

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування

КОТОВИЧ ГАННА ВОЛОДИМИРІВНА

ЕТИКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2019

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми За сучасних умов, коли формуються ринкові відносини, розбудовується громадянське суспільство і правова держава, зростання вільного саморегулюючого першопочатку в праці, підсилення моральних чинників у системі її стимулів, гуманізація різних сфер праці призводить до постійного розширення кола професій, що претендують на формування власних етичних кодексів. Стає очевидним те, що прогресивний розвиток сучасного суспільства, усіх боків суспільного життя залежить від рівня загальноосвітньої та професійної підготовки, загальної культури, моральних якостей працівників. Звичайно, що кожна трудова діяльність базується на моральній системі суспільства. Професійна діяльність утворює систему взаємопов'язаних моральних стосунків. Ці стосунки і складають професійну етику.

Для ефективного виконання державних та регіональних завдань сьогодні вже недостатньо бути професійно підготовленим працівником, мати необхідні знання й достатній досвід роботи, необхідно також уміти встановлювати ділові стосунки зі споживачами управлінських послуг та не допускати упередженості чи перевищення службових повноважень, а це можливо лише за умови постійного дотримання правил етичної поведінки, наявності в державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування стійких етичних переконань, розуміння етичних принципів, вимог і здатності до доброчесної службової поведінки. Потреба в посиленні етичних засад публічної служби в Україні відповідає також світовому вектору суспільного розвитку та адаптації до стандартів Європейського Союзу.

Розвиток етичної культури державних службовців та посадових осіб органу місцевого самоврядування також залежить від правосвідомості та правової культури громадян.

Актуальність даної теми полягає в тому, що наразі етична складова діяльності державних службовців є питанням, яке потребує ґрунтовного дослідження в силу трансформації характеру надання адміністративних послуг з виключно управлінського на сервісний. Етика державного службовця є складовою частиною системи професійної етики. Від рівня етичності державних службовців залежить рівень демократичності взаємодії особи та держави в аспекті надання та отримання адміністративних послуг. Саме тому на шляху до європеїзації та гуманізації слід перш за все виходити з морально-етичних засад побудови державної служби.

Станом на сьогодні проблематика етичності та моральності державних службовців набуває все більшого значення у зв'язку із стрімким розвитком корупції. В контексті діяльності державних службовців етика носить юридично значущий характер, тому створення чіткої системи правил етики державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має принципове значення. В умовах сьогодення переосмислення сутності управління є ключовим аспектом в процесі демократизації суспільства. В першу чергу дані зміни повинні стосуватися державної служби та характеру здійснення державними службовцями своїх обов'язків. Першочерговим завданням є досконале законодавче закріплення та чітке дотримання правил етики, налагодження тісних взаємозв'язків між державними службовцями та громадянами, відкритість діяльності державних службовців, інформаційне забезпечення громадян. Дослідження свідчать, що правосвідомість та правова культура українського суспільства, яка є одним з головних показників рівня розвитку суспільства, наразі лише перебуває на стадії формування і потребує

цілеспрямованої діяльності з її становлення та розвитку. Виявлення ознак високої правосвідомості та правової культури є не тільки показником високої громадської активності, а й першочерговим завданням на шляху розбудови нашої держави, адже саме правосвідомість, правова культура та висока етична культура є соціальною гарантією дії верховенства правового закону в суспільстві, а отже і розвиток України, як країни з високими можливостями.

Саме тому вивчення процесів формування і функціонування, удосконалення, оптимізації етичної, правової культури та правосвідомості державних службовців має виняткове значення для нашої країни. Нагальною потребою сьогодення є розвиток системи правового впливу, який би значно підвищував рівень цих явищ. Правосвідомість, правова культура та етична культура корегують та взаємообумовлюють державотворчі процеси в нашій країні.

Сучасний стан економічних та політичних реформ супроводжується суттєвою кризою суспільного життя. Перенасиченість інформаційного поля, ідеологічне розшарування, культ удаваних цінностей (грошей, свободи-свавилля, “правомірного” насильства) унеможлиблює належне усвідомлення громадянами важливості та престижності державної служби. Все це обумовлює актуальність проблеми етичної культури державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування.

Сьогодні є нагальною потреба у відповідній сучасним умовам життя ефективній системі морально-етичного впливу, формуванні та розвитку системи ціннісних орієнтацій державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, яка б ураховувала всі особливості світогляду сучасної людини, останні досягнення науки в сфері державної служби, правознавства, психології, філософії, щоб сформувати високу етичну культуру та правосвідомість державних службовців та посадових осіб органу місцевого самоврядування.

Ступінь дослідженості теми. Проблема формування етики державного службовця та посадових осіб місцевого самоврядування незважаючи на деяку активізацію досліджень у цій галузі, залишається недостатньо розробленою в науці публічного управління.

Упродовж роботи над дипломним дослідженням опрацьовано і проаналізовано ряд нормативно-правових актів, підручників, монографій, наукових статей.

Зокрема, науково-теоретичною базою роботи слугували дослідження етичної культури та правосвідомості таких вчених: Р.С. Байніязова, Ю.Я. Баскіна, Т. Василевської, В.В. Головченка, І.П. Голосніченка, М. І. Рудакевич, та інших.

Проблеми становлення та розвитку етичної культури держслужбовця у контексті демократизації всіх сфер суспільного життя досліджено у працях українських вчених: М. І. Рудакевич, І.П. Греков, Л.М. Сергєєва, В.Б. Авер'янов, А.В Півень.

Низка важливих практичних проблем розвитку етики державного службовця, які мають важливе значення для механізмів вдосконалення етичного рівня розкриті в працях таких вчених, як: Б. В. Авер'янов, О. М. Штирьов, А. В. Півень.

Безпосередньо проблеми правової культури досліджували такі вчені, як В.В. Головченко, О.А. Гук, М.С. Конох, І.А. Омельчук, В.П. Сальніков, А.С. Ткачук.

Метою роботи є визначення механізмів формування етичної культури державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування

Досягнення мети вимагає вирішення таких завдань:

- дослідити сутність і структуру правосвідомості, правової культури та етичної культури державних службовців;

- проаналізувати стан вітчизняної нормативно-правової бази етики державного службовця та посадової особи органу місцевого самоврядування;
- провести аналіз теоретичних засад та механізмів функціонування етики державного службовця в США та країнах Західної Європи;
- запропонувати шляхи удосконалення етичного рівня державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- сформувати систему ціннісних орієнтацій державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є феномен етичної культури державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як системи конкретизованих моральних норм і принципів з урахуванням особливостей тієї чи іншої професійної діяльності людей.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні механізми реалізації етики державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

При дослідженні даного питання були використані всі відомі сучасній науці *групи методів*: загальнонаукові та спеціальні.

Зокрема, при дослідженні понять правосвідомості, правової і етичної культури був використаний формально-логічний метод; при дослідженні умов формування правосвідомості, правової та етичної культури був використаний діалектичний метод; при встановленні основних (фундаментальних) рис правосвідомості, правової культури і етичної культури застосовано метафізичний метод; за допомогою системного (структурного) методу встановлено елементи правосвідомості, правової культури та етичної культури, з'ясовано зв'язки між ними; при аналізі стану етичної культури в Україні та за кордоном застосовано метод аналізу і синтезу та порівняння.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що здійснене комплексне дослідження етики, правової свідомості та правової культури державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і визначено причини низького рівня етики державних службовців та шляхи її підвищення.

вперше:

- в структуру правової культури (право, правовідносини, правосвідомість та правова поведінка) додано ще і правові комунікації, національний менталітет, рівень розвитку юридичних норм (бажано прогресивний розвиток), високий рівень діяльності правоохоронних органів.

проаналізовано:

- сутність, структуру і значення правосвідомості, правової культури та етичної культури;
- стан етики публічних службовців та її нормативне закріплення в Україні, США та країнах Західної Європи;

запропоновано:

- шляхи удосконалення етики державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

визначено:

- ціннісні орієнтації державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що висновки й пропозиції викладені в дослідження можуть бути використані у подальших дослідженнях

інституту державної служби та місцевого самоврядування в Україні; у навчальному процесі для підготовки лекційного матеріалу з дисциплін «Публічне управління», «Місьцеве самоврядування» та ін.; для вдосконалення законодавства, зокрема, при розробці нового Закону України «Про місьцеве самоврядування», при розробці Етичного кодексу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Структура магістерської роботи обумовлена метою, завданнями і логікою дослідження і складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури (69 найменувань), додатку. Загальний обсяг роботи складає 104 сторінки, основний текст - 94 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У першому розділі *«Теоретико-методологічні засади правосвідомості, правової та етичної культури державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування»* охарактеризовано поняття і структуру вищевказаних понять, їх взаємозв'язок та вплив на державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Підрозділ 1.1. "Поняття і структура правосвідомості державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування" присвячений аналізу поняття "правосвідомість"

Важливою групою джерел для написання цього підрозділу є напрацювання вчених Р.С. Байніязова, Ю. Я. Баскіна, Т. Василевської, В. В. Головченка, І. П. Голосніченка, А. Гук, З. Каландарішвілі, М. Матузов, І. Чудінова та ін.

Зроблено висновок, що правосвідомість також можна визначити як сукупність ціннісно-орієнтаційних думок та переконань, що визначають ставлення людей (соціальних груп, окремого громадянина, суспільства в цілому) до права та законодавства, а також його втілення в життя, правових звичаїв та традицій, які регулюють людську поведінку в конкретно визначених юридичних ситуаціях.

Правосвідомість є екзистенційним продуктом людської діяльності, адже завдяки тому, що людина сама створює реальність в процесі повсякденної взаємодії з іншими людьми, така реальність змінюється, відтворюється і взагалі існує. Правосвідомість створюється індивідуально у кожного члена суспільства, проте корегується, адаптується та стає сталою за допомогою всього суспільства.

У підрозділі 1.2. "Поняття і структура правової культури державного службовця та посадової особи органів місцевого самоврядування" розкрита сутність правової культури. Для написання цього підрозділу використано роботи таких вчених: В.Сальнікова, С. Кримського, З. Каландарішвілі, М. Момота та інших.

Під правовою культурою в загальній теорії права розуміють якісний стан правового життя суспільства, який характеризується досягнутим рівнем розвитку правової системи - станом і рівнем правосвідомості, юридичної науки, системи законодавства, законності і правопорядку, правової освіти, також ступенем гарантованості основних прав і свобод людини. Можна сказати, що вона виступає внутрішньою духовною стороною правової системи. У широкому сенсі правову культуру ми розуміємо як все позитивне, що

створено людством у правовій сфері. Вона відбиває стан правосвідомості, юридичної науки, рівень професіоналізму функціонування правоохоронних та правозастосовних органів. У вузькому розумінні правова культура – це рівень знання права членами суспільства і їх ставлення до права, а також престиж права в суспільстві.

Досліджено структуру правової культури та запропоновано додати до права, правовідносин, правосвідомості та правової поведінки ще і правові комунікації, національний менталітет, рівень розвитку юридичних норм (бажано прогресивний розвиток), високий рівень діяльності правоохоронних органів.

У житті суспільства правова культура відіграє важливу роль. По-перше, вона уособлює собою гармонійний розвиток людини, через який досягається загальносоціальний прогрес. Право та юридичні інструменти організовують сприятливе діяльнісне середовище, що виключає насильство, свавілля, руйнування матеріальних і духовних благ, накопичених за тисячоліття суспільством. Правова культура виступає саме тією стримуючою (ненасильницькою) формою, в якій обмежується і витісняється антигромадська поведінка. По-друге, правова культура являє собою сукупність накопичених людством юридичних цінностей. Тому дбайливе відношення до правової культури є умова соціального прогресу, гарантія ефективності зусиль по вдосконаленню людської особистості. По-третє, правова культура - практично єдина глобальна форма, через яку відтворюється цінність і своєрідність національних правових феноменів - державності, правопорядку, правової системи.

У підрозділі 1.3. Поняття і структура етичної культури державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування" проаналізовано поняття і структуру етичної культури.

Визначено, що етика, як теорія моралі, встановлює логічний зв'язок між моральними оцінками, виявляє закони, відповідно до яких виробляються судження, покликані керувати вчинками людей.

Етика не виробляє конкретних рекомендацій, як чинити в тому чи іншому випадку, вона формулює лише загальні абстрактні принципи, на яких можуть бути побудовані конкретні оціночні рекомендації. Професійна етика виявляється у високій культурі державних службовців усіх ланок державного апарату. Вона є показником того, що держава в особі державних службовців служить громадянам країни не тільки правильно, згідно норм законів, а й вірно, віддано та високоякісно.

Етику державних службовців та посадових осіб органу місцевого самоврядування можна розглядати як результат професійної діяльності з огляду на ціннісні орієнтири суспільства, також етику можна розглядати через цілі, завдання, мотиви, засоби, дії, які використовують службовці для досягнення поставленої мети. Такий підхід дасть змогу виявити специфіку етики в професійній діяльності, особливості індивідуальної етики державного службовця як цілісного феномена в єдності правової свідомості, правової культури, моральних відносин і моральної діяльності особистості.

Професійна етика державного службовця допомагає конкретизувати, реалізувати моральні цінності в умовах, часом вельми складних, незвичайних. Професійна етика не формує нові принципи і поняття моральної свідомості, вона як би "приспосовує" вже відомі принципи, поняття до специфічних сфер життєдіяльності людини.

Професійна етика державного службовця - це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів державно-службових відносин, що є сукупністю найбільш

придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих норм загальнолюдської моралі, які властиві конкретному суспільству.

Професійну етику та складові її формування схематично можна зобразити так (рис. 1.1):



Рис. 1.1 Складові формування професійної етики державного службовця

У другому розділі *"Аналіз сучасного стану етики державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні та в зарубіжних країнах"* - проаналізовано стан нормативного регулювання етики публічних службовців в Україні та стан нормативного закріплення етики за кордоном. При написанні цього розділу були проаналізовані роботи таких вчених: Г. Райта, О. Оболенського, Б. Гурне, С. Троза та інших.

У підрозділі 2.1. *"Нормативно-правова база етики державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування в Україні"* визначено, що джерелами професійної етики державних службовців України та посадових осіб місцевого самоврядування є нормативно-ціннісні засади, правила української держави, визначені Конституцією України. Ці засади закріплені в документах (нормативно-правових актах) визначають основні моральні цінності нашого суспільства та етичні вимоги до діяльності державного службовця. У низці законів і нормативно-правових актах закріплено окремі аспекти професійної етики, актуалізація яких зумовлена певними суспільними потребами.

Для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування загальні

правила етичної поведінки затверджує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (зараз Нацдержслужба). Нацдержслужбою було затверджено Правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків.

У підрозділі 2.2. "Теоретичні засади і механізми функціонування етики державного службовця в США" проаналізовано становлення та розвиток питання етики державних службовців.

Етика держслужбовців базується на принципі самоуправління "вільних людей на вільній землі". Цим було започатковано розбудову суспільства, вищою цінністю якого є людина і свобода. Причому свобода в американському суспільстві розглядається як мета і засіб вдосконалення людини й суспільства. У центрі державного управління в США перебуває людина (громадянин і державний службовець). Тому масштаби і виміри державного управління охоплюють такі головні питання управління: 1) характерні особливості й поведінка державних управлінців (мотиви й поведінка учасників процесу управління, зокрема тих, хто робить кар'єру на державній службі); 2) організація адміністративної діяльності; 3) екологічне й адміністративне середовище (зв'язок адміністративної підсистеми з політичною, частиною якої вона є, та суспільством загалом). Ці три питання стосуються особистості керівника, підлеглого, організації, в якій він має працювати, і, нарешті, того, як індивід і організація співвідносяться із соціальним середовищем і беруть участь у реалізації цілей суспільства. Їх якість визначається моральним рівнем розвитку особистості, організації і суспільства.

Сучасна етична система державної служби США є важливим елементом системи формування прозорого, етичного й відповідального уряду. Вона має цілісний характер, є децентралізованою; у ній логічно поєднані політико-правові й суто морально-етичні засоби, які сприяють створенню умов для функціонування етичної професійної державної служби та її вдосконалення.

У підрозділі 2.3. "Формування етики державних службовців країн Західної Європи" проаналізовано питання етики державних службовців в країнах Західної Європи.

Центральна ідея етичного врядування в Європі цілком відповідає підходу, який реалізується у США. Однак це не означає, що способи її реалізації ідентичні. Наприклад, британську державну службу дослідники характеризують як таку, що відрізняється високою корпоративною етикою і суворою відповідністю кодексу адміністративної моралі.

Британського держслужбовця характеризують висока самодисципліна, чесність, моральність, професійна честь, прагнення завжди знайти найкраще рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава і благо громадянина. На відміну від інших західних держав, де використовується поняття публічної або державної служби, у Великобританії побутує поняття громадянська (цивільна) служба. У Франції етика державного службовця означає, насамперед, повагу до закону. Вона формується в площині управління кадрами, яке розглядають передусім в юридичному та дисциплінарному аспектах. У французькій адміністрації управляти персоналом означає застосовувати статuti, тобто організовувати конкурси, готувати накази про призначення

на посади, ухвалювати рішення про службові переміщення та про виведення за штат, скасовувати ставки й оклади тощо.

У третьому розділі " Удосконалення формування етики державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування розглянуті шляхи удосконалення етики та система ціннісних орієнтацій державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.1. "Удосконалення етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування" зроблено висновок, що сьогодні в нашій державі етика державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має характер "розколотої". На її рівні та особливостях не можуть не позначитись кризові явища що мають місце в економіці, соціальному житті, матеріальному забезпеченні. Саме під їх впливом публічна влада втрачає свій авторитет в громадян країни. В багатьох представників публічної влади відсутній пізнавальний інтерес, соціально-правова активність, нормативне мислення; незнання або неправильне розуміння моральних норм службової поведінки; не простежується свідоме ставлення до державної служби.

Підвищити етичну культуру державних службовців здатна ретельно продумана пропаганда в засобах масової інформації, широкий доступ до нормативно-правової бази, суворі відповідальність за недотримання етичних правил. Для поширення знань про етичну поведінку службовців держава повинна використовувати всі наявні в його розпорядженні інструменти: літературу, мистецтво, освіту, ЗМІ.

Велике значення у підвищенні етичних засад публічної служби має реакція самої громадськості на порушення етичних норм представниками державних органів чи органів місцевого самоврядування. Важливим механізмом удосконалення етики, особливо у сфері громадського (суспільного) нагляду (контролю), є активність громадян.

На нашу думку в сфері удосконалення етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування необхідно ретельно дослідити, оцінити та використати позитивний досвід зарубіжних країн та запозичити відповідні норми в своє національне законодавство.

Вагомим кроком на шляху удосконалення етики державних службовців може бути створення координуючих органів - органів державної влади, які відповідають за проведення етичної реформи державної служби та управління адміністративною етикою.

Також необхідно створити умови із виховання належного рівня політичної свідомості та культури поведінки, що сприятиме підвищенню рівня моральності українського суспільства. Це завдання є першочерговим, оскільки здобутки у сфері етичного регулювання відносин, яких ми зможемо досягнути шляхом створення координуючих органів з етики та прийняття етичних кодексів, повинні перейти до гідних, достойних та небайдужих наступників.

У підрозділі 3.2. "Формування системи ціннісних орієнтацій державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування" визначено, що розвиток ціннісних орієнтацій державних службовців та посадовців місцевого самоврядування, взаємоповаги та співпраці, орієнтація на потреби громадян є найбільш значущим вектором модернізації публічної служби в сучасних умовах. Вивчення і формування ціннісних орієнтацій сучасних публічних службовців є одним з актуальних напрямків розвитку етики державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Як показують дослідження, культура службовців орієнтована на бюрократичні цінності, керівники використовують в процесі роботи авторитарний стиль управління,

присутня жорстка субординація, яка компенсується імітацією демократичного стилю поведінки та визнання необхідності особистої відповідальності. Це накладає певний відбиток на особистість службовця, на його поведінку та комунікації. В органах влади не сформована "потреба" в розвитку демократичних процесів, комунікативної гнучкості та співробітництва, оскільки вони не зв'язуються у свідомості публічних службовців з потенційними позитивними змінами у діяльності. Є наявність протиріччя між демократичними запитами громадян та авторитарними тенденціями в системі публічної служби, зумовленими специфікою ціннісних орієнтацій її співробітників та намаганням зберегти існуючу систему комунікативної взаємодії, яка не потребує додаткових адаптивних зусиль. Окрім того, у сучасних публічних службовців не сформовані навички та компетенції ефективної взаємодії з інститутами громадянського суспільства, що визначено відсутністю у публічних службовців готовності до взаємодії з громадянським суспільством і передбачає інформаційну відкритість і підконтрольність. Вищезазначені тенденції вступають у протиріччя із наполегливим запитом суспільства на розвиток демократичних інституцій в Україні.

У зв'язку з цим, одним з основних умінь, які необхідні сучасному державному службовцю, це здатність бути гнучким комунікантом, який взаємодіє з політиками, адміністративними працівниками і громадськістю.

Визначальною має стати ідея комунікативної раціональності, а сучасні управлінці покликані бути високоінтелектуальними, цілеспрямованими і функціонально універсальними менеджерами.

ВИСНОВКИ

Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування - специфічний вид діяльності, пов'язаний із здійсненням політики держави і реалізацією від імені держави основних економічних, соціальних і політичних та інших управлінських функцій.

Важлива роль у становленні державної служби належить так званому мотиваційному ресурсу державного службовця, найважливішою частиною якого є моральні переконання і принципи поведінки, характерні для державних службовців як особливої соціальної групи.

Питання вдосконалення етики публічних службовців було і є актуальним. Актуальність визначається потребою у вивченні етики державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування як одного з найважливіших чинників, що впливають на ефективність роботи державної служби та місцевого самоврядування. Проаналізувавши дану тему, ми дійшли висновку, що низький етичний рівень державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування - одна з головних проблем в процесі модернізації традиційного суспільства.

Змінити ситуацію, що склалася, можна тільки шляхом підвищення ефективності роботи державного апарату, його дійсної переорієнтації від лобіювання вузькопрофільних інтересів на служіння суспільству, впровадження дієвих механізмів контролю з боку громадянського суспільства за діяльністю чиновників.

Низка питань, порушених нами в даній роботі, є важливими для розвитку інституту державної служби та місцевого самоврядування. В реальності питання вдосконалення етики публічних службовців потребують постійного аналізу.

У процесі дослідження теми магістерської роботи обґрунтовані наступні висновки, що дозволяють зрозуміти сутність, значення і важливість вдосконалення етики державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування:

1. Етику державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування треба розглядати з точки зору понять правосвідомості, правової культури та етичної культури. Ці поняття тісно пов'язані між собою, та окремо існувати не можуть.

2. Правова культура і правосвідомість є одними з важливих компонентів життя суспільства. Існують багато точок зору до розуміння сутності цих понять, але загальним є те, що від правової культури та правосвідомості залежить рівень розвитку нашої країни. Коли у громадян буде висока правова культура та правосвідомість, то лише тоді буде міцний зв'язок між державою і громадянами. Високий її рівень є умовою формування в Україні демократичних засад. Правосвідомість є сукупністю правових уявлень, почуттів, переконань, оцінок, що виражають ставлення індивідів, соціальних груп, суспільства в цілому до права, до поведінки людей у галузі правового регулювання. Правова культура - якісний стан правового життя суспільства, який характеризується досягнутим рівнем розвитку правової системи - станом і рівнем правосвідомості, юридичної науки, системи законодавства, законності і правопорядку, правової освіти, також ступенем гарантованості основних прав і свобод людини. Можна сказати, що вона виступає внутрішньою духовною стороною правової системи.

Етика визначає службову культуру публічного службовця та дозволяє оцінити рівень виконання посадових обов'язків і дотримання вимог служби. Вона дає можливість забезпечити належний правовий рівень поведінки учасників публічного управління, належний порядок використання матеріальних засобів управління, раціональність у здійсненні службового процесу.

Етична культура державного службовця визначає певний тип взаємовідносин посадових осіб і відіграє достатньо значиму роль у забезпеченні шанобливого ставлення службовця до інших осіб. Вона є частиною його правосвідомості та правової культури і дотримання етичної культури стає одним з найважливіших службових завдань.

3. Основними джерелами нормативно-правового регулювання етики державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні є засади Конституції України, політичні рішення та нормативно-правові акти. Можна сказати, що ці норми хоч і носять імперативний характер, але не усвідомлюються публічними службовцями на належному рівні, а отже не завжди виконуються.

4. Аналіз зарубіжної практики функціонування етики державних службовців показав, що незважаючи на відмінності у підходах до формування комплексної системи норм і способів функціонування, незмінною є її мета - забезпечити професійну діяльність службовців в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону.

Зарубіжна практика принципово наголошує на понятті "служіння народу", що сприяє виконанню посадових обов'язків в інтересах народу, а не в інтересах держави, окремих осіб чи груп. "Новий підхід" - менеджеризм, який ґрунтується на довірі суб'єктів управління. Його суть полягає в гуманізації і персоналізації процесу управління, що виявляється не в нівелюванні індивідуальності працівників і контролю за їх діяльністю, а в довірі і стимулюванні почуття власної значущості. Це зумовило активний розвиток професійної етики державних службовців.

Інститут етики державних службовців у країнах Західної Європи є особливим елементом системи державного управління, який являє собою своєрідну інфраструктуру, що поєднує різні способи регулювання поведінки державних службовців - політичне, правове, адміністративне, економічне, власне етичне. Її структури й інституції забезпечують відбір кадрів за морально-професійними якостями, якісну етичну підготовку державного службовця, контроль і стимулювання моральної діяльності і відносин, захист прав і свобод державного службовця, ефективну взаємодію із споживачами державних послуг і громадянським суспільством, науково-методичний розвиток професійної етики і підтримку розв'язання етичних проблем тощо. Будь-яка реформа у системі професійної етики, як показав аналіз, є питанням політичної волі вищого керівництва держави, що виявляється в прийнятті конкретних рішень, спрямованих на довготривалі результати.

5. Етика державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має характер "розколотої". На її рівні та особливостях не можуть не позначитись кризові явища що мають місце в економіці, соціальному житті, матеріальному забезпеченні.

6. Для того, щоб вдосконалити етику державних службовців необхідно створити Етичний кодекс, якого мали б суворо дотримуватись всі посадовці; необхідно залучати громадськість; запозичувати іноземний досвід в даній сфері; створити державний орган, який би відповідав за проведення етичної реформи державної служби та займався б управлінням адміністративною етикою. Створення належних умов праці є також вагомим чинником, який впливає на загальну етику державного службовця.

7. Що ж до формування ціннісних орієнтацій, то розвиток ціннісних орієнтацій державних службовців та посадовців місцевого самоврядування, взаємоповаги та співпраці, орієнтація на потреби громадян є найбільш значущим вектором модернізації публічної служби в сучасних умовах.

Ціннісні орієнтації публічних службовців включають в себе відображення сформованих в процесі соціалізації цінностей, моральних ідеалів, моральних переконань. Як показують дослідження, культура службовців орієнтована на бюрократичні цінності, керівники використовують в процесі роботи авторитарний стиль управління, присутня жорстка субординація, яка компенсується імітацією демократичного стилю поведінки та визнання необхідності особистої відповідальності. Це накладає певний відбиток на особистість службовця, на його поведінку та комунікації. В органах влади не сформована "потреба" в розвитку демократичних процесів, комунікативної гнучкості та співробітництва, оскільки вони не зв'язуються у свідомості публічних службовців з потенційними позитивними змінами у діяльності.

8. Формування і зростання професійно-етичного рівня державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування залежить від вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації службовців, що в свою чергу відіграє важливу роль в підвищенні ефективності державних служб. Необхідність введення жорстких норм, що регламентують поведінку на публічній службі, стала однією з найбільш значущих проблем сучасного розвитку України.

Становлення етики державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, дослідження етичної проблематики є важливою умовою ефективного функціонування державної служби та місцевого самоврядування на благо суспільства.

АНОТАЦІЯ

Котович Г. В. - Етика державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування - На правах рукопису

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2019.

В магістерській роботі охарактеризована сутність правосвідомості, правової культури та етичної культури державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

З'ясовано, що правосвідомість можна визначити як сукупність ціннісно-орієнтаційних думок та переконань, що визначають ставлення людей (соціальних груп, окремого громадянина, суспільства в цілому) до права та законодавства, а також його втілення в життя, правових звичаїв та традицій, які регулюють людську поведінку в конкретно визначених юридичних ситуаціях.

Обґрунтовано, що правова культура особи – складне психологічне явище, яке відображає важливі сторони життя суспільства, держави. Правова культура є найважливішим фактором розвитку людини як громадянина, будучи засобом створення та функціонування правового суспільства.

Визначено, що етика визначає службову культуру публічного службовця та дозволяє оцінити рівень виконання посадових обов'язків і дотримання вимог служби. Вона дає можливість забезпечити належний правовий рівень поведінки учасників публічного управління, належний порядок використання матеріальних засобів управління, раціональність у здійсненні службового процесу. Крім цього, дотримання професійної етики не може обмежуватися лише службовими відносинами публічного службовця, а має існувати і поза ними.

Проаналізовано стан нормативно-правової бази етики державних службовців в Україні. Досліджено механізми функціонування та формування етики державних службовців в США та в країнах Західної Європи.

На прикладі зарубіжних країн показано, що мета етики державних службовців - забезпечити професійну діяльність службовців в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону. Зарубіжна практика принципово наголошує на понятті "служіння народу", що сприяє виконанню посадових обов'язків в інтересах народу, а не в інтересах держави, окремих осіб чи груп.

Визначено шляхи удосконалення етики державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Досліджено які саме ціннісні орієнтації притаманні державним службовцям та впливають на стан етичної культури посадовців.

Встановлено, що стан етики державних службовців знаходиться на "розколотому" рівні. Запропоновано створити орган, який би регулював сферу етики посадовців.

Ключові слова: правосвідомість, правова культура, етика, державний службовець, мораль

SUMMARY

Hanna Kotovych. Ethics of officials of central and local governments – Manuscript copyright.

Master's Thesis for the Master Degree. Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2019.

The master's thesis research gives a detailed analysis of essentials of legal awareness, legal culture and ethical culture of officials of central and local governments.

It has been found that legal consciousnesses a complex of value-oriented cogitations and persuasions that determines the attitude of people (social groups, an individual citizen, society as a whole) to law and legislation and also to its implementation, legal practice and heritage which regulate human behavior in specifically defined legal situations.

It was substantiated that legal personality culture is a complicated psychological phenomenon which reflects the important aspects of society and the state lives. Legal culture is a major factor of the development of a person as a citizen and it is a means of creating and operating a legal society.

It is reported that ethics defines the service culture of a public servant and allows to evaluate a level of job responsibilities and compliance of the service requirements. It makes possible to provide an adequate legal level of the behavior of public administration, a proper use of material control methods, a rationality in the implementation of the service process. Besides of that, following professional ethics can't be limited only by the official relations of a public servant, but must also be observed beside them.

Much attention is given to the analysis of the regulatory framework civil servants' ethics in Ukraine. Mechanisms of functioning and formation of ethics of civil servants in the USA and in the countries of Western Europe are explored.

Experience of foreign countries shows that the purpose of civil servants' ethics is to ensure the professional activity of civil servants for the benefit of citizens and society and also to prevent possible abuse of power and violation of the law. Foreign experience intrinsically emphasizes on the notion of "serving to the people" that assists the work performance for the greater public good, instead of reasons of state, individuals or groups.

Ways of improving the ethics of officials of central and local governments are defined. It is explored which values-based orientations are inherent to state employee and influence the state of officials' ethics.

It is determined that the state of public servants' ethics is at a split level. It is proposed to create a public oversight authority that would regulate the ethics of officials.

Keywords: legal consciousness; legal culture; ethics; civil servant; moral