суспільному та професійному житті;
- у разі низки етичних порушень важко виявити чітку правову провину;
- у законі, дія якого має поширюватися на всі сфери державного управління, складно врахувати особливості етичних проблем у різних органах державної влади;
- у законі неможливо позначити всі вірогідні порушення етики та здійснювати суцільний контроль за управліннями;
- безпосереднє директивне втручання в тонку сферу особистих моральних цінностей та принципів є надто грубим, прямолінійним і може демонструвати нехтування правом на особисте життя та свободу совісті працівників;
- жорсткість вимог може анулювати лідерські устремління управлінців.

Ситуація з дієвістю етичних кодексів є також неоднозначною – кодекси незавжди стають ефективними механізмами професійних регуляцій. При цьому критика функціонування кодексів іде з різних боків – дехто вважає, що цим документам не вистачає жорсткості санкціонування, інші дорікають авторам кодексів у занадто великій частці примусу під час виконання його положень.

Наприклад, етичні кодекси державних службовців “звинувачують” у:

- недемократичності;
- звуженні прав і свобод людей, що перебувають на державній службі;
- руйнації бар’єрів між суспільним і приватним життям державних службовців;
- створенні перепон для подальшої кар’єри того чи іншого державного службовця (обмеженні вибору місця роботи після відставки);
- примусовому характері, оскільки в кодексах акцент робиться на послухові, тим самим висловлюється неповага до особистості державного службовця;
- використанні кодексу як засобу політичної боротьби;
- неефективності механізму впровадження кодексу в життя (П.Доубель).

Хоча часто етичні кодекси державних управлінців є законами (або підзаконними нормативними актами) справді дієвими вони стають тоді, коли світоглядно усвідомлюються, входять до особистісного світу людини, закріплюються внутрішньо та реалізуються на практиці, тобто набувають характеру моральних регуляторів. В іншому разі ці кодекси виконують функцію зовнішнього примусу, в їхній реалізації існує небезпека легалізації примусового “вдосконалення” й порушення моральної автономії особистості. Будь-який зовнішній контроль (а правові норми підтримуються саме зовнішнім стосовно індивіда контролем) не настільки ефективний, як добровільне регулювання поведінки.

Слід ураховувати й те, що крім формального кодексу інституційно-рольове поведіння укладає цілий комплекс неписаних (утім відшліфованих роками й ретельно підтримуваних професійною групою та широкою спільнотою) правил, обмежень, традицій. Такі неформальні настанови часто мають значний моральний потенціал, оскільки їхнім основним засобом є побудова гармонійних

відносин в організаціях, упровадження морально обґрунтованих цінностей, вплив на переконання працівників. Ефективне використання неформальних настанов зменшує необхідність у формальних контрольних механізмах і санкціях.

5.4. Умови підтримки державного управління та координуючі органи як складові управління етичною роботою

Зазначимо, що реалізація функцій управління покладена на такі елементи етичної інфраструктури державного управління, як певні умови підтримки державного управління та координуючі органи.

Певні умови підтримки державного управління включають низку чинників, які позначаються на поведінці державних управлінців. Для підвищення прозорості, передбачуваності, контрольованості влади, посилення задоволеності працівників власною працею існує потреба у створенні в органах державної влади робочої атмосфери, яка б сприяла формуванню у працівників відчуття захищеності. Так, умовами підтримки державної служби є належна заробітна плата, яка б відповідала результатам діяльності державних управлінців, соціальні пільги, достойні пенсії, позитивний або довготривалий найм, можливості для кар'єрного зростання за заслугами, високий соціальний статус. А також – справедливий розподіл обов'язків, рівне ставлення до всіх працівників незалежно від посади та оплати праці, механізми захисту державних службовців від свавілля керівництва. Відсутність або недостатність виконання цих умов, утім, не знімає відповідальності за порушення закону або за неетичне поводження. Крім того, гіпертрофована захищеність може призвести до апатії, безініціативності та байдужості працівників.

Одними з найважливіших інструментів, що забезпечує рівність усіх державних службовців перед вимогами професійної етики, сприяє прозорості та ефективності державного управління, визнаються ***службові викриття***. Функціональне навантаження скарг як механізму підтримки професійної етики давно вже високо поціноване у світі та широко використовується в практиці публічного адміністрування інших країн. У США та Канаді такі дії називають терміном “whistle blowing” (“дугтя у свисток”).

Під службовим викриттям розуміється надання державними управлінцями керівництву чи ЗМІ інформації про дії державних органів чи окремих посадових осіб, які є:

- незаконними;
- неетичними;
- неефективними.

Вважається, що службові викриття контролюють державну службу зсередини, тим самим доповнюючи зовнішні форми контролю, що здійснюють органи нагляду, керівництво або громадськість. Процедура службового викриття здебільшого закріплюється законодавчо та включається у внутрішні інструкції державних органів.

Державні службовці мають знати свої права й обов'язки в тому, що стосується виявлення ними фактичних або передбачуваних порушень у сфері державної служби. Для цих ситуацій мають існувати обов'язкові для посадових осіб чіткі правила та процедури й офіційно затверджена ієрархія відповідальності. Службовцям також необхідно знати, який захист їм буде наданий у разі викриття ними правопорушень або порушень етичного характеру.

Розрізняють сигналізаторство:

- особисте (скарга надходить від працівника, якому завдали шкоди);
- безособове (сповіщається про потенційний або фактичний збиток, що заподіяний іншим людям або організації, але не самому сигналізаторові).

Особливості службових викриттів у державних установах зумовлені тим, що чиновники пов'язані зі своїм урядом одночасно і як громадяни країни, і як наймані працівники, а шкода, що заподіюється державним службовцем, може вплинути не лише на відділ, у якому він працює, але також на уряд, або країну в цілому (Р. Т. Де Джордж).

Причинами, що стоять на заваді службовим викриттям, можуть стати невіра працівників в ефективність відповіді на скаргу та бажання організації йти на скандал, невпевненість у моральній обґрунтованості скарги як такого, побоювання помсти й невідповідної реакції керівництва або колег. Тому в разі незаконного звільнення або утиснень державний службовець повинен мати законодавчі підстави для захисту своїх прав.

У багатьох країнах існує система захисту державних службовців, що зробили службові викриття, від можливої помсти керівників і колег. Так, у США незаконні репресії стосовно осіб, що повідомляли про зловживання в органах державної влади, увійшли в число одинадцяти заборонених практик державного управління. Наглядає за виконанням цієї вимоги Палата із захисту системи заслуг, яка уповноважена припиняти рішення про звільнення, переведення на менш кваліфіковану роботу і тимчасове звільнення з посади, що були прийняті стосовно осіб, що зробили судові викриття. У Великобританії, наприклад, існує неурядова організація Public Concern at Work, що забезпечує допомогу тим, хто зробив службові викриття.

Говорячи про службові викриття, слід звернути увагу на те, що й у цьому феномені інституціональні, організаційні засоби стають дієвими лише за умови підтримки їх службовцями. Адже дуже часто мотивом службових викриттів є суперечність між діями тих чи інших чиновників, або навіть державних організацій, і особистими цінностями викривачів, які не припускають аморальної, некоректної з точки зору права або професійної етики поведінки.

Те, що більшість людей називає особистими цінностями, – це, по суті, найважливіші цінності їхньої культури. У цьому контексті ми повинні розуміти відому трагічну постать сигналізатора. Сигналізатор вважає, що не можна толерантно ставитися до знуцань над моральними принципами. Доля таких людей не є занад-

то радісною, але саме їхнє існування та спорадичні успіхи є достатнім свідченням взаємопереплетення обов'язків підприємства, особистості та суспільства.

Р.Соломон

Однак у практиці державної служби зустрічаються необґрунтовані скарги, коли обмеженість інформації або “гіпертрофована совість” деяких службовців спонукає їх до підвищеної підозрілості. Не всіма викривачами рухає моральна мотивація, іноді такими спонуками стають почуття помсти, зведення особистих рахунків, бажання “підсидіти” керівника, колегу тощо. Механізмами захисту сигналізаторів можуть зловживати несумлінні, непрофесійні або замішані в корупційних діях працівники. Випереджаючи звинувачення на свою адресу, вони сподіваються забезпечити собі захист, інформуючи про вигадані або незначні порушення колег.

Державні службовці мають бути захищені від хибних звинувачень. Для цього в багатьох країнах установлюються правові бар'єри проти неправдивих доносів і скарг. Скажімо, в Японії надання хибної інформації про отримання послуг і подарунків від зацікавлених осіб карається попередженням, зниженням заробітної плати тощо.

Ситуація зі службовими викриттями залишається досить проблематичною для державної служби України. Це певним чином зумовлене соціокультурним контекстом нашої країни, сприйняттям суспільною думкою феномену скарг як негативно-го, морально збиткового явища. Службовці побоюються відсутності відповідальності за можливий наклепницький характер службових викриттів, вибіркового розгляду скарг і використання їх як репресивного засобу проти негодних працівників.

Скарги неодмінно мають бути обґрунтованими й посилалися на порушення визначених норм поведінки. Для ефективного функціонування механізму скарг недостатньо існування лише кодексів поведінки, у яких зазвичай формулюються загальні цілі, завдання, норми етично прийнятної поведінки представників державної служби. Існує необхідність у створенні стандартів поведінки службовців, які б конкретизували положення кодексу, детально описували шаблони поведінки, що визначають порядок реалізації вимог, викладених у кодексі. Сприяти впровадженню практики службових викриттів могли б і заяви вищих посадових осіб держави, відомства, установи, у яких виявлялося б схвальне ставлення до цього механізму підтримки етики державного управління; і створення механізмів захисту сигналізаторів, державних або суспільних органів, що стояли б на захисті прав як сигналізаторів, так і тих, на кого скаржаться.

Важливою складовою етичної інфраструктури державного управління є **координація етичної роботи**, якою можуть займатися або окремі посадові особи, або спеціальні колегіальні координуючі органи (центральні міністерства та відомства, парламентські комітети або етичні комітети (комісії)).

У багатьох країнах роль координатора виконує державний орган, що здійснює керівництво державною службою в цілому. Таким органом може бути Міністерство державного управління (у Південній Кореї – Міністерство державного уп-

равління і внутрішніх справ, у Норвегії – Міністерство праці і державного управління, в Іспанії – Міністерство державного управління).

У тих країнах, де немає окремого органу, що займається питаннями діяльності державного апарату, управління адміністративною етикою здійснюють інші органи, відповідальні за державну службу.

У ролі органа-координатора можуть виступати: міністерства (Міністерство фінансів у Фінляндії); структури в апараті уряду (Відділ державної служби офісу голови Ради міністрів Італії, Відділ державної служби Польщі, Генеральне управління адміністрації і публічної сфери Франції); незалежні державні органи (Комісія з державної служби і захисту системи заслуг Австралії, Комісія з державної служби Нової Зеландії.)

Етичні комітети (етичні комісії) в державному управлінні – це спеціальні органи, що відповідають за формування та застосування етичних кодексів, стандартів поведінки на практиці й консультують представників державного управління з питань етичного характеру.

На координуючі органи значною мірою покладається функція управління етичною роботою, тобто планування цієї роботи, мотивації чиновництва, моніторингу етичного клімату в державних організаціях, етичного аудиту й оцінювання діяльності державних управлінців, коригування поведінки, управління конфліктами, накладання санкцій за неналежну поведінку та усунення недоліків.

Як правило, управління адміністративною етикою має дворівневу структуру, яка дає змогу, з одного боку, урахувати особливості державної служби в різних органах влади і забезпечити оперативність розв’язання повсякденних проблем етичного характеру, а з другого – гарантувати єдність етичної інфраструктури держави.

При цьому керуючі органи поділяються на:

- орган-координатор;
- міністерства, департаменти, агентства та інші органи виконавчої влади, що мають у штаті посадових осіб, які займаються етичними питаннями.

Орган-координатор:

- проводить дослідження етики державних службовців;
 - розробляє проекти законів та правил, у тому числі кодекси і загальні стандарти поведінки державних службовців;
 - організовує навчання державних службовців етичним правилам, у тому числі видає посібники;
 - координує та іноді контролює діяльність інших органів виконавчої влади у сфері етики державної служби, у тому числі забезпечує єдність правової бази;
 - контролює виконання етичних стандартів державними службовцями, у тому числі проводить розслідування незаконної діяльності чиновників;
 - виконує інші функції, наприклад, організує взаємодію з питань адміністративної етики з громадськими організаціями або іноземними державними органами.
- У деяких країнах орган-координатор виконує й інші специфічні функції, наприклад, в Австралії Комісія з державної служби та захисту системи заслуг (Public Service and Merit Protection Commission – PSMPB) наділена правом розбирати апеляції службовців відносно застосованих до них санкцій (крім звільнення). Інші органи виконавчої влади несуть відповідальність за втілення в життя базових принципів етичної програми, розроблених органом-координатором.*

З цією метою вони:

- *створюють відповідно до стандартів загального характеру детальні правила, що регламентують поведінку своїх службовців, наприклад, кодекси поведінки окремих органів виконавчої влади;*
- *консультують службовців із конкретних проблем етичного характеру, з якими службовці стикаються в процесі повсякденного виконання службових обов'язків;*
- *проводять розслідування випадків неналежної поведінки службовців і за необхідності застосовують дисциплінарні санкції.*

Деякі функції можуть здійснювати як орган-координатор, так і окремі міністерства:

- *залежно від тяжкості вчиненого державним службовцем діяння адміністративне розслідування може проводитися на різних рівнях системи управління адміністративної етикою;*
- *збирання, аналіз та перевірка декларацій можуть здійснюватися всередині органів виконавчої влади та зовнішнім контролюючим органом.*

Д.В.Васильєв, П.Ю.Дробишев, А.В.Конов

Адміністративна етика як засіб протидії корупції

Так, спеціалісти, які займаються координацією етичної складової діяльності виконавчої влади, переймаються аналізом наявного етичного клімату, виявленням етичних цінностей і принципів, що мають скеровувати діяльність службовців, виробленням концепції та програм етичного управління, механізмів їх реалізації та часто менеджментом їх впровадження. За етичними комітетами також закріплюються функції: забезпечення виваженості рішень, що приймаються; проведення розслідування випадків неналежного поведіння представників влади і застосування за необхідності дисциплінарних санкцій; блокування зловживань, що пов'язані зі складністю обставин у ситуаціях, які мають непростий характер і не можуть бути кодифікованими.

Для цього органами-координаторами здійснюється формування та редагування етичного кодексу та інших документів, що регулюють етичні складові державно-управлінської діяльності; популяризація положень етичних документів; розробка заходів, що підтримують кодекс; ініціювання обговорення дискусійних питань; навчання, консультування та управління з етичних проблем; моніторинг стану етики державного управління та впровадження етичних програм, захист сигналізаторів, контроль та іноді – санкціонування професійно-етичних порушень; координація роботи з питань етики інших органів виконавчої влади; взаємодія з громадськими організаціями щодо етичних проблем державної служби; оприлюднення звітів власної діяльності тощо.

Так, у Республіці Бразилія в кожному органі й установі Федеральної публічної адміністрації створена Комісія з етики, що складається з трьох публічних службовців і відповідних заступників. Комісія може розпочати процедуру за актами, фактами і поведінням, у яких допускаються порушення етико-професійних принципів або норми, із правом консультування, розслідування, пред'явлення обвинувачення проти публічного службовця, визначення сфери, де відбулося порушення, а також інших питань, що належать до функцій публічного службовця.

Після визначення ступеня провини службовця Комісія переходить до прийняття рішення і ухвалення відповідного документа для Постійної Комісії дисциплінарного впровадження відповідного органу й одночасно для установи, у якій працює публічний службовець, для вживання дисциплінарних заходів.

У публікаціях ОЕСР (“Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, 2000) розробляється типологія етичних комітетів. Вирізняються три типи нині існуючих у світовій практиці державної служби етичних комітетів залежно від того, які функції є основними в їх діяльності та яке місце в їх роботі займає процес оцінки, а саме: комітети-“радники”, комітети-“менеджери”, комітети-“сторожові пси”.

Пріоритетним завданням комітетів-“радників” є проведення досліджень і вироблення рекомендацій для здійснення етичних реформ державного управління; це – своєрідні консультативні експертні ради, які, між тим, не мають повноваження для реалізації запропонованих рекомендацій та оцінювання дій державних службовців.

Типовим прикладом комітету-“радника” є Комітет із стандартів публічної сфери (Committee on Standards in Public Life) у Великобританії. Основним завданням цього органу є вироблення рекомендацій для поліпшення етичного клімату у сфері державної служби. При цьому Комітет готує звіти про стан дотримання працівниками професійно-етичних стандартів поведінки, бере участь в обговоренні етичних питань державної служби, надає консультативні послуги з питань адміністративної етики. Проте Комітет не займається впровадженням своїх рекомендацій і координацією роботи щодо викриття неетичної поведінки працівників. Констатується і відсутність у Комітеті широкої мережі консультативної допомоги службовцям.

Головна функція комітетів-“менеджерів” – розробка та впровадження стандартів поведінки державних службовців, відповідальність за реалізацію прийнятих етичних норм поведінки та контроль за їх дотриманням.

Так, у США Управління державної етики (Office of Government Ethics) опікується розробкою та координацією реалізації етичних стандартів і програм у виконавчій владі, питаннями етичного навчання у відділеннях та установах. А втілення професійно-етичних норм поведінки, вирішення конфліктів інтересів, навчання та консультування чиновників з питань етики державного управління покладене на певних посадових осіб (Designated Ethics Official) у департаментах та агентствах. Управління, у свою чергу, централізовано розробляє етичні стандарти та здійснює загальне управління роботою з підтримки адміністративної етики, яку проводять окремі державні установи. На рівні штатів функціонують комісії з етики державного управління, які приділяють значну увагу питанням дотримання законів і етичних вимог, вирішенню конфліктів інтересів, співробітництву приватного і державного секторів, лобіюванню, одержанню подарунків і гонорарів, фінансуванню виборчих кампаній, установленню чесних і довірчих відносин із клієнтами.

Основне завдання комітетів-“сторожових псів” – проведення розслідувань випадків неетичної чи незаконної поведінки державних службовців і формулювання оцінки таких дій.

Прикладом функціонування комітетів-“сторожових псів” є діяльність Незалежної комісії проти корупції (Independent Commission Against Corruption) у Гонконгу. У цій країні був надзвичайно високий рівень корупції; суспільство втратило надію на її приборкання. Однак діяльність Комісії дала позитивні результати в протистоянні корупційним діям. Комісія має широкі повноваження у перевірці банківських рахунків, у конфіскації будь-якої документації, в оголошенні громадян у розшук та їх арешту. Отримана Комісією інформація через Міністерство юстиції передається в судові інстанції. Крім того, Комісія веде широку пропагандистську роботу серед населення щодо засобів протидії корупції.

Д.В.Васильєв, П.Ю.Дробишев, А.В.Конов
Адміністративна етика як засіб протидії корупції

Орган-координатор є ключовою (разом із етичним кодексом) складовою етичної інфраструктури державного управління. Комплексні зміни в державному управлінні України потребують створення координаційного органу з питань етики державного управління, чіткого визначення його статусу та повноважень.

5.5. Роль професійної соціалізації у сприянні етиці державного управління

Механізми професійної соціалізації – це засоби, які допомагають увійти в світ професії, навчитися стандартам професійного поведіння, соціалізуватися в цьому середовищі відповідно до ціннісних настанов професії. Зовнішні заходи етизації державного управління можуть видатися марними, якщо основні вимоги до управлінців не інтеріоризовані ними. Тому важливо, щоб особистість успішно проходила професійну (й професійно-етичну) соціалізацію – безперервний процес засвоєння базових професійних принципів, цінностей, знань, навичок, традицій тощо (ключових елементів етичної культури державного управління).

Успішна реалізація професійних функцій та часто особистісна самореалізація професіоналів залежать від якості такої складової професійної соціалізації, як освіта. У державному управлінні, де накопичені значна влада і ресурси, освіта державного управління стає не лише особистісною характеристикою професіонала, а і його обов’язком перед державою і суспільством. Навчання державних управлінців *професійним етичним нормам* взаємодії, формування професійної етичної культури постає елементом входження в професію та фактором підтримки етики державного управління.

Прискорення суспільного життя, нові управлінські виклики посилюють необхідність професійно-етичної підготовки представників державної влади. Умовою успішної професійно-етичної освіти є тісний зв’язок із актуальними практичними проблемами державно-управлінської діяльності. Тому результатом

професійно-етичного навчання має стати не лише здобуття знань з етики державного управління, а й набуття навичок етичної експертизи рішень, що приймаються, професійної етичної взаємодії, вироблення алгоритмів поведінки в типових ситуаціях і здатності розв'язувати нестандартні проблеми морального характеру, розвиток етичної чутливості до суспільних проблем. Етична освіта сприяє формуванню моральних установок і запобіганню неетичних вчинків.

Орієнтація професійно-етичного навчання на формування особистості професіонала дасть змогу сконцентрувати увагу на моральній саморегуляції державних управлінців, надасть імпульси для прийняття самозобов'язань та особистої відповідальності, стимулювання ініціативності, творчості, вияву здібності до самостійності мислення, прийняття рішень та етичної експертизи власних дій. Тому перед етичною освітою постають два основних завдання: 1) здобуття державними управлінцями знань ціннісно-нормативної бази з етики державного управління та розвиток навичок професійно-етичної поведінки; 2) сприяння формуванню саморегуляції як механізму професійно-етичної регуляції.

Різноманітність, безперервність і комплексний характер навчання впливають на його ефективність. Елементами етичної освіти можуть бути:

- висвітлення *етичних питань* у курсах гуманітарного, суспільствознавчого циклу вищої школи (у курсах з етики, філософії, політології, соціології, психології, теорії менеджменту тощо) та *професійно-етичних проблем* – у спеціалізованих дисциплінах з державного управління (у курсах із філософії та теорії державного управління, кадрової роботи, управлінської психології, конфліктології тощо);
- викладання курсів етики державного управління в рамках бакалаврської та магістерської програм з державного управління, публічної політики, публічного адміністрування тощо;
- навчальна, просвітницька та виховна робота в організаціях, колективах державних управлінців;
- здобуття знань і відпрацювання навичок розв'язання професійно-етичних проблем на курсах підвищення кваліфікації державних управлінців;
- участь теоретиків і практиків у конференціях, семінарах з етичної проблематики;
- ознайомлення з проблемами етики державного управління, що висвітлені в періодиці та інших виданнях;
- самоосвіта тощо.

Етичне навчання та консультації в організаціях здійснюються через різноманітні форми: регулярну публікацію в пресі науково-практичних і просвітницьких статей і матеріалів, присвячених етиці державного управління, створення та показ відеоматеріалів із демонстрацією сценаріїв виходу із можливих професійно-етичних конфліктів, підготовку та розповсюдження спеціального бюлетеня, де розглядаються проблеми етики державного управління, обговорення професійно-етичної проблематики на зборах, проведення презентацій з етики для установ, розробку етичних стандартів діяльності організацій. У багатьох країнах етичні настанови державного управління публікуються в окремих виданнях, брошурах, буклетах, розповсюджуються у вигляді комп'ютерних

програм, відеокасет тощо. Для надання допомоги у проведенні етичного навчання в організаціях і самоосвіті доцільно впроваджувати практику збирання та публікації етичних *прецедентів*, де б стисло викладалася ситуація, ефективні способи її вирішення та давалися б етично обґрунтовані коментарі.

Так, Управління державної етики США проводить навчально-тренувальні програми для тих, хто безпосередньо займається питаннями етики в організаціях та установах, має спеціальний Центр, у якому зберігаються навчальні матеріали з етики державного управління, організовує щорічні конференції з цієї проблематики. Для консультантів з етичних питань видаються спеціальна газета й регулярні методичні рекомендації.

Важливим етапом освоєння професійних етичних цінностей і норм є процес їхньої *адаптації*, за якого знання, здобуті в процесі навчання, апробуються через практичну реалізацію в конкретних ситуаціях. Зокрема, це здійснюється і через *непряме навчання* – навчання на досвіді інших людей. “Людина організаційна” реагує на події в оточуючому її світі не механічно, а спостерігаючи за поведінкою інших людей, аналізуючи символи й підказки, опановує поширені в організації норми. Отже, для результативної професійно-етичної соціалізації важливого значення набуває етично спрямована організаційна культура установ.

Вагомою тут є роль керівників, які й особистими вчинками, й організованим впливом на процес належної професійної (зокрема професійно-етичної) соціалізації задають підлеглим моделі організаційної поведінки. Реальним важелем соціалізації може стати інститут *наставництва*. Наставники справляють вплив, застосовуючи особистісні підходи, виявляючи сильні сторони молодих управлінців, надихаючи їх власним прикладом і надаючи їм поради щодо службової поведінки, у тому числі і її моральної складової. Це дає можливість підвищити самооцінку і спеціалістів, і самих наставників. Виходячи з цього існує необхідність окремого поглибленого навчання керівників і потенційних наставників етичним засадам керівництва та лідерства.

Для процесу соціалізації можуть застосовуватися і засоби, що запроваджуються асоціаціями державних управлінців, неформальними групами, моральними лідерами колективу.

Світова практика свідчить, що свій внесок у впровадження етичних стандартів професійної поведінки роблять професійні асоціації державних управлінців. Їх просвітницька роль, контроль за знаннями професійно-етичних норм, проведення іспитів з етики державного управління для своїх членів дають змогу формувати етичність професіоналів із середини професійного середовища.

Комплексний підхід до вирішення питань етичної освіти в організаціях дає можливість вийти на більш високий щабель щодо інформованості з питань етики державного управління та відпрацьованості навичок професійної етичної поведінки.

Спеціальне вивчення етичних засад професії є необхідною частиною професійного навчання. Необхідність етичної освіти у вищих навчальних за-

кладах не викликає сьогодні жодного сумніву в країнах із сталими традиціями державної служби. У місіях багатьох університетів світу, які готують професійних чиновників, обов'язково відображається етичний компонент.

Так, однією з вимог Європейської асоціації акредитації програм із державного управління (ЕАРАА) є наявність в основній складовій програми елементів, які мають розвивати цінності, знання та вміння студента для ефективної праці й етичної поведінки.

Для вирішення цього завдання, як вже зазначалося, слід залучати потенціал дисциплін гуманітарного, суспільствознавчого циклу, які допоможуть окреслити місце етики в суспільному житті, особливості моральної та професійно-етичної регуляції, специфіку процесу її формування в державно-управлінській діяльності. Але саме курси з етики державного управління/етики державних управлінців мають основною метою формування у майбутніх спеціалістів професійно-етичних цінностей і норм поведінки. У таких курсах має бути передбачено як системне осягнення проблем професійної етики із застосуванням аналізу етичних вимірів різних складових діяльності державних управлінців у їх взаємовідношенні й взаємодії, так і обговорення моральних аспектів суспільно значущих проблем, які впливають на побудову гармонійної взаємодії в соціумі та результативність праці чиновництва.

5.6. Громадянське суспільство як основа етичної інфраструктури державного управління

Складовою етичної інфраструктури державного управління є активне *громадянське суспільство* як “співтовариство рівних у своїй гідності громадян” (А.Гусейнов).

В умовах демократії громадяни залучаються до:

- формування державно-управлінських рішень;
- реалізації цих рішень;
- суспільного нагляду за діяльністю влади.

Так, партнерство громадян з органами державної влади може відбуватися на етапах постановки завдань, вироблення рішень, співпраці під час їх реалізації, постійного моніторингу та контролю за виконанням цих рішень.

Такий підхід має свої екстраполяції на систему етики державного управління, а саме: невдоволення громадськості “моральним станом” представників державного управління, бажання змін у цій царині здатне спонукати:

- до широких суспільних обговорень етичної проблематики діяльності управлінців;
- спільного вироблення суспільно прийнятних етичних стандартів цієї діяльності;
- моніторингу та нагляду за їх втіленням;
- здійснення етичної експертизи рішень і дій влади.

Взаємодія в процесі цієї співпраці набуває системного характеру, а комунікація стає постійною та різноспрямованою.

У демократичних країнах партнерство влади з громадськістю реалізується через громадські дорадчі комітети, організації громадян, громадські слухання та дебати, соціальний моніторинг, громадянську просвіту, презентації, конференції, створення коаліцій, дослідження ініціатив за участю всіх зацікавлених сторін, звітні картки, стратегічне планування розвитку та формування бюджету населених пунктів за участю всіх зацікавлених сторін тощо. Громадським організаціям, аналітичним центрам, окремим експертам надаються можливості для здійснення незалежної експертизи рішень, що приймаються органами виконавчої влади, для законодавчої ініціативи тощо. Ці заходи мають свої усталені процедури, технології організації та ефективного впровадження рішень.

Демократизація суспільного життя потребує не лише *нормативних і інституціональних умов* залучення громадян до публічного управління, а й *глибоких внутрішньоморальних, ціннісних переоцінок* ролі громадськості як з боку державних управлінців, так і з боку самих громадян.

Відстоювання принципів пріоритету прав і свобод громадян, поваги до людини тощо передбачає усвідомлення громадянами свого *особистісного статусу* та існування певного рівня демократичної політичної культури.

Досвід різних країн доводить: якщо запроваджені державними інституціями етичні заходи боротьби з корупцією не підтримуються громадою, вони не приводять до значущих результатів. Поширення у суспільстві атмосфери нетерпимості до виявів корупції та до порушення державними управліннями професійно-етичних норм значною мірою позначається на ефективності антикорупційної діяльності. Пробудження моральної свідомості, відчуття власної гідності, розвинена громадянська етика та соціальна активність громадськості створюють підвищену суспільну чутливість до відступів представників державного управління від основ професії. Патерналістські настрої, суспільна толерантність до явищ корупції, незнання громадянами своїх прав і невміння їх відстоювати, духовна криза, невиразність особистісної культури та етики відповідальності є суттєвими гальмами у формуванні етично вибудованого, прозорого та ефективного державного управління. На цьому шляху зміни в суспільстві, у суспільній свідомості спроможні підштовхнути до етичних реформ у владі.

Необізнаність громадян із своїми правами, невміння протистояти втручанню держави у приватне життя, низький рівень демократичної політичної культури суспільства відкривають для влади можливості для монологічних дій і для вияву крайніх форм патерналізму, коли державні управлінці присвоюють собі право вирішувати за “пасивних, несвідомих” громадян.

Влада не віддасть нічого, якщо від неї не вимагатимуть. Межа тиранії виражається мірою терпимості пригноблених.

Ф.Дуглас

В Україні участь громадськості в процесах управління передбачає і цілеспрямоване забезпечення морально-культурних критеріїв такої участі: а) громадянської відповідальності, що передбачає підтримку життєдіяльності суспільного організму; б) взаємної довіри громадян один до одного та до інститутів державного управління та місцевого самоврядування; в) соціального партнерства, що включає готовність низової ланки суспільства підкорятися існуючим нормам і розпорядженням державної влади та використання останньою потенціалу масової участі у прийнятті політичних рішень; г) атмосфери безпеки і довіри представників влади до своїх громадян, а також лояльності останніх до уряду й держави в цілому (В.Горбатенко).

Плідні партнерські відносини формуються при *обопільній* налаштованості на співпрацю політичних інститутів та громадян, державних діячів і представників “третього сектору”. Сприйняття владою громадських організацій як “перешкод” і відшукування в їх діяльності лише непрофесійності та негативу так само шкідливо для діалогу, як і “вороже” ставлення “третього сектору” до державних структур. Попередня орієнтованість недержавних організацій (НДО) на тотальну опозиційність унеможливорює соціальне партнерство, а створення з державних органів образу ворога підриває престиж держави, яку ці органи представляють. Отже, набуває вагомості посилення інформаційно-аналітичної та консультативної взаємодії з НДО та громадськістю. Подолати недовіру, допомогти громадянам усвідомити складність і відповідальність управлінських процесів можливо і через розширення самоуправління.

Разом з тим корпоративність, непрозорість, імітація активності, недостатній професіоналізм у діяльності державних органів стають бар’єрами для налагодження діалогу. Неповажливе ставлення бюрократів до пропозицій “третього сектору” та окремих громадян, “необов’язковість” їх врахування, некоріненість традиції партнерства, невідпрацьованість його процедур гальмують співпрацю органів державної влади з громадськістю.

Готовність громадськості до змін, які почасти пов’язані зі аксіологічним переосмисленням багатьох минулих постулатів соціального життя, є однією з умов ефективного реформування державних інститутів в Україні в напрямі демократії. Для ефективного партнерства і державним органам, і громадськості необхідно дотримуватися певних засад взаємодії, які мають бути особистісно усвідомлені та інституціонально підтримані.

Рамки, що обмежують владу держави, контроль за зловживаннями, законні права та гарантії можуть існувати тільки там, де вони мають опору в національному середовищі, інститутах та звичаях.

Маргарет Тетчер

Удосконалення засобів громадського контролю та обмеження втручання держави в життя громадян є необхідним для встановлення соціального порядку мінімумом, сприяє зміцненню контрольованості влади, запобіганню неефективності й ко-

рупції в державному апараті. Громадськість має право отримувати інформацію, контролювати ефективність та етичність управління державних структур довіреними їм ресурсами та повноваженнями, набуває можливості відслідковувати і коригувати державно-управлінські впливи, запобігати небажаним діям виконавчої влади. Доступність для громадян засобів такого контролю виявляє ступінь демократичності суспільства. Дослідники говорять навіть про трансформацію виконавчо-контролюючих функцій державного апарату в аналітико-координуючі з поступовим передаванням функцій контролю професійним саморегулюючим організаціям у системі громадянського суспільства (В.Граждан). Нині в Україні на порядку денному стоїть питання інституціоналізації громадськості як інстанції контролю.

Безумовно, громадський контроль не є досконалим, але все ж залишається одним із найбільш продуктивних способів протистояння узурпації влади та її відриву від інтересів і потреб громадян. Громадський контроль передбачає транспарентність і демократичність управлінських процесів (зокрема процедури прийняття рішень), доступ громадян до інформації (у тому числі й до тієї, що збирається та зберігається органами державної влади), присутність представників громадськості на засіданнях органів державного управління, роботу громадських рад, проведення громадських слухань і круглих столів, участь незалежних експертів в атестації державних службовців, чіткі процедури оскарження та апеляції тощо.

Громадський контроль, крім інструментальної функції, яка сприяє постановці й вирішенню питань публічного адміністрування, відіграє й морально-психологічну роль. Громадський контроль є способом підтримки гідності та самоповаги, засобом самоствердження громадян. Контролюючи належне виконання державними інстанціями їх повноважень, особа вимагає визнання свого права на етично обґрунтовані якісні послуги.

Громадянам, чиї права були порушені діями чиновників, має бути надана можливість вносити звернення про ці порушення, отримувати пояснення та вичерпну інформацію про службові розслідування з цього приводу, брати участь у розгляді звернень, отримувати компенсації. Каналами комунікації з етичних питань можуть бути скриньки для скарг і побажань, “гарячі лінії” телефонного зв’язку, електронна пошта, спеціальний портал в Інтернеті, опитування громадян тощо.

Акторами громадського контролю сьогодні стають не лише окремі громадяни, політичні партії, рухи, громадські об’єднання, але й ЗМІ, аналітичні центри, консультаційні агенції, університети, дослідницькі інститути. Функції контролю за діяльністю державних управлінців могли б узяти на себе “етичні мережі” НДО, які б об’єднувалися у разі проведення суспільного нагляду та мали б спільну програму дій з підтримки публічної етики та протидії корупції.

Ефективність суспільного контролю залежить від можливостей громадськості отримувати максимально повну об’єктивну інформацію про діяльність владних структур, у тому числі й через оприлюднення нормативних актів (проектів найважливіших нормативних актів) та коментарів до них, висвітлення процесу проведення нарад органів влади, роз’яснення рішень та дій адміністративних органів.

Базові принципи доступу до інформації, що збирається та зберігається державними органами, чітко окреслені в Доповіді ООН 2000 р., що була присвячена розвитку та захисту права на свободу думок і висловлювань. Зокрема, у документі зафіксовано, що державні органи мають розкривати інформацію, а кожен член суспільства має відповідне право отримувати таку інформацію; відповідно до принципу свободи інформації державні органи мусять публікувати відомості, що представляють суспільний інтерес, у тому числі й докладну інформацію про порядок функціонування державних органів; у законі має бути закріплений вичерпний перелік причин, через які державні органи можуть відмовити в розкритті інформації, та встановлений конкретний термін виконання запитів щодо розкриття інформації. У законах про вільний доступ до інформації важливо зафіксувати відомості про види інформації, які мають надавати громадянам державні органи, та джерела, у яких вона міститься; порядок надання інформації; процедуру оскарження громадянами дій державних органів із реалізації прав на доступ до інформації; процедури звітності державних органів про отримані запити та хід їх виконання.

Покращення ситуації в царині інформованості громадськості про дії влади залежить і від чіткості статусу ЗМІ, їх незаангажованості, незалежності та здатності проводити неупереджені журналістські розслідування; від впровадження механізмів реагування владних структур на критичні публікації в ЗМІ, публічне повідомлення про результати перевірок за цими публікаціями та покарання за надання владними структурами або ЗМІ перекрученої та хибної інформації.

Спільнота повинна мати право для ознайомлення з фінансовими деклараціями державних управлінців. Світовий досвід при цьому висуває вимоги: обов'язкова реєстрація того, хто хоче ознайомитися з декларацією певного представника державної влади, та можливість державного управління отримати інформацію про те, хто цікавиться його декларацією.

Для адекватного суспільного контролю за дотриманням етики державного управління громадянам має також надаватися інформація про зафіксовані в нормативних документах етичні вимоги до представників державного управління, про моніторинг їх впровадження та результати розгляду порушень етичних норм щодо.

Відповідальність за створення умов для повноцінного суспільного нагляду несуть державні інституції, але завдання формування культури взаємодії, взаємної відповідальності актуальне і для громадськості, і для владних структур.

Функціонування навіть найкращих інститутів, таких як демократичний контроль і рівновага завжди буде великою мірою залежати від зайнятих там людей.

К.Понпер

Співробітництво державних інститутів з громадськістю, делегування певних соціально-економічних і культурних функцій громадським організаціям можуть мати значні морально-психологічні ефекти, які виявлятимуться в зникненні відчуження між владою і громадою, зміцненні дійсного авторитету державних органів. Взаємодія між владою і громадськими організаціями інтенсифікуватиме діалогове розв'язання проблем суспільного розвитку, сприяти-

ме виробленню у людей навичок співробітництва, посилить у суспільстві відчуття єдності, патріотизму, довіри, спільної відповідальності.

При цьому не лише громадяни є дієвими суб'єктами впливу на формування етичних засад владних відносин, але й спрямованість представників державного управління на відкритий діалог і партнерство може справляти певний виховний вплив на громаду, відкривати простір для зростання громадянської культури суспільства. Дотримання з боку державних управлінців принципів демократії, відкритості, контрольованості влади, залучення представників різних суспільних груп до діалогової взаємодії є опосередкованим стимулом для формування у громадян відповідального ставлення до власного життя, долі країни, держави, фактором зниження в суспільстві патерналістських очікувань. Адже одним із наслідків посилення державно-адміністративних впливів на соціум є зростання у громадян упевненості, що держава має все робити для них, не вимагаючи нічого натомість. Це призводить до пасивності та духовної апатії в суспільстві й, безумовно, знижує планку його морального розвитку.

Суспільний контроль за дотриманням етичної складової державно-управлінської діяльності здійснюється і за допомогою незалежних омбудсменів. Вагому роль у підтримці етики державного управління, реалізації етичної експертизи урядових програм та організаційних засобів їх здійснення, у моніторингу морально-психологічного стану державного управління можуть відіграти також експерти з питань професійної етики.

У разі потенційного конфлікту інтересів або інших проблем (у тому числі етичного характеру) державні управлінці й громадяни можуть звернутися за консультацією до радників (омбудсменів) (наприклад, якщо службовець зазнає утиску, що спонукає його до незаконних або неетичних дій). До омбудсменів люди звертаються більш охоче, ніж до каналів розкриття неналежної поведінки. Подібні звертання за порадою або навіть зі скаргою мають довірчий, конфіденційний характер. Тому бажано, щоб радник існував поза структурою звичайної підпорядкованості та мав право і компетентність давати рекомендації щодо поведінки в дратівливих ситуаціях.

У Канаді під час прийому в омбудсмена відвідувачів не реєструють, у разі контакту з керівництвом організації, на яку вони скаржаться, їхні імена не згадують. Розгляду підлягають і анонімні дзвінки по безкоштовному телефону. Однак не всі скарги та інформація є приводом для вжиття заходів. По кожній справі проводиться незалежне розслідування. У країні існують омбудсмени, що розглядають скарги від клієнтури організації, омбудсмени, що приймають скарги та інформацію від службовців незалежно від відомчої підпорядкованості останніх, та омбудсмени, сфера дій яких обмежена рамками однієї організації. Канадські відомства вводять у себе внутрішні служби омбудсменів (варіант служби довіри). Іноді для цього вони укладають договір із незалежною фірмою, у штаті якої є професійні радники, що виконують функції нейтральної третьої сторони, в обов'язок якої входять надання службовцям рекомендацій, розслідування скарг, ведення переговорів у разі дискримінації або інших неправильних дій керівників стосовно своїх підлеглих.

Етичні проблеми, з якими стикаються професіонали, потребують компетентного розв'язання із залученням *експертів, консультантів*. Етична експертиза дає змогу провести всебічний аналіз певної проблеми з точки зору її етичної коректності. Мета такої експертизи – знаходження етично прийнятного рішення, у якому враховані професійні та моральні вимоги. Етичне консультування може стосуватися як рішень, що приймаються організацією, так і поведінки працівників; мати перспективну або ретроспективну, безособистісну або особистісну спрямованість.

Отже, громадянське суспільство є базовим елементом етичної інфраструктури державного управління. Діалогові відносини між державними органами і громадянами визначають не лише право та можливості для спільного вирішення питань, а й накладають певні обов'язки й обмеження, діалогічну відповідальність на всіх учасників взаємодії; вони передбачають побудову відносин на основі довіри, поваги, справедливості.

ТАКИМ ЧИНОМ, етична інфраструктура державного управління створює інституціональні противаги аморальній поведінці та сприяє належному поведінню державних управлінців, утвердженню авторитету державної влади, формуванню в органах державної влади позитивного морального клімату, підтримці особистісної саморегуляції управлінців.

Етичні зміни мають бути підтриманими ідеологічно, організаційно та фінансово вищим керівництвом країни.

Оптимізація законодавства, редагування законів та інших правових норм дадуть змогу уникнути суперечностей, які ставлять державних управлінців у ситуацію вибору між законами або між різними трактуваннями закону, і нададуть правове підґрунтя розвитку етики державного управління.

Суттєвою опорою створенню прозорого та результативного державного управління є механізми звітності й нагляду, які передбачають ретельну розробку процедур звітності й якісну роботу контролюючих органів.

Етичні кодекси в державному управлінні стають важливими засобами зміцнення довіри громадян, забезпечення ефективної діяльності державного управління, удосконалення відносин в органах державної влади та уніфікації вимог до державних управлінців. Етичні кодекси містять у собі опис достойної і суспільно значущої поведінки людини в межах її професійної діяльності, фіксують моральні цінності та професійно-етичні норми поведіння у професійній сфері, значною мірою регулюють особисту поведінку чиновників.

Умовами підтримки державної служби є належна заробітна плата, яка б відповідала результатам діяльності державних управлінців, соціальні пільги, достойні пенсії, пожиттєвий або довготривалий найм, можливості для кар'єрного просування за заслугами, високий соціальний статус; також справедливий розподіл обов'язків, однакове ставлення до всіх працівників незалежно від посади та оплати праці, механізми захисту державних службовців від свавілля керівництва.

Комплексні зміни в державному управлінні України потребують створення координаційного органу з питань етики державного управління, чіткого визначення його статусу та повноважень.

Професійна соціалізація є необхідним елементом входження в професію. Основними завданнями етичної освіти державних управлінців є досягнення знань ціннісно-нормативної бази етики державного управління, набуття навичок професійно-етичної поведінки, сприяння формуванню саморегуляції.

Соціальне партнерство здатне стати вагомим каталізатором, який змусуватиме представників державного управління до етично вивіреної реалізації професійного призначення та забезпечення потреб громадян, сприятиме створенню відносин довіри, єдності, співгромадянства та спільної відповідальності.



Завдання та запитання для самоперевірки

1. Аргументуйте необхідність створення в Україні етичної інфраструктури державного управління.
2. Охарактеризуйте значущість політичної волі для етичного реформування та підтримки етики державного управління.
3. Виявіть роль законодавства в системі етичної інфраструктури державного управління.
4. Яким чином механізми звітності та нагляду сприяють підтримці етики державного управління?
5. Чи існує потреба фіксувати етичні вимоги до професіоналів у етичних професійних кодексах? Чим це зумовлено?
6. Які вимоги, насамперед, мають фіксуватися в етичних кодексах державних управлінців?
7. Назвіть чинники, які можуть гарантувати неупередженість роботи етичних комісій.
8. Виявіть роль професійної соціалізації у сприянні етиці державного управління.
9. Завдяки яким механізмам дієве громадянське суспільство сприяє підтримці етики в системі державного управління?



Завдання для самостійного опрацювання

1. Прокоментуйте вислів Отто фон Бісмарка: “З поганими законами та хорошими чиновниками цілком можна правити країною. Але якщо чиновники погані, не допоможуть їй найкращі закони”.
2. Сформулюйте та аргументуйте Ваше бачення щодо того, які механізми контролю за виконанням етичного кодексу будуть найбільш дієвими і ефективними в нашій країні.
3. Висловіть та аргументуйте свою позицію щодо прийняття етичного кодексу державного службовця як закону, або як підзаконного нормативного акта чи декларації.
4. Чи доцільно використовувати правові санкції до порушників професійного етичного кодексу в державному управлінні? Аргументуйте Вашу позицію.
5. Виявіть, на якій основі слід приймати етичні кодекси окремих організацій: на добровільній чи примусовій?
6. Назвіть переваги та глухі кути службових викриттів.
7. Доведіть Вашу позицію щодо того, яка форма існування етичних комісій необхідна для успішного, етично коректного функціонування державного управління в Україні.

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

Актуалізатор – людина, яка прислуховується до інших і враховує їхні інтереси, прагне до самореалізації своєї самобутності та унікальності.

Виконавча сумлінність – дія, що побудована на строгій регламентації, спрямована суто на виконання тих чи інших інструкцій, наказів, розпоряджень та супроводжується посиленням зовнішнім контролем.

Відкритість державного управління – наявність каналів взаємопроникнення для всього спектра соціальних, економічних і політичних сил, що передбачає зовнішню ретельну перевірку державно-управлінських рішень та їх реалізації.

Відкритість у спілкуванні – здатність до спілкування, прийняття інших, їх унікальності.

Громадянськість – світоглядно-психологічний стан, що характеризує людину як представника держави, як представника громадянського суспільства та як патріота.

Групове мислення – спосіб або режим мислення, що виникає в залучених у спільну діяльність індивідів, коли прагнення до єдності, пошук консенсусу стають настільки домінуючими для об'єднання групи, що перевищують реалістичну оцінку альтернатив.

Державне управління – діяльність держави (органів державної влади), що спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами.

Дисципліна – певний порядок поведінки людей, що забезпечує узгодженість дій усередині організації, обов'язкове засвоєння та виконання людьми встановлених норм і правил, а також способи, за допомогою яких устанавлюється цей порядок.

Довіра – ставлення до іншої особи та до її дій, яке ґрунтується на впевненості в її правоті, вірності, добросовісності, чесності.

Довіра до державних управлінців – ставлення особи до державного управління та державних управлінців, їхньої діяльності, яке базується на її переконанні та впевненості в їх надійності, компетентності, сумлін-

ності, чесності та визнанні їхніх дій, а також включає кредит довіри – очікування в майбутньому ще більш позитивних дій, ніж було зроблено в минулому.

Екологічна політика – сфера діяльності, що спрямована на збереження та відтворення здорового і безпечного довкілля, забезпечення невиснажливого використання природних ресурсів, мінімізацію негативного впливу господарської діяльності на природу і здоров'я населення.

Етика державного управління – інституційна етика, яка впливає з місії та філософії державного управління та презентує його цінності, етичні принципи, норми й механізми їх підтримки.

Етика державного управлінця – основана на усвідомленні професійного призначення система етичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у свідомості державних управлінців, орієнтують і регулюють їхні відносини, діяльність у сфері державного управління.

Етика екологічна – напрям прикладної етики, що розглядає етичні аспекти взаємодії суспільства та природи.

Етична інфраструктура державного управління – сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних управлінців.

Заінтересовані сторони (англ. *stakeholders*) – групи осіб або особи, які мають інтерес, залучені або перебувають під впливом політики чи плану уряду, громади або підприємства.

Збалансований (сталий) розвиток (англ. *sustainable development*) – 1) розвиток, який дає змогу задовольнити потреби теперішніх поколінь і залишає можливість майбутнім поколінням задовольнити їхні потреби (визначення Комісії Брундтланд); 2) розвиток країн і регіонів, коли економічне зростання, матеріальне виробництво і споживання, а також інші види діяльності суспільства відбуваються в межах, які визначаються здатністю екосистем відновлюватися, поглинати забруднення та підтримувати життєдіяльність теперішніх і майбутніх поколінь.

Інститут – будь-який усталений комплекс правил, принципів, норм, які регулюють людську діяльність на основі встановлення співвіднесених одна з одною типових і звичних ролей.

Кодекс етичний у державному управлінні – сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм і стандартів поведінки державного управління, що приписуються до виконання.

Компетенція – знання і навички, які необхідні для виконання завдань, що визначають індивідуальну роботу.

Конфлікт інтересів – суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень (Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції”).

Корупція (від лат. *corruptio* – підкуп) – зловживання посадовою особою своїм службовим становищем заради власних інтересів, що завдає шкоди інтересам держави й суспільства.

Легітимність – результат процесу легітимації, у ході якого авторитет (влади, начальства) набуває визнання з боку підвладних, або ж усі учасники політичних відносин визнають (виробляють) загальні стандарти (мірила) влади як символічного посередника, що забезпечує взаємне виконання зобов'язань.

Маніпулятор – людина, яка свідомо або несвідомо вдається до хитрощів, щоб контролювати ситуацію та досягти своєї мети.

Мораль державних управлінців – особливості моральної свідомості, взаємовідносин, поведінки людей, що зумовлені державно-управлінською діяльністю.

Моральна культура спілкування – співвіднесення людської свідомості, поведінки, відносин із моральними цінностями, настановами, нормами, принципами.

Моральний авторитет – здатність особи справляти моральний вплив через власний приклад, який гідний морального наслідування.

Моральний комфорт роботи в організації – задоволення співробітника (співробітників) спільною трудовою та позатрудовою діяльністю, спілкуванням в організації.

Морально-психологічний клімат організації – стійкий емоційно-моральний її стан, у якому відображаються типове для організації ставлення

до справи, цілей і мотивів у сумісній діяльності, домінуючі настрої, відносини, суспільна думка, звичаї, моральні та інтелектуальні установки і поривання людей, ставлення один до одного, до найважливіших матеріальних і духовних цінностей, дух організації.

Норми, стандарти поведінки державних управлінців – конкретні унормування щодо того, як мають діяти представники державного управління, щоб їхня поведінка відповідала їх суспільно-правовому статусу.

Організаційна культура – сукупність найбільш важливих принципів, прийнятих членами організації, заявлених організацією цінностей, які задають людям орієнтири їхньої поведінки, та норм, які практикуються в діяльності та відносинах членів організації.

Патріотизм – ставлення людей до своєї батьківщини (країни), яке виявляється в певному образі дій, складному комплексі почуттів, що звичайно називають любов'ю до батьківщини.

Пластичність у спілкуванні – здатність сприймати проблеми інших, залишаючись самим собою.

Повага – таке ставлення до людини, коли практично визнається цінність і гідність особи.

Політика – 1) цілеспрямована діяльність, що пов'язана з прийняттям відповідальних рішень; 2) мистецтво управління державою; 3) сфера діяльності, що пов'язана з відносинами між класами, націями та іншими соціальними групами, стрижнем якої є завоювання, утримання і використання державної влади.

Політика державна – напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем.

Принцип демократизму – принцип, який відображає те, що народ виступає єдиним джерелом влади.

Принцип законності в державному управлінні – принцип, який передбачає, що діяльність органів державної влади має будуватися на основі повного та неухильного дотримання й виконання Конституції та законів, інших правових актів.

Принцип неупередженості в державному управлінні – принцип, що означає відсутність упереджень при прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень.

Принцип справедливості – принцип, що передбачає забезпечення існування належної рівноваги; справедливість – це “постійна і вічна воля віддати кожному належне” (Юстиніан).

Принцип чесності – моральний принцип, що включає правдивість, принциповість, вірність прийнятим зобов’язанням, переконаність у правоті здійсненої справи, щирість, визнання і дотримання прав інших людей на те, що їм законно належить.

Принципи гуманізму та пріоритету прав і свобод людини та громадянина – пріоритетні принципи державного управління, в основу яких покладено визнання людини найвищою соціальною цінністю суспільства та повага до її особистої гідності.

Принципи державного управління – основоположні ідеї, керівні начала, що покладені в основу управлінської діяльності та розкривають її сутність. У країнах демократії такими є принципи пріоритету суспільного блага, гуманізму та дотримання й захисту прав і свобод людини та громадянина, верховенства права, демократизму та законності, поваги до людини, відповідальності, чесності, безпристрасності та неупередженості, цінування загальновизнаних норм моралі, відкритості та прозорості, ефективності та результативності тощо.

Прозорість – максимально можлива доступність інформації про діяльність управлінського апарату, що передбачає формування жорсткого механізму громадського впливу на сферу державного управління за допомогою представницьких інститутів, які націлені на докладну перевірку та нагляд.

Професійна відповідальність – тримання відповіді за дотримання специфічних професійних норм, що регулюють поведінку суб’єкта діяльності, які, як правило, є нормами професійної етики.

Професійна гідність – внутрішня впевненість у власній цінності як професіонала, що ґрунтується на почутті самоповаги до власних професійних надбань та самооцінці своєї професійної діяльності.

Професійна честь – оцінка значущості, зовнішнє суспільне визнання дій та здобутків людини як представника професії, що виявляється в суспільному авторитеті.

Професійне призначення державних управлінців у демократичних країнах – служіння своєму народу та кожному його громадянину.

Професійний егоїзм – прагнення захистити діяльність своєї професійної групи від публічної критики, відстояти право на здобуті попередньо матеріальні привілеї, престиж та інші переваги, що передбачає обґрунтування правомірності зниження внутрішньогрупової вимогливості (необхідністю збереження “професійної таємниці”, неприпустимістю втручання в професійні справи з боку некваліфікованої суспільної думки тощо).

Професіоналізм особистості – якісна особливість суб’єкта праці, що відображає високий рівень розвитку професійних і ділових якостей, характеризує ціннісні орієнтації та мотивацію, що спрямовані на виконання соціального призначення професії та на розвиток спеціаліста.

Стиль керівництва – упорядковане, уміле використання всіх методів керівництва, поєднане з особистими якостями і здібностями керівника.

Стратегія збалансованого розвитку – узгоджений комплекс процесів аналізу, обговорення, зміцнення потенціалу, планування та інвестування, що ґрунтуються на участі громадськості й постійному вдосконаленні та прагнуть інтегрувати короткострокові й довгострокові економічні, соціальні та природоохоронні завдання суспільства на основі взаємно підтримуючих підходів, де це можливо, та на основі пошуку компромісів, де таке поєднання неможливе.

Толерантність – 1) морально-психологічна установка особи на сприйняття іншої людини в її інакшості, визнання за цією людиною права на самобутнє існування; 2) утримання від агресії та терпимість до ідей, звичок, норм поведінки, які не подобаються іншим або викликають у них неприязнь.

Турбота – співчуття, піклування про когось.

Управлінське спілкування – спілкування, що викликано необхідністю здійснення управлінських функцій із врахуванням зворотного зв’язку.

Участь – процес залучення людей до вирішення питань, які є важливими для них (або можуть бути важливими).

Цінності демократично орієнтованого державного управління – зазначення людської, соціальної та культурної важливості, значущості об’єктів та явищ демократично орієнтованого державного управління, якими виступають життя та гідність людини, повага до неї, справедливість, солідарність тощо.

ДОДАТКИ

Додаток А

Індикатор “Три виміри етичності державного управління” (ІТВЕДУ-01)*

1. Який ступінь впливу структур і сил на соціально-політичне та економічне життя у вашій області/місті?

Будь ласка, попередньо ознайомтесь з усім переліком діючих сил.

Оцініть ступінь впливу кожної діючої сили в нижченаведеній таблиці, позначивши номер, що відповідає вашій відповіді за такою шкалою:

1	2	3	4	5	9
Зовсім не впливає	Впливає малою мірою	Впливає	Помітно впливає	Справляє визначальний вплив	Важко відповісти

	Діючі групи і сили	Оцінка рівня впливу
1	Державна промисловість	1 2 3 4 5 9
2	Великий приватний бізнес, великі фінансові і комерційні структури	1 2 3 4 5 9
3	Малий бізнес	1 2 3 4 5 9
4	Адміністрація Президента України	1 2 3 4 5 9
5	Кабінет Міністрів України	1 2 3 4 5 9
6	Верховна Рада України	1 2 3 4 5 9
7	Судові органи	1 2 3 4 5 9
8	Національний банк України	1 2 3 4 5 9
9	Служба безпеки України	1 2 3 4 5 9
10	Міністерство внутрішніх справ України	1 2 3 4 5 9
11	Податкові органи	1 2 3 4 5 9
12	Збройні сили України	1 2 3 4 5 9
13	Прокуратура України	1 2 3 4 5 9
14	Міжнародні фінансові організації	1 2 3 4 5 9
15	Обласна і районні адміністрації	1 2 3 4 5 9
16	Органи місцевого самоврядування	1 2 3 4 5 9
17	Партії лівої орієнтації	1 2 3 4 5 9
18	Партії правої орієнтації	1 2 3 4 5 9
19	Центристські партії	1 2 3 4 5 9
20	Кримінальні структури	1 2 3 4 5 9
21	Працююче населення області	1 2 3 4 5 9
22	Непрацююче населення області (пенсіонери, безробітні, ін.)	1 2 3 4 5 9
23	Молодь	1 2 3 4 5 9
24	Засоби масової інформації	1 12 3 4 5 9

*Розроблено В.Саламатовим у рамках проекту “Моніторинг національних інтересів України”.

2. Як ви оцінюєте рівень довіри населення вашої області/міста до:

		Повна недовіра				Повна довіра	Важко відповісти
1	Керівників державної промисловості	1	2	3	4	5	9
2	Представників значного приватного бізнесу	1	2	3	4	5	9
3	Представників малого бізнесу	1	2	3	4	5	9
4	Адміністрації Президента України	1	2	3	4	5	9
5	Кабінету Міністрів України	1	2	3	4	5	9
6	Верховної Ради України	1	2	3	4	5	9
7	Судових органів	1	2	3	4	5	9
8	Національного банку України	1	2	3	4	5	9
9	Служби безпеки України	1	2	3	4	5	9
10	Міністерства внутрішніх справ України	1	2	3	4	5	9
11	Податкових органів						
12	Збройних сил України	1	2	3	4	5	9
13	Прокуратури України	1	2	3	4	5	9
14	Міжнародних фінансових організацій	1	2	3	4	5	9
15	Обласної, районної адміністрацій	1	2	3	4	5	9
16	Органів місцевого самоврядування	1	2	3	4	5	9
17	Партій лівої орієнтації	1	2	3	4	5	9
18	Партій правої орієнтації	1	2	3	4	5	9
19	Центристських партій	1	2	3	4	5	9
20	Кримінальних структур	1	2	3	4	5	9
21	Працюючого населення області	1	2	3	4	5	9
22	Непрацюючого населення області	1	2	3	4	5	9
23	Молоді	1	2	3	4	5	9
24	Засобів масової інформації	1	2	3	4	5	9

3. Які інтереси прагнуть задовольнити нині:

		Національні інтереси				Власні інтереси
1	Керівники державної промисловості	1	2	3	4	5
2	Представники великого приватного бізнесу	1	2	3	4	5
3	Представників малого бізнесу	1	2	3	4	5
4	Адміністрація Президента України	1	2	3	4	5
5	Кабінет Міністрів України	1	2	3	4	5
6	Верховна Рада України	1	2	3	4	5
7	Судові органи	1	2	3	4	5
8	Національний банк України	1	2	3	4	5
9	Служба безпеки України	1	2	3	4	5
10	Міністерство внутрішніх справ України	1	2	3	4	5
11	Податкові органи					
12	Збройні сили України	1	2	3	4	5
13	Прокуратура України	1	2	3	4	5
14	Міжнародні фінансові організації	1	2	3	4	5
15	Обласні, районні адміністрації	1	2	3	4	5
16	Органи місцевого самоврядування	1	2	3	4	5
17	Партії лівої орієнтації	1	2	3	4	5
18	Партії правої орієнтації	1	2	3	4	5
19	Центристські партії	1	2	3	4	5
20	Кримінальні структури	1	2	3	4	5
21	Працююче населення області	1	2	3	4	5
22	Непрацююче населення області	1	2	3	4	5
23	Молодь	1	2	3	4	5
24	Засоби масової інформації	1	2	3	4	5

**Експрес-оцінка “Етичні цінності в організаційному розвитку”
(ЕЦОР-2013)***

Вхідна інструкція

Цей опитувальник спрямовано для вихідної скринінгової оцінки етичних характеристик функціонування організації. Це може бути першим кроком у внутрішньому аудиті чи складовою програми організаційного розвитку.

Надайте відверті відповіді на запропоновані запитання. Від цього залежить надійність отриманих результатів.

Поставте один бал за кожену вашу відповідь незалежно від того, надасте ви позитивну чи негативну відповідь. Відсутність відповіді враховується під час підбиття підсумків як нуль.

Запитання	Відповіді	
	Так	Ні
1. Чи є у вашій організації зрозумілі кодекси етичної поведінки, що адресовані до конфлікту інтересів, протиправних чи негідних дій і процедур щодо розкриття потенційних конфліктів?		
2. Чи розглядаються ці кодекси періодично за участі переважної більшості персоналу організації?		
3. У разі відсутності прописаного кодексу поведінки чи підкреслюєте ви важливість чесності, порядності й етичності поведінки на зібраннях персоналу, під час міжособистісного спілкування і на прикладі вашої власної повсякденної діяльності?		
4. Чи ефективно поширюється в вашій організації обов'язок бути чесним та етично поводитись як на словах, так і у власній поведінці щодо професійних справ?		
5. Чи вимагають службовці один від одного робити правильні речі?		
6. Чи здатні ви розв'язувати потенційні проблеми, такі як скарги споживачів чи клієнтів, несвоєчасні відповіді або високу плинність кадрів?		
7. Чи розглядаєте ви подібні проблеми навіть тоді, коли їх розв'язання може коштувати досить дорого?		
8. Чи існує у вас практика (певний процес, технологія) дослідження проблем?		
9. Чи існують доступні для службовців відповідні канали комунікації, якщо вони не можуть висловити власну стурбованість безпосередньому керівникові?		
10. Чи поважається анонімність і конфіденційність?		
11. Чи розуміють службовці, що існує спеціальний статус, який захищає їх від догани, якщо вони звернуть увагу на проблеми?		
12. Чи користуються службовці існуючими можливостями спілкування з керівництвом?		
13. Чи пояснюєте ви співробітникам коли і які ситуації потребують спеціального втручання?		
14. Чи документуєте і пояснюєте ви управлінське втручання?		

*Опитувальник розроблено В.Саламатовим на основі матеріалів тренінгу з організаційного розвитку Інституту державного управління Карла Вінсона Університету Джорджії, США. Саламатов В. Методика експрес-оцінки якості адміністративного управління [Електронний ресурс] / Володимир Саламатов // Віче. – 2013. – № 10. – С. 18–22. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3671/>

15. Чи досліджуються і документуються відхилення від установленної політики?		
16. Чи забороняється певне управлінське втручання в існуючі процедури контролю?		
17. Чи реагуєте ви на порушення управлінських стандартів?		
18. Якщо мають місце дисциплінарні дії внаслідок порушень, чи інформують про це співробітників, коли це можливо?		
19. Чи існує значний тиск або спокуси порушити етичні цінності, яким неможливо протистояти?		
20. Чи базуються оцінювання в основному на досягненні короткотермінових цілей діяльності?		
21. Чи існують процедури контролю для стримування спокус, які в іншому разі можуть з'явитися?		
22. Чи розуміють службовці як значні, довготермінові питання співвідносяться з короткотерміновими завданнями?		
23. Чи розповсюджуються етичні стандарти на ставлення керівництва до підлеглих?		
24. Чи задовольняє особиста поведінка керівництва нормативам офіційного етичного кодексу / етичних норм?		
25. Чи є суперечності між реально діючими вимогами до рядових службовців і до керівників?		

Обробка і аналіз відповідей

За результатами ваших відповідей визначте суму балів, яку ви набрали у таких групах запитань:

<i>Перша група</i> “Офіційно визнані правила чи кодекси поведінки”: сума балів, що відповідає кількості позитивних відповідей на запитання № 1, 2, 3 = ...
<i>Друга група</i> “Морально орієнтований стиль лідерства”: сума балів, що відповідає кількості позитивних відповідей на запитання № 4, 5, 6, 7 = ...
<i>Третя група</i> “Можливість взаємодії персоналу і вищого керівництва”: сума балів, що відповідає кількості позитивних відповідей на запитання № 8, 9, 10, 11, 12 = ...
<i>Четверта група</i> “Кроки корективної дії”: сума балів, що відповідає кількості позитивних відповідей на запитання № 13, 14, 15, 16, 17, 18 = ...
<i>П'ята група</i> “Реалістичність діючих цілей професійної діяльності”: сума балів, що відповідає кількості негативних відповідей на запитання № 19, 20 і позитивних відповідей на запитання № 21, 22 = ...
<i>Шоста група</i> “Етичність поведінки і позиції керівництва”: сума балів, що відповідає кількості негативних відповідей на запитання № 23, 24 і позитивна відповідь на запитання № 25 = ...

Інтерпретація результатів:

Якщо ви отримали:	
у першій групі “Офіційно визначені правила чи кодекси поведінки”	
3 бали	В організації існують прописані правила чи кодекси поведінки, які висвітлюють прийнятні/належні практики роботи, попередження конфлікту інтересів, очікувані стандарти етичності й моральності поведінки. Скоріше за все вони чітко їх виконують/наслідують
Від 0 до 2 балів	Відсутність прописаних, зрозумілих і відомих для персоналу правил чи кодексів професійної поведінки виключає важливий ланцюг щодо комунікативної професійної поведінки персоналу, а також можливість чітко виконувати етичні стандарти, оскільки вони можуть бути невідомі персоналу або неадекватно ним сприйматися
у другій групі “Морально орієнтований стиль лідерства”	
4 бали	Керівництво організації демонструє/наслідує стиль лідерства, який надає чіткі моральні настанови щодо того, що є правильним, а що ні. Це розуміють і приймають в організації
Від 0 до 3 балів	Подвійність морально-етичних стандартів на управлінському рівні іноді може бути “зручним” для персоналу, але створює відчуття непередбачуваності у перспективі, підриває авторитет керівництва і мотивацію персоналу щодо відданості роботі
у третій групі “Можливість взаємодії персоналу і вищого керівництва”	
5 балів	Службовці всіх рівнів мають можливість обговорювати з вищим керівництвом питання етичного і морального ґатунку, що забезпечує стабільність функціонування організації та має важливий мотиваційний сенс щодо відданості роботі
від 0 до 4 балів	Обмеженість або відсутність комунікації між персоналом і керівництвом поступово створює розрив між управлінськими рівнями в організації, що негативно впливає на морально-етичний клімат в організації і виключає один із каналів зворотного зв'язку в системі управління
у четвертій групі “Кроки коригуючої дії”	
6 балів	У вас вчасно застосовуються відповідні коригуючі дії у відповідь на відхилення від статутів (відомства, організації тощо), правил професійної поведінки, прийнятих політик, процедур, регламентів діяльності
Від 0 до 5 балів	Задля запровадження коригуючих дій щодо порушення принципів етичної професійної поведінки можливо розробити кодекс поведінки, роз'яснювати і поширювати інформацію щодо сенсу, значення і можливості відповідних коригуючих дій у вашій організації
у п'ятій групі “Реалістичність діючих цілей професійної діяльності”	
4 бали	Ваша організація орієнтована на виконання реалістичних цілей, що має велике значення зі стратегічної точки зору
Від 0 до 3 балів	Примушення досягати нереалістичних цілей діяльності, особливо щодо короткотермінових результатів, підриває моральний клімат організації, оскільки спрямовує персонал на очевидне марне витрачання обмежених ресурсів
у шостій групі “Етичність поведінки і позиції керівництва”	
3 бали	Позиція і дії вашого керівництва напевно відповідають етичним стандартам
Від 0 до 2 балів	Вашому керівництву варто було б замислитись над етичністю поведінки і довготерміновими наслідками подібної позиції. Це може бути ключовим аспектом щодо бар'єрів організаційного розвитку

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Акофф Р.* Планирование будущего корпорации / Р. Акофф ; [пер. с англ. В. Бирюкова, М. Крейссберг]. – М. : Сирин, 2002. – 256 с.
2. *Андрущенко В. П.* Организованное общество. Проблема организации и общественной самоорганизации в период радикальных трансформаций в Украине на рубеже веков: опыт социально-философского анализа / В. П. Андрущенко. – М. : Атлант ЮЭМСИ, 2006. – 498 с.
3. *Апресян Р. Г.* Профессиональная, прикладная и практическая этики [Электронный ресурс] / Р. Г. Апресян. – Режим доступа : <http://ethicscenter.ru/ed/kaunas/apr.html>. – Название с экрана.
4. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика. – К. : Основи, 2000. – 192 с.
5. *Балобанов А.* Понимание эффективности муниципального управления в городах России и Украины (сравнительное инструментальное исследование) / А. Балобанов, В. Саламатов // Город. упр. – 2001. – № 11 (63). – С. 20–44.
6. *Бендикс Р.* Образ общества у Макса Вебера / Р. Бендикс // М. Вебер. Избранное. Образ общества. – М. : Юрист, 1994. – С. 567–588.
7. *Бергер П. Л.* Социология: биографический подход / П. Л. Бергер, Б. Бергер ; пер. с англ. В. Ф. Анурина // Личностно-ориентированная социология. – М. : Академ. проект, 2004. – С. 23–396.
8. *Браун П. М.* Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / М. Пол Браун. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
9. *Брюс У. М.* Кодексы профессиональной этики [Электронный ресурс] / У. М. Брюс ; пер. Н. Ипатовой. – Режим доступа : http://dps.smrtlc.ru/Int_Encycl/Codes_of_ethics.htm. – Название с экрана.
10. *Вайс К. Г.* Оцінювання / К. Г. Вайс. – К. : Основи, 2000. – 672 с.
11. *Василевская Т.* Значимость ценностей профессиональной этики в посткризисный период / Т. Василевская // Kryzys finansowy – przebieg i skutki społeczno-gospodarcze w Europie Środkowej i Wschodniej / pod red. Sławomira Partyckiego. – Tom II. – Lublin : Wydawnictwo KUL, 2012. – S. 25–31.
12. *Василевська Т. Е.* Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2013. – 76 с.
13. *Василевська Т. Е.* Етика державного службовця як засіб запобігання та протидії корупції : навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов. – К. : НАДУ, 2011. – 72 с.
14. *Василевська Т. Е.* Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.
15. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие / И. А. Василенко. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : ИКД Логос ; ИНФРА-М, 2001. – 199 с.

16. *Васильев Д. В.* Административная этика как средство противодействия коррупции / [Д. В. Васильев, П. Ю. Дробышев, А. В. Конов]. – М. : Моск. Центр Карнеги, 2003. – 46 с.
17. *Васильевене Н.* Институализация деловой этики: от философии до менеджмента ценностей / Н. Васильевене, А. Васильев // Прикладная этика: метаэтические рефлексии. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM) : 12 см. – Систем. вимоги : Pentium ; 32 Mb RAM ; Windows 95, 98, 2000, XP ; MS Word 97-2000. – Назва з контейнера.
18. *Вебер М.* Избранные произведения / Макс Вебер ; [пер. с нем. М. И. Левиной, А. Ф. Филиппова, П. П. Гайденоко] ; общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденоко. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
19. *Газара К.* Етика – мистецтво розумного прийняття рішень / К. Газара // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 2 (28). – С. 49–50.
20. *Гогвуд Б.* Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган ; пер. з англ. А. Олійник ; наук. ред. пер. В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 396 с.
21. *Гжегорчик А.* Життя як виклик: вступ до раціоналістичної філософії / Анджей Гжегорчик ; [пер. з пол. Б. Домбровського, О. Гірного]. – Варшава ; Львів : Scholar, 1997. – 264 с.
22. Демократія – це дискусія: громадянська заангажованість у старих і нових демократіях / за ред. С. Майєрс. – Нью-Лондон ; Коннектикут : [б. в.], 1997. – 66 с.
23. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / кол. авт. : В. М. Князев, І. Ф. Надольний, Т. Е. Василевська та ін. ; за ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – 320 с.
24. Добросесність на державній службі [Електронний ресурс] : тематичний огляд політики ОЕСР “Policy Brief”. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/56/October2008.pdf>. – Назва з екрана.
25. *Друкер П. Ф.* Эффективный управляющий [Электронный ресурс] / П. Ф. Друкер. – Режим доступа : http://book-read.ru/libbook_100125.html. – Название с экрана.
26. Европейские принципы государственного управления [Электронный ресурс] / Публикация СИГМА. – 1999. – № 27. – Режим доступа : www.oecd.org/site/sigma/.../Sergei_Rus_SP27_99Rev1.pdf. – Название с экрана.
27. Енциклопедія політичної думки / [редкол. : К. Лігов, В. Скуратівський, Л. Фінберг] ; пер. з англ. за ред. Н. Лисюк. – К. : Дух і Літера, 2000. – 472 с.
28. Загальні правила поведінки державного службовця [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>. – Назва з екрана.
29. *Иванчук Н. В.* Понимающая власть: синтез знания, интересов власти и народа [Электронный ресурс] / Н. В. Иванчук // ЧиновникЪ. – 2002. – № 6 (22). – Режим доступа до журн. : <http://chinovnik.uapa.ru/modern/author.php>. – Название с экрана.

30. Классики теории государственного управления: американская школа / [ред.] Д. Шафритц, А. Хайд ; [пер. с англ. Т. И. Борисенко и др.]. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – 799 с.
31. *Козаков В. М.* Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні : монографія / В. М. Козаков. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 284 с.
32. *Колаковський Л.* Міні-лекції на максі-теми / Л. Колаковський ; [пер. з пол. Р. Харчук]. – К. : Основи, 1999. – 133 с.
33. *Колбеч Г. К.* Політика: основні концепції в суспільних науках / Г. К. Колбеч ; пер. з англ. О. Дем'янчука. – К. : Видавн. дім “КМ Академія”, 2004. – 127 с.
34. Конвенция ООН против коррупции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/russian/document/convents/corruption.pdf>. – Название с экрана.
35. *Кондратенко О. М.* Технологія формування управлінської команди державних службовців [Електронний ресурс] / О. М. Кондратенко // Держ. упр.: теорія та практика. – 2006. – № 1. – Режим доступу до журн. : <http://www.nbuv.gov.ua/e%2Djournals/DUTP/2006-1>. – Назва з екрана.
36. *Кони А. Ф.* Уголовный процесс: нравственные начала / А. Ф. Кони. – [2-е изд., испр.]. – М. : Современ. гуманит. ун-т, 2006. – 150 с.
37. Конфликты интересов [Электронный ресурс] / Составлено Независимой Комиссией по борьбе с коррупцией Нового Южного Уэльса, Австралия. – Режим доступа : http://www.transparency.org.ru/INTER/DOC/AUS/conflicts_interest.doc. – Название с экрана.
38. Короткий оксфордський політичний словник : пер. з англ. / за ред. І. Макліна, А. Макмілана. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2006. – 789 с.
39. Корпоративная этика : учеб. пособие / авт.-сост. И. Н. Кузнецов. – М. : Изд-во деловой и учеб. лит., 2003. – 480 с.
40. *Крозье М.* Организационные изменения в системе государственного управления / М. Крозье // Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт. – М. : Луч, 1994. – Вып. 1. – С. 58–63.
41. *Льюис К. У.* Этический вызов на государственной службе / К. У. Льюис // Государственная служба. Зарубежный опыт. – Вып. 5. – М. : РАГС, 1995. – С. 1–98.
42. *Майер Р.* Развитие персонала и повышение квалификации [Электронный ресурс] / Р. Майер, М. Эдель // ЧиновникЪ. – 1998. – № 3 (3). – Режим доступа до журн. : <http://chinovnik.uara.ru/modern/author.php?id=161>. – Название с экрана.
43. *Майерс Д.* Социальная психология / Д. Майерс ; [пер. с англ. З. Замчук]. – [7-е изд.]. – СПб. : Питер, 2007. – 794 с. – (Серия “Мастера психологии”).
44. *Макінтайр Е.* Після чесноти: дослідження з теорії моралі / Е. Макінтайр. – К. : Дух і Літера, 2002. – 436 с.

45. Малахов В. А. Етика : курс лекцій : навч. посіб. / В. А. Малахов. – [2-ге вид., переробл. і допов.]. – К. : Либідь, 2000. – 384 с.
46. Мамут Л. С. Образ государства как алгоритм политического поведения / Л. С. Мамут // Обществ. науки и современность. – 1998. – № 6. – С. 85–97.
47. Маркова А. К. Психология профессионализма / А. К. Маркова. – М. : Педагогика, 1996. – 256 с.
48. Медвидь Ф. М. История и теория становления системы национальных интересов Украины: правовые коллизии / Ф. М. Медвидь // Науч. зап. Ин-та полит. и этнонац. исслед. им. И. Ф. Кураса НАН Украины. – К., 2008. – Вып. 42. – С. 210–221.
49. Методичні рекомендації до вивчення теми “Культура та етика публічного адміністрування” (для слухачів спец. “Публічне адміністрування” денної форми навчання) / уклад. : В. М. Князєв, Т. Е. Василевська. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 44 с.
50. Мілер В. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі / В. Мілер, О. Гределанд, Т. Кошечкіна ; пер. з англ. Д. Складенка. – К. : К.І.С., 2004. – 328 с.
51. Норми етики в управлінні : матеріали укр.-америк. симпозіуму 24–25 трав. 1994 р. – К. : ІДУС, 1994. – 106 с.
52. Ньюстром Дж. В. Организационное поведение: поведение человека на рабочем месте / Дж. В. Ньюстром, К. Дэвис ; пер. с англ. под ред. Ю. Н. Каптуевского. – СПб. : Питер, 2000. – 448 с. – (Серия “Теория и практика менеджмента”).
53. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия / А. В. Оболонский / Ин-т гос-ва и права. – М. : Дело, 2002. – 168 с.
54. Омаров А. М. Управление: искусство общения / А. М. Омаров. – М. : Сов. Россия, 1983. – 237 с.
55. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [Электронный ресурс] / Программа государственного управления. Инфраструктура этики. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/puma/ethics/pubs/russianeth.pdt>. – Название с экрана.
56. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [Электронный ресурс] / Приложение V. Рекомендация Совета по совершенствованию этики поведения на государственной службе. – Режим доступа : <http://oecdmoscoworg.83.com1.ru/rusweb/rusfeder/p5.htm>. – Название с экрана.
57. Організаційна культура : навч.-метод. посіб. / уклад. : А. В. Ліпенцев, В. М. Князєв, Т. Е. Василевська ; за заг. ред. В. М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 44 с.
58. Орлова Т. М. Коммуникативный ресурс управления / Т. М. Орлова // Государственное управление в XXI веке: концепции, методы и технологии : материалы Междунар. конф., посвящен. 10-летию фак-та гос. упр. МГУ им. М. В. Ломоносова (26–29 мая 2003 г.) / отв. ред. Л. И. Семенникова. – М. : Изд-во АЛЕКС, 2003. – С. 383–388.

59. Основы этических знаний / [В. П. Клычков, М. Н. Росенко, А. М. Склярова и др.] ; отв. ред. М. Н. Росенко. – [2-е изд., испр. и доп.]. – СПб. : Лань, 2002. – 224 с. – (Учебник для вузов. Специальная литература).
60. *Охотский Е.* Нравственность и власть / Е. Охотский // Власть. – 1998. – № 5. – С. 17–20.
61. Парламентская этика: сравнительный анализ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ndi.ru/ARCHIVE/Russian/Parlament_Ethic/Parl_Ethic_2.shtml-SKK. – Название с экрана.
62. *Парсонс В.* Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / Вейн Парсонс ; пер з англ. О. Дем'янчука. – К. : Видавн. дім “Києво-Могилян. акад.”, 2006. – 520 с.
63. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? : пер. с англ. / [А. Рабренович, Д. Кумбиз, Б. Кудрика и др.] ; под ред. Т. Верхейна. – М. : Права человека, 2001. – 512 с.
64. *Попов С. В.* Организационно-деятельностные игры: мышление в зоне риска [Электронный ресурс] / С. В. Попов. – Режим доступа : http://www.ckp.ru/biblio/p/porov/odi_mvzr.htm. – Название с экрана.
65. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – С. 490.
66. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764. – С. 9.
67. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17 трав. 2012 р. № 4722-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 45. – Ст. 1739. – С. 82.
68. Проблеми й тенденції розвитку галузі науки “Державне управління” в Україні: від теорії до практики : зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 116 с.
69. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт ; [пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик]. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
70. Реформа государственной службы: Канадский опыт и Российская действительность / [А. Г. Барабашев, С. В. Кабышев, А. В. Оболенский и др.] ; отв. ред. А. Г. Барабашев и С. В. Кабышев. – М. : Формула права, 2006. – 148 с.
71. *Розанвалон П.* Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / П. Розанвалон ; пер. з фр. Є. Марічева. – К. : Видавн. дім “Києво-Могилян. акад.”, 2009. – 287 с.
72. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи / М. І. Мельник (кер. авт. кол.), Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін. – К. : Нора-прінт, 2002. – 160 с.
73. *Ролз Дж.* Теорія справедливості / Дж. Ролз ; [пер. з англ. О. Мокровольський]. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 822 с.
74. *Роуз Р.* Посткоммунизм и проблемы доверия: переосмысление проблем гражданского общества (1995 г.) [Электронный ресурс] / Р. Роуз. – Режим доступа : <http://www.ndi.ru/index.shtml>. – Название с экрана.

75. Рудакевич М. І. Етика державних службовців : монографія / М. І. Рудакевич. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 360 с.
76. Рудакевич М. І. Етика державної служби (зарубіжний досвід) / М. І. Рудакевич. – К. : [б. в.], 2002. – 108 с.
77. Руткевич М. Власть: кризис доверия / М. Руткевич // Власть. – 1999. – № 4. – С. 62–73.
78. Рябов С. Г. Політологічна теорія держави : [навч. посіб. для студ. гуманітар. фак. вищ. навч. закл.] / С. Г. Рябов. – К. : Тандем, 1996. – 240 с. – (Трансформація гуманітарної освіти в Україні).
79. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г. А. Саймон ; [пер. з англ. Р. Ткачука]. – [Вид. переробл. і допов. числен. заув. авт.]. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.
80. Саламатов В. Методика експрес-оцінки якості адміністративного управління / Володимир Саламатов. – Віче. – 2013. – № 10. – С. 18–22.
81. Саламатов В. О. Когнітивні моделі соціальної реальності в державному управлінні: сутність, можливості та механізми застосування : монографія / В. О. Саламатов. – К. : НАДУ, 2006. – 212 с.
82. Словарь по этике / [под ред. И. Кона]. – [5-е изд.]. – М. : Политиздат, 1983. – 445 с.
83. Сокращение роли государства: государственное управление и устойчивое человеческое развитие : регион. докл. ПРООН, Нью-Йорк, июль 1997 г. / Региональное бюро для Европы и СНГ ПРООН. – М. : Права человека, 1997. – 139 с.
84. Соловьев А. И. Этика бюрократии: постсоветский синдром / А. И. Соловьев // Обществ. науки и современность. – 1995. – № 4. – С. 48–57.
85. Стоун Д. Парадокс політики: мистецтво ухвалення політ. рішень / Дебора Стоун. – К. : Видавн. дім “Альтернативи”, 2000. – 304 с.
86. Стрельцов В. Ю. Ціннісний феномен європейського врядування / В. Ю. Стрельцов. – Х. : Вид-во асоціації д-рів наук з держ. упр., 2012. – 274 с.
87. Толочек В. А. Современная психология труда : учеб. пособие / В. А. Толочек. – СПб. : Питер, 2005. – 479 с. – (Серия “Учебное пособие”).
88. Тоффлер Э. Метаморфозы власти / Э. Тоффлер ; [пер. с англ. В. В. Белокоскова и др.]. – М. : АСТ, 2003. – 669 с. – (Philosophy).
89. Філософські проблеми державного управління : навч.-метод. посіб. / В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2012. – 220 с.
90. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Ф. Фукуяма ; [пер. с англ. Д. Павловой, В. Кирющенко, М. Колопотина]. – М. : АСТ : АСТ Москва : Хранитель, 2006. – 730, [6] с.
91. Чмут Т. К. Етика ділового спілкування : навч. посіб. / Т. К. Чмут, Г. Л. Чайка. – К. : Вікар, 2003. – 223 с. – (Вища освіта XXI століття).
92. Чуднова Т. А. Правовые и этические проблемы взаимодействия государственных служб с общественностью [Электронный ресурс] / Т. А. Чуднова. –

Режим доступа : <http://www.infokniga.ru/ellibr/municipal/sb2001/45dokl.html>. – Название с экрана.

93. *Шепель В. М.* Управленческая этика / В. М. Шепель. – М. : Экономика, 1989. – 246 с.

94. *Шульга М. О.* Особливості процесу зміни правлячих еліт у період системної трансформації суспільства / М. О. Шульга // Українське суспільство на порозі третього тисячоліття. – К. : Ін-т соціол. НАН України, 1999. – С. 322–355.

95. Этическая мысль: науч.-публицист. чтения / [отв. ред. А. А. Гусейнов]. – М. : Политиздат, 1988. – 384 с.

96. Этический кодекс Американского общества государственного управления (АОГУ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/1999/vestniksf108-20/>. – Название с экрана.

97. *Якименко Ю.* Держслужба за правилами: про користь того, як корисно вчитися в інших / Ю. Якименко // Дзеркало тижня. – 2005. – № 44 (572). – С. 5.

98. *Якунин В. И.* Ценностно-идеологические механизмы формирования государственной политики / В. И. Якунины // Управление государством: проблемы и тенденции развития. Полит. наука : Ежегодник 2007 / Рос. ассоциация полит. науки ; гл. ред. А. И. Соловьев. – М. : РОССПЭН, 2008. – С. 240–271.

99. *Dobel R. J.* The real politic of ethics codes: An implementation approach to public ethics / R. J. Dobel // Ethics and public administration. – N.Y., 1993. – P. 158–176.

100. *Drucker P. F.* The Essential Drucker / P. F. Drucker. – Recorded Books, 2001. – 368 p.

101. Ethics in the public service / [edited by R. A. Chapman]. – Ottawa : Carleton University Press, 1993. – 178 p.

102. Ethics in the public service: Current issues and practice. – Paris : OECD, 1996. – 66 p. – (Series “Public Management Occasional Papers”, N 14).

103. Good Governance and Human Rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ohchr.org/en/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>. – Назва з екрана.

104. *Lewis C. W.* Ethics codes and ethics agencies: current practices and emerging trends / C. W. Lewis // Ethics and public administration. – N.Y., 1993. – P. 136–157.

105. *Plant J. F.* Codes of Ethics / J. F. Plant // Handbook of Administrative Ethics (Public Administration and Public Policy) ; Cooper T. L. (Ed). – N. Y. : Marcel Dekker, 2000. – P. 309–335.

106. Recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in public service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>. – Назва з екрана.

107. *Vasylevska T. E.* Ethical provisions of ethnopolitics / T. E. Vasylevska // Identity and tolerance in interethnic civil society. Selected papers of the III international seminar, May, 11–14, 2004, Alushta / editors : Kjartan Selnes, Tatiana Senyushkina. – Oslo, 2004. – P. 141–146.

108. What is good governance? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>. – Назва з екрана.

Навчальне видання

ВАСИЛЕВСЬКА Тетяна Едуардівна
САЛАМАТОВ Володимир Олександрович
МАРУШЕВСЬКИЙ Геннадій Борисович

ЕТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Підручник

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактори: *С. М. Шиманська, Л. О. Воронько*
Коректори: *С. Г. Крушельницька, М. В. Кукоба*
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 23.04.2015.
Формат 70 × 100/16. Обл.-вид. арк. 12,57. Ум.-друк. арк. 11,85.
Тираж 300 пр.

Національна академія державного управління
при Президенті України.
03680, Київ, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: uvd.nadu@ukr.net

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003

Василевська Т. Е.

В19 Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. – К. : НАДУ, 2015. – 204 с.

ISBN 978-966-619-356-1.

У підручнику розглядаються основні проблеми та виявляються концептуальні засади етики державного управління; характеризується моральнісний зміст місії державного управління, його основні цінності та принципи, етичні норми і стандарти поведінки державних управлінців. Здійснюється аналіз етичних основ упровадження політики. Описується ціннісно-нормативна модель особистості державного управлінця. Розкриваються етичні виміри організаційної культури державних службовців, аналізуються механізми підтримки етики державного управління.

Розрахований на слухачів магістерських програм “Державне управління”, “Управління суспільним розвитком”, “Публічне адміністрування”, науковців, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, а також усіх, кого цікавлять проблеми етики державного управління.

УДК 174:35.08