

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

# МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Монографія

Дніпро  
Видавництво «Грані»

2020

**УДК 35:3.08:179.9(477)**

**С 65**

*Схвалено до друку Вченою радою  
Дніпропетровського регіонального інституту  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентіві України  
(протокол № 06/236 від 29 вересня 2020 року)*

Рецензенти:

*Пахомова Т. І.*, д-р наук з держ. упр., проф., завідувач кафедри регіональної політики та публічного адміністрування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

*Письменний І. В.*, д-р наук з держ. упр., проф, декан факультету публічного управління та адміністрування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

*Кравцов Ю. С.*, д-р філос. н., доц., професор кафедри соціології Дніпровського державного технічного університету.

**Сорокіна Н. Г.**  
**С 65 Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні** : моногр. – Дніпро : ГРАНІ, 2020. – 224 с.

**ISBN 978-617-7351-70-1**

У монографії систематизовано та узагальнено теоретичні підходи до розгляду морально-етичної проблематики в системі публічної служби; узагальнено зарубіжний досвід щодо етизації публічної служби з метою використання його структурних елементів у вітчизняній практиці; визначено роль етичної інфраструктури у процесі формування морально-етичних основ публічної служби; досліджено професійно-етичні аспекти особистості публічного службовця та на основі соціологічного дослідження з'ясовано особливості змін, які відбулися в ціннісних орієнтаціях публічних службовців за останні роки; проаналізовано морально-етичні характеристики в процесах професіоналізації та організації кар'єри публічного службовця; запропоновано шляхи відновлення довіри до органів публічної влади; запропоновано практичні рекомендації стосовно удосконалення процесу формування морально-етичних основ публічної служби.

Розрахована на науковців, слухачів, студентів, публічних службовців, фахівців у сфері публічного управління та адміністрування.

**УДК 35:3.08:179.9(477)**

ISBN 978-617-7351-70-1

© Сорокіна Н. Г., 2020  
© ГРАНІ, 2020  
© ДРІДУ НАДУ, 2020

## Зміст

<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>РОЗДІЛ 1. МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ</b> .....	5
1.1. Публічна служба як соціальний інститут: аналіз змісту, понять та категорій.....	7
1.2. Сутність та основні категорії морально-етичних основ публічної служби.....	19
1.3. Морально-етична складова публічної служби в контексті наукового дискурсу сучасної України .....	38
1.4. Підходи до формування морально-етичних основ публічної служби в зарубіжних країнах.....	53
<b>РОЗДІЛ 2. ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ТА СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ</b> .....	67
2.1. Загальна характеристика етичної інфраструктури публічної служби.....	67
2.2. Інституційне забезпечення морально-етичних питань на публічній службі.....	71
2.3. Професійна соціалізація як елемент інституціональної підтримки морально-етичних основ публічної служби.....	89
2.4. Інструменти та форми контролю за дотриманням етичної поведінки публічних службовців .....	98
<b>РОЗДІЛ 3. МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОСОБИСТОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ КРІЗЬ ПРИЗМУ ТРАНСФОРМАЦІЙ</b> .....	107
3.1 Деформація цінностей публічних службовців у сучасних умовах реформування публічної служби.....	107
3.2. Мотивація публічних службовців як важливий засіб підвищення їх морально-етичної культури.....	116
3.3. Організаційна культура публічної служби та її вплив на формування морально-етичної поведінки публічного службовця.....	125
3.4. Етикет як складова позитивного образу публічного службовця.....	134

<b>РОЗДІЛ 4. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>145</b>
4.1. Меритократизація публічної служби та її вплив на етику поведінки публічних службовців.....	145
4.2. Шляхи відновлення довіри до влади в сучасних умовах розвитку публічної служби.....	151
4.3. Морально-етичні основи публічної служби України в контексті професіоналізації публічного службовця .....	163
4.4. Концептуальна модель формування морально-етичних основ публічної служби.....	177
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>190</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>195</b>

## Вступ

Публічна служба має велике значення в процесі соціальної стабілізації, економічного розвитку та духовного оздоровлення суспільства. Вона повинна бути гарантом побудови правової, соціальної держави. У сучасних умовах державотворення публічна служба України переживає серйозні інституціональні трансформації, які представляють собою не тільки політичний, економічний, але й соціокультурний процес, у результаті якого у соціальних суб'єктів відбувається деформація цінностей, виникають нові ціннісні орієнтації, норми поведінки в колективі, організації, міжінституційні відносини. Проведення структурних реформ в Україні, зокрема реформування державного управління, державної служби, місцевого самоврядування, реформування системи запобігання корупції вимагає формування та підтримки високих стандартів доброчесності на публічній службі. Формування морально-етичних основ публічної служби є одним із важливих завдань модернізації та адаптації публічної служби до стандартів Європейського Союзу в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в процесі впровадження європейських цінностей і стандартів демократичного врядування.

Регулювання морально-етичної поведінки публічних службовців та контроль за дотриманням ними високих етичних стандартів є необхідними умовами підвищення якості їх роботи та ефективності публічної служби в цілому. Від моральних якостей публічних службовців, їх самовідданості в служінні суспільному благу безпосередньо залежить ставлення громадян до органів влади. У зв'язку з цим громадянська хоче бачити публічних службовців бездоганно чесними, неупередженими і високопрофесійними.

Будь-які вади, недоліки, помилки, проблеми у вирішенні справ, приниження гідності людини, аморальні проступки є найсильнішими чинниками дестабілізації суспільства, які формують негативну репутацію як конкретному публічному службовцеві, так і публічній службі в цілому. Характерні для публічних службовців морально-етичні аномалії і девіації службової поведінки (формалізм, корупція, псевдодуховність, імітація активної діяльності і т.п.), матеріально-прагматична спрямованість мотивації – дозволяють говорити про недостатню спроможність публічної служби України в духовно-культурному аспекті. Тому основою реформування публічної служби України повинно бути саме підвищення та підтримка високих стандартів доброчесності публічних службовців.

Монографія складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків та списку використаних джерел. У першому розділі узагальнено науковий дискурс щодо морально-етичної проблематики в системі публічної служби, визначено поняття і зміст публічної служби, розкрито концептуалізацію основних категорій професійної етики публічної служби, узагальнено зарубіжний досвід щодо етизації публічної служби з метою впровадження його кращих практик в Україні.

У другому розділі досліджено загальні характеристики етичної інфраструктури публічної служби. Визначено роль законодавства, етичних кодексів, координуючих органів, професійної соціалізації та громадського контролю в процесі формування морально-етичних основ публічної служби. Окрему увагу приділено професійно-етичному навчанню, як одному з основних компонентів професійної соціалізації. Розкрито роль контролю в забезпеченні етичної поведінки публічних службовців.

Третій розділ присвячений професійно-етичним аспектам особистості публічного службовця, зокрема зосереджується увага на аналізі інституціональних трансформацій з позиції їх впливу на деформацію ціннісних орієнтацій публічних службовців, розглянута роль мотиваційного концепту в професійній діяльності публічного службовця, досліджено особливості організаційної культури публічної служби, визначено особливості етикету як складової позитивного образу публічного службовця.

У четвертому розділі розглянуто меритократизацію з позиції її соціального впливу та соціального ефекту у системі публічної служби; запропоновано шляхи відновлення довіри до органів публічної влади; визначено структуру морально-етичних компетентностей публічного службовця та розроблено методичний інструментарій оцінювання рівня їх сформованості. Обґрунтовано алгоритм та розроблено модель формування морально-етичних основ публічної служби.

Сформульовані та обґрунтовані в дослідженні наукові положення, висновки, пропозиції і рекомендації можуть бути використані органами державної влади та органами місцевого самоврядування під час удосконалення морально-етичних основ публічної служби, формування та розвитку організаційної культури, у практичній діяльності органів публічної влади під час організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців. Теоретичні положення й практичні результати дослідження можуть використовуватися у навчальному процесі при підготовці фахівців з публічного управління та адміністрування.

Видання призначено для науковців, слухачів, студентів, публічних службовців, фахівців у сфері публічного управління та адміністрування.

## РОЗДІЛ 1

### МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

#### **1.1. Публічна служба як соціальний інститут: аналіз змісту, понять та категорій**

Цілі публічної служби, її провідні принципи, норми, професійні вимоги до її кадрів – все це містить морально-етичний аспект, у вирішальній мірі визначає спрямованість публічної служби. В науковому світі сьогодні точаться дискусії стосовно визначення публічної служби. У випадку невизначеності термінів, неможливо чітко зрозуміти, як слід об'єктивно інтерпретувати, коли йдеться про реформування публічної служби, оскільки виникає запитання, що конкретно слід удосконалювати? У законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався. Натомість використовувалися два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування». Сьогодні єдиним законодавчим актом, який містить дефініцію поняття публічна служба, залишається Кодекс адміністративного судочинства України (2005 р.), в якому публічна служба визначається як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [120, Ст. 446]. Тому питання щодо визначення сутності поняття «публічна служба» в Україні не втратили своєї актуальності.

В законодавстві зарубіжних країн публічною вважається служба: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах [2, с. 92]. Тобто в більшості зарубіжних країн до публічної служби відносять всіх чиновників державного адміністративного апарату (державних службовців), співробітників муніципальних органів управління (муніципальних службовців), а також працівників бюджетної сфери і різних неурядових та неприбуткових організацій. Цієї думки дотримується і низка українських фахівців.

Першим комплексним дослідженням публічної служби в Україні стала кандидатська дисертація О. С. Петренко, яка запропонувала власний підхід до її інтерпретації, розглянувши публічну службу «як інтегрований інститут, складовими якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби» [210]. Детально аналізує публічну службу В. Тимків у статті «Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні» [316]. Він



визначає публічну службу, як «політичну та професійну діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави» [316, с. 73]. Науковець виокремлює в межах «публічної служби» за функцією державної влади «державну службу» та за функцією недержавної влади – «місцеве самоврядування». У межах роду «державна служба» він виділяє шість видів, у межах роду «служба в органах місцевого самоврядування» – чотири види публічної служби [316, с. 73]. Однак, слід зазначити, що більшість науковців схилиються до схожих висновків: єдине існуюче законодавче визначення є недосконалим, оскільки базується на неповному переліку категорій службовців.

Актуальним для визначення складових публічної служби є застосування інституціонального та функціонального підходів. За інституціональним підходом публічна служба здійснюється працівниками всіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ. Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні функції, в тому числі діяльність лікарів, учителів тощо. Функціональний підхід враховує те, що протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору, але й делегуються громадським організаціям, навіть приватним структурам. Тобто йдеться про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань. В сучасній Україні для визначення поняття та складових публічної служби найбільш раціональним є інституціональний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками органів влади, тобто в Україні це органи державної влади та органи місцевого самоврядування [75, с. 35; 254; 282].

Для обґрунтування теоретичних засад публічної служби, враховуючи інституціональний підхід, досить важливим є питання про її види. Необхідно відмітити, що на законодавчому рівні це питання не знайшло свого вирішення. Вищий адміністративний суд України вказав, що «визначальним при вирішенні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити наступні види публічної діяльності. Це: діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування [222].



Аналіз правової природи публічної служби, особливостей її правового регулювання та проходження дає підстави виокремити наступні її види: (див. рис.1.1.).



**Рис.1.1. Основні види публічної служби: розроблено автором на основі теоретичних підходів М.І. Цуркан [339].**

1. Політична служба. Основним завданням цієї служби є визначення та реалізація державної політики в усіх сферах суспільного життя держави. Вона характеризується: а) особливостями вступу на службу та її проходженням; б) політичною відповідальністю, яка є основною для політичних службовців; в) зайняттям державних посад у державних органах для здійснення політичних програм; г) оплатою праці за рахунок державного бюджету. Цей вид публічної служби, у свою чергу, поділяється на підвиди: а) служба на посту Президента

України; б) служба на посадах народних депутатів у Верховній Раді України; в) служба на посадах членів Кабінету Міністрів України, міністрів, їх перших заступників та заступників.

Політичний характер діяльності осіб, які обіймають державні політичні посади, зводиться до того, що вони визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, розв'язують стратегічні проблеми економічного і соціального розвитку суспільства і відповідної сфери управління та ін. Водночас важливо зазначити, що політичний характер статусу політичної посади не зводиться до факту обов'язкової належності осіб, які обіймають ці посади, до певної політичної партії (критерій необов'язковий, хоч і цілком можливий). Тобто, на відміну від адміністративних посад до осіб, які обіймають політичні посади, не ставиться вимога щодо політичної нейтральності при виконанні своїх посадових обов'язків [17, с. 125].

Державні політичні посади не належать до посад державної служби, а службовці, які обіймають політичні посади, є політичними діячами держави, або, як їх називає О. В. Петришин, політичними державними службовцями, або державними діячами [211, с. 22]. Політичні посади не відносяться до посад державних службовців і вирізняються особливим порядком призначення, звільнення та посадової відповідальності. Дані посади забезпечують вироблення та реалізацію державної політики. Розмежування політичних посад і посад державної служби здійснюється, по-перше, шляхом запровадження посади керівника державної служби в органах державної влади та інших державних органах, який відповідає за призначення та звільнення усіх державних службовців у цьому органі та здійснює управління людськими ресурсами органу; по-друге, шляхом гарантування політичної нейтральності державних службовців, їх правового захисту від звільнення з політичних мотивів з відповідними механізмами відповідальності за порушення цієї норми; по-третє, шляхом використання конкурсного відбору на посади державних службовців при закритій системі державної служби.

Політичний діяч і державний службовець відрізняються:

– за способом призначення: політики призначаються через довіру народу без урахування критеріїв професійності, залежно від того, яка політична сила перемогла на виборах та/або сформувала правлячу коаліцію та формує Кабінет Міністрів; державні службовці призначаються виключно на основі критеріїв професійності через відкритий конкурс;

– за природою та змістом відповідальності: політики несуть відповідальність перед парламентом, своїми партіями та народом (виборцями) за реалізацію партійних програм та передвиборчих обіцянок; державні службовці несуть відповідальність перед законом за об'єктивне, чесне та неупереджене

обслуговування, по-перше, людини в частині реалізації гарантованих їй державою прав та, по-друге, політиків у системі виконавчої влади (членів Уряду) в частині якісної експертизи у сфері формування державної політики та якісного менеджменту державних програм;

– за способом звільнення: політик може бути звільнений без будь-яких обґрунтувань (для цього достатньо, наприклад, узгодженого бажання керівників фракцій, що формують коаліцію), державний службовець може бути звільнений виключно на підставах, визначених законом про державну службу [282, с. 81].

2. Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством (Ст.1) [223].

Найчастіше державну службу класифікують на такі види, як:

- службу в органах законодавчої, виконавчої та судової влади;
- цивільну та мілітаризовану (воєнну) службу;
- цивільну (в органах законодавчої, виконавчої влади) та спеціалізовану (військову, дипломатичну, в правоохоронних органах та ін.) [72; 113].

Найбільшого поширення набула класифікація державної служби на цивільну та мілітаризовану, тому ми зупинимось на них більш детально.

Зокрема, цивільна державна служба пов'язується з виконанням однотипних функцій загального, галузевого та міжгалузевого характеру без виділення принципової специфіки (переважно це служба в апараті органів державної виконавчої влади). Цивільна служба засновується не стільки на примусовому методі державного управління, скільки на методі переконання і може бути розподілена на два основні підвиди: а) служба в державних органах; б) служба в державних установах та в адміністрації державних підприємств. Причому перший із зазначених підвидів державної служби (служба в державних органах) може бути охарактеризовано з двох позицій. З одного боку, це те, завдяки чому здійснюється виконання функцій та завдань окремих органів державної влади відповідно до їх компетенції. А з другого боку – це спосіб реалізації встановленого в ст. 38 Конституції України права громадян на державну службу [130]. Разом з

тим кожен із зазначених підвидів піддається подальшому структуруванню. Так, служба в державних установах та в адміністрації державних підприємств може бути розподілена на дві групи: служба, пов'язана з виробництвом матеріальних благ, і служба, не пов'язана з виробництвом матеріальних благ. Остання, у свою чергу, може бути класифікована за предметно-функціональним принципом: служба в державних установах, які здійснюють невиробничу діяльність у сфері охорони здоров'я, культурній, освітній, виховній, науковій тощо. Щодо служби в органах державної влади, то стосовно цієї підгрупи О. Петришин пропонує вживати класифікаційний принцип поділу гілок влади, відповідно до якого ми отримуємо підстави говорити про державну службу в органах виконавчої, законодавчої та судової влади [75, с. 137].

До цивільної служби відносять службу в: Апараті Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, апаратах судових органів, апаратах військових формувань, Апараті Ради національної безпеки і оборони України, Рахунковій палаті України, антимонопольних органах, органах контрольно-ревізійної служби, Центральній виборчій комісії України, Національному банку України, місцевих державних адміністраціях, Державній виконавчій службі України тощо. [339, с. 12].

Мілітаризована служба представлена системою органів, які забезпечують захист життя і здоров'я людей, безпеку, порядок управління, гарантування основних прав громадян. Вона включає: військову службу, службу в органах поліції, у кримінально-виконавчих структурах. Мілітаризована державна служба має багато особливостей, які відображені в нормативно-правових актах, що визначають статус відповідного державного органу (служба в органах внутрішніх справ, Міністерства оборони України, Служби безпеки України, служба в органах доходів і зборів України та органах, які здійснюють охорону кордонів, тощо). Згідно чинного Закону «Про державну службу» не на всі, з перерахованих структур, поширюється статус державної служби.

Специфіка мілітаризованої державної служби визначається шістьма ознаками:

1. Цей вид державної служби має своєю метою сприяння виконанню державою функцій охорони (захисту) держави як від зовнішньої, так і від внутрішньої загрози. До речі, зазначена охоронно-захисна функція фіксується практично в усіх законах, які регулюють діяльність органів, що належать до цієї групи. Як приклад, можна навести Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. у ст. 2 якого серед основних завдань цього органу було названо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидія злочинності тощо [238].

2. Важливою складовою мілітаризованої державної служби є реальна можливість (і наявність відповідних законодавчо закріплених повноважень) застосування примусу.

3. Мілітаризована служба завжди здійснюється озброєними групами людей (це дає змогу об'єднати в одну групу службовців військових та воєнізованих формувань).

4. Вступ на мілітаризовану службу передбачає наявність ряду спеціальних вимог.

5. В основу організації мілітаризованої служби покладено жорсткий ієрархічний принцип, який поєднується з вимогою безумовної обов'язковості виконання наказів (єдиний виняток з цього правила міститься в ч. 1 ст. 60 Конституції України, де вказано: «ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази»).

6. Мілітаризована державна служба характеризується специфічним правовим статусом службовців, який зумовлює як наявність специфічних пільг для них, так і особливий порядок притягнення до відповідальності.

Так, саме на специфічності мілітаризованої державної служби наголошує Д. Бахрах. З тією лише відмінністю, що, на його думку, мілітаризована державна служба (як окремий вид державної служби) має два підвиди: а) військова служба (служба в збройних силах, у внутрішніх військах, прикордонних військах); та б) невійськова служба (служба в поліції, в органах доходів і зборів України і т. д.) [75, с.136].

3. Служба в органах місцевого самоврядування, відповідно до діючого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Посади в органах місцевого самоврядування класифікуються таким чином:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються чи затверджуються радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [241].



Поняття служби в органах місцевого самоврядування поєднує серед інших такі її основні елементи, як спрямування на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих Законом. Цим підкреслюється роль служби в органах місцевого самоврядування в розв'язанні місцевих проблем управління, її зв'язок з органами місцевої влади.

Основними принципами служби в органах місцевого самоврядування є: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; утвердження верховенства права, демократизму і законності; гуманізм і соціальна справедливість; гласність; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; рівні можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків, тощо.

Служба в органах місцевого самоврядування багато в чому має спільні риси з державною службою і з урахуванням того, що в 2015 році був прийнятий новий закон «Про державну службу» є необхідність прийняття нового Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», як основного законодавчого акту щодо цієї служби, особливо в умовах децентралізації влади. Слід відзначити, що проекти відповідних законів вже неодноразово подавалися на розгляд Верховної Ради України. На даний момент проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», опрацьований комітетами та надано до ознайомлення ще у вересні 2019 року. [242]. Однак проект цього закону за останні роки змінився вже три рази і не приймається вже більше 5 років, що свідчить про відсутність політичної волі для його розгляду. Актуальний на сьогодні проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.09.2019 р. не вносить практично жодних істотних змін у визначення поняття «служба в органах місцевого самоврядування», однак додано поняття «виборна посадова особа місцевого самоврядування» під якою розуміється громадянин України, який протягом визначеного законом строку займає посаду в органі місцевого самоврядування, на яку його обрано на місцевих виборах; обрано сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою із складу її депутатів; затверджено сільською, селищною, міською радою за поданням сільського, селищного, міського голови.

Працівники органів місцевого самоврядування, згідно проекту Закону, визначаються як службовці місцевого самоврядування. Це мають бути громадяни України, які займають посаду в органі місцевого самоврядування, одержують заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету та виконують встановлені

для цієї посади обов'язки, безпосередньо пов'язані з підготовкою проєктів актів органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування, організацією виконання таких актів та контролю за їх виконанням; наданням адміністративних послуг; управлінням комунальним майном, майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст; управлінням службовцями місцевого самоврядування тощо.

Характеризуючи принципово нові новели даного законопроєкту у контексті нашого дослідження, відзначимо, що якщо у діючому Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі були визначені як основні принципи служби в органах місцевого самоврядування, то в проєкті закону від 2019 р. здатність особи у межах визначених за посадою повноважень виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку поряд із здатністю застосовувати спеціальні знання, вміння та навички віднесені вже до поняття «професійна компетентність».

Крім того зазначено, що службовець місцевого самоврядування зобов'язаний дотримуватися принципів служби в органах місцевого самоврядування та правил етичної поведінки. При цьому дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції є одним з основних напрямів оцінювання результатів його службової діяльності. Порухення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни службовцем місцевого самоврядування є дисциплінарним проступком і передбачає притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності.

4. Суддівська служба. Цей вид публічної служби стосується тільки однієї категорії – професійних суддів при здійсненні ними правосуддя і характеризується: а) зайняттям суддею державної посади у державному органі (суді) і неналежністю до категорії як політичних, так і державних службовців; б) особливим порядком призначення на посаду судді і проходження суддівської служби; в) незалежністю суддів і підпорядкуванням тільки закону г) оплатою праці за рахунок державного бюджету. Публічна служба професійного судді здійснюється з часу складання ним присяги та припиняється з часу звільнення з посади органом, що його обрав або призначив [243].

Згідно з новим Законом «Про судоустрій і статус суддів» найвищим судом у системі судоустрою України є Верховний Суд. Систему судоустрою складають місцевий суд, апеляційний суд та Верховний Суд. Для розгляду окремих категорій справ, відповідно до цього Закону, в системі судоустрою, діють вищі спеціалізовані суди. Зокрема, вищими спеціалізованими судами є: 1) Вищий суд з питань інтелектуальної власності; 2) Вищий антикорупційний суд.



Верховний Суд – найвищий суд у системі судоустрою України, до складу якого входять судді у кількості не більше двохсот. У складі Верховного Суду діють: 1) Велика Палата Верховного Суду; 2) Касаційний адміністративний суд; 3) Касаційний господарський суд; 4) Касаційний кримінальний суд; 5) Касаційний цивільний суд.

Зауважимо, районні, міжрайонні, районні у містах, міські, міськрайонні суди продовжують здійснювати свої повноваження до утворення та початку діяльності місцевого окружного суду, юрисдикція якого розповсюджується на відповідну територію.

З урахуванням змін, що сталися в суспільно-політичному житті країни, вбачається нагальна необхідність у законодавчому закріпленні суддівської служби як окремого, відмінного від державного, муніципального та політичного виду публічної служби [339, с. 16].

Чітке розмежування видів публічної діяльності на законодавчому рівні – одне з актуальних завдань для України. Таке розмежування дозволить вирішити проблеми, пов'язані зі статусом та порядком призначення і звільнення політичних діячів та публічних службовців, порядком проходження служби тощо [282, с. 95].

Публічна служба представляє собою динамічну систему, адже вона функціонує в умовах динамічних змін зовнішнього та внутрішнього середовища (найчастіше зміни внутрішніх станів системи викликаються змінами у зовнішньому середовищі). Підсистеми і компоненти системи публічної служби виникають, утворюються і діють відповідно до визначених цілей, в яких міститься усвідомлена потреба суспільства в підвищенні якості життя, досягненні політичної та економічної стабільності, високого рівня соціального розвитку тощо [207; 208].

Для визначення поняття та складників публічної служби, на нашу думку, найбільш раціональним у сучасних умовах державотворення є інституціональний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками органів державної влади та органів місцевого самоврядування. З огляду на це, запропоновано трактувати публічну службу як інституціолізовану, законодавчо врегульовану та впорядковану систему, яка втілюється в спрямованій на досягнення суспільного блага професійній діяльності осіб, які займають посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування в процесі реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування. Таким чином, публічна служба є особливим видом діяльності осіб, що працюють в органах публічної влади, і основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів у межах права.

Організація публічної служби має базуватись на принципах служіння народу України; верховенства права; законності, гуманізму, соціальної справедливості; політичної неупередженості публічної служби, патріотизму, ефективності, професіоналізму, компетентності, доброчесності, прозорості та персональної відповідальності, стабільність та забезпечення рівного доступу до публічної служби [223; 241]. При цьому, як свідчить аналіз діючої нормативно-правової бази, для українського законодавства бракує рамок умов співіснування всіх підсистем публічної служби, що гальмує ефективне використання можливостей багатоманітності суб'єктів управління та їх ресурсів для розв'язання суспільних проблем. Для того, щоб створити ці рамкові умови, за думкою багатьох вітчизняних вчених, необхідним є розробка й прийняття закону «Про публічну службу в Україні», який би «визначав розподіл сфер впливу, межі обов'язків, повноважень і відповідальності між всіма складовими частинами системи публічної служби, їх функціонально-цільове призначення, спрямоване на розв'язання актуальних проблем суспільного існування» [253].

Слід зазначити, що особистість публічного службовця є ключовим елементом у багаторівневій соціальній системі, якою є публічна служба. Визначення поняття «публічний службовець» поки що не набуло широкого поширення, оскільки воно характеризується значним рівнем дослідницької новизни для українського наукового простору та, одночасно з цим пов'язана складність його трактування. Визначення цього терміну відсутнє і в законодавчому полі, де закріплено лише поняття «державний службовець», під яким розуміється «громадянин(ка) України, що займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [223].

Говорячи безпосередньо про публічного службовця, слід відзначити точку зору Н. Рунової, яка зазначає, що «публічним є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого є акт призначення на посаду, і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, виходячи з публічних інтересів [273, с. 273]. У «Плані модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування», розробленому Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу надане доволі узагальнене визначення поняття публічних службовців, який «об'єднує

осіб, уповноважених на виконання функцій держави (від Президента, вищих посадовців, державних службовців до керівників державних підприємств, установ, організацій) та посадових осіб органів місцевого самоврядування» [216, с. 200].

В Україні найчастіше дослідники вивчають поняття публічного службовця як посадової особи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. В юридичній практиці існує також визначення поняття «публічний службовець» як громадянина України, який займає посаду в державному органі або органі місцевого самоврядування, здійснює публічну діяльність на професійній основі і наділений повноваженнями щодо реалізації визначених завдань і функцій [255, с. 15].

В статті М.Т. Гаврильцева та Г.Ю. Лук'янова акцентовано увагу, що у науковому дискурсі поширеною є точка зору, згідно з якою публічні службовці – це посадові (службові) особи, які займають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольних-наглядних та інших управлінських функцій, а також наданням адміністративних і публічних послуг [49, с. 5]. Отже, публічні службовці є суб'єктами здійснення публічної влади, представниками держави, які діючи від імені та в інтересах держави, репрезентують публічну політику, реалізують у своїй професійній діяльності завдання і функції держави, дотримуючись при цьому ustalених морально-етичних норм і створюючи духовні цінності власної адміністративної діяльності. Це посадові особи органів державної влади і місцевого самоврядування, метою діяльності яких є практична реалізація функцій держави, вирішення нагальних потреб її громадян, забезпечення добробуту суспільства, задоволення публічних інтересів шляхом виконання аналітичних, інформаційних, організаційно-управлінських, планово-економічних, проектних, комунікаційних, контрольних та інших функцій.

Як зазначено в статті Н. Дідик та Я. Павлович-Сенета, ознаками публічного службовця є зайняття посади в органі публічної влади, виконання завдань держави (громади) в межах покладених на них обов'язків і наданих прав, фінансування з державного (або місцевого) бюджету [80, с. 133]. При здійсненні своєї професійної діяльності публічні службовці підпорядковуються єдиним правилам, встановленим для цього специфічного виду професійної діяльності, виконують покладені на них обов'язки на постійній чи тимчасовій основі, займаючи певну посаду, яка і визначає зміст діяльності, правовий і соціальний статус. Цей статус визначається посадовими обов'язками, службовими повноваженнями, загальними і особливими правами, відповідальністю, гарантії та захист, економічне забезпечення, обмеження тощо.

Професійну діяльність публічного службовця можна охарактеризувати як багатофункціональну, що поєднує в собі як виконавську, так і управлінську складову, а також має «консервативну» спрямованість на забезпечення стабільності суспільства та «інноваційну» спрямованість, пов'язану з необхідністю приймати нестандартні рішення в умовах реформ, які пред'являють специфічні вимоги до особистісно-професійних якостей публічних службовців [258]. Особливостями діяльності публічних службовців є соціальна спрямованість і творчий характер праці; широта, а в деяких випадках і неповна визначеність посадових обов'язків; значний обсяг комунікації; високий ступінь моральної відповідальності; підвищена емоційна і психологічна напруженість; необхідність постійного підвищення і удосконалення професійного і культурного рівня.

Слід звернути увагу, що сьогодні на публічній службі є відчутним брак загальної й професійної культури публічних службовців, дефіцит лідерів, талановитих керівників, досить поширеним явищем залишається неефективність управлінських рішень, безвідповідальність, відсутність у публічних службовців чіткої мотивації до праці. Наявним є високий ступінь бюрократизації публічної служби, низький рівень довіри громадян до влади. Отже, вагомим чинником у подоланні вищезазначених тенденцій є формування та підтримка високих морально-етичних принципів і цінностей в системі публічної служби.

## **1.2. Сутність та основні категорії морально-етичних основ публічної служби**

Питання регулювання морально-етичних основ публічної служби довгий час знаходяться в просторі активного наукового дискурсу, що цілком зрозуміло, тому що публічні службовці у своїй діяльності втілюють політику держави в його взаємодії з суспільством. Одним з найважливіших атрибутів соціальної взаємодії є мораль як предмет дослідження етики. У науковому розумінні термін «моральність» не розуміється з однозначно позитивним змістом. Поведінка людини в суспільстві визначається її розумінням добра і зла. А розуміння це у різних людей відрізняється. Таким чином, сьогодні моральне регулювання різних соціальних груп людей здійснюється не лише через самопізнання та саморегуляцію, а й через систему публічного управління виходить за значимістю на одне з перших місць у суспільстві.

Слід зазначити, що морально-етичні основи є визначальними для будь-якої професійної діяльності. Вони розкриваються через особливі вимоги у сфері моралі, що висувуються до професії. В цьому контексті важливо з'ясувати специфіку професійної етики, яка займається, передусім, нормами, правилами поведінки, конкретизує загальні моральні вимоги щодо своєрідності відповідної професії [71, с. 389].

В науковій літературі поняття «професійна етика» вживається в різних значеннях: 1) як характер і тип суспільної дії та суспільних відносин за участю певної професійної групи, що відповідає вищим нормам моралі; 2) як кодекс – набір конкретних норм і принципів поведінки окремої професійної групи; 3) як різновид соціальної теорії, що осмислює професійну мораль. Терміни «професійна етика» і «професійна мораль» часто вживаються як синоніми, хоча прийнято вживати поняття «етика» для позначення науки (про мораль), а терміну «мораль» – як соціального явища. На думку М. Рудакевич, професійна етика це не просто конкретизація загальноетичних норм у професійній сфері, а своєрідна форма самоорганізації моральної свідомості і відповідної професійної поведінки суб'єкта професійної діяльності. Шляхом теоретичного осмислення індивідуального і суспільного морального досвіду професійна група виробляє професійні цінності й норми, яких потрібно дотримуватися, встановлюють правила морального оцінювання рішення, дій, а також виховують (стимулюють) у собі риси характеру, необхідні для моральної діяльності [270, с. 70].

Ми погоджуємося з думкою Т. Василевської, яка зазначає, що «професійна етика публічної служби є видом управлінської етики, в якому на основі вивчення професійної моралі публічних службовців обґрунтовуються ціннісні орієнтації, моральні аспекти поведінки, норми взаємовідносин між людьми у процесі державно-управлінської діяльності та надаються практичні рекомендації, які зорієнтовані на цю діяльність. Професійна етика публічної служби, є інституціональною етикою, яка впливає з місії та філософії публічного управління і виражає його цінності, етичні принципи, норми й механізми їх підтримки» [27, с. 10].

За своєю суттю професійна етика публічної служби ґрунтуються на: цінностях і нормах українського суспільства як соціального цілого; цінностях і нормах соціальної групи (класу), до якої відноситься публічний службовець; цінностях і нормах публічної служби як особливої соціально-професійної групи; індивідуальних цінностях і нормах публічного службовця як особистості. Вона характеризується такими основними категоріями як «професійна честь», «професійна гідність»,



«справедливість», «відповідальність», «професіоналізм», «гуманність», «репутація» (рис 1.2.) Тому доречно більш детально зупинитися на розгляді цих категорій з врахуванням їх важливості для публічної служби.



**Рис.1.2. Основні категорії професійної етики**

Честь для публічного службовця займає концептуальне місце. Воно означає бути гідним того суспільного та професійного звання, яке ти маєш і відповідати йому з честю. Головне звання будь-якої людини – це звання Людини. Тому честь – це коли ти охороняєш це своє звання, коли ти прагнеш цілком і повністю відповідати цьому званню, незважаючи ні на які труднощі і перешкоди. Для публічного службовця це є особливо важливим.

Честь – особливе моральне ставлення людини до себе, що виявляється в усвідомленні соціального статусу, роду діяльності й моральних заслуг (і відповідному ставленні до неї суспільства, яке рахується з її заслугами, репутацією). Чесну людину наділяють такими якостями: благородство, гідність, незаплямована репутація і добре ім'я. Це шанована людина, яка користується повагою. Уявлення про честь у своєму класичному вигляді сформувалось у феодалній моралі, де дотримання кодексу честі було зовнішньою ознакою належності до відповідного стану і способом усвідомлення свого місця в ньому. У подальшому розуміння честі особистості пов'язується з її належністю до соціального стану, але до уваги береться, перш за все, особливі заслуги людини, її праця, міра людяності, що і визначає міру честі і поваги. Честь не тільки моральна, а й історична категорія. Вона похідна від умов епохи, в якій живуть люди, є частиною їхньої свідомості, орієнтована на ту чи іншу систему цінностей, норм поведінки і т.д.

Отже, поняття «честь» пов'язують із суспільною оцінкою і визнанням моральних заслуг і достоїнств людини як представника певної спільноти і виконавця конкретної соціальної ролі, роду діяльності (батька, професіонала, публічного службовця, спортсмена тощо). Як зазначав давньогрецький філософ Аристотель: «Для кого навіть честь – дрібниця, для того і все інше нікчемне» [270].

Важливо відзначити, що поняття «честь» і «служба» як суспільні явища тісно пов'язані між собою. Не випадково в минулі часи під честю розумілося високе звання, посада. У тлумачному словнику В. Даля йдеться, що честь – це сукупність вищих морально-етичних принципів в особистості. У ній полягає моральна гідність людини, його доблесть, чесність, благородство душі, чиста совість, прагнення слідувати піднесеному ідеалу правди, справедливості, добра, служіння своїй батьківщині [169, с. 113].

В житті публічного службовця професійна честь відіграє важливу роль. Як зазначає Т.Е. Василевська, це пов'язано з тим, що, по-перше, «публічний службовець повинен дбати про честь всієї публічної служби та піклуватися про її авторитет. По-друге, публічний службовець повинен дбати про власну професійну честь, тобто про те, щоб бути достойним представником своєї професійної групи. До важливих надбань професійної честі на публічній службі може належати гордість власною незаангажованістю, об'єктивністю, компетентністю, розумінням державних інтересів. Саме ці риси, на думку багатьох представників професії, можуть вигідно вирізняти публічних службовців від парламентарів та представників громадськості. Важливо не схибити цим здобуткам та не замінити дійсне призначення професії квазі-інтересами (пошуками особистих чи групових вигод). Професійна честь налаштовує професіоналів на чутливе ставлення до власної поведінки та дій колег» [27, с. 28]. Таким чином, професійна честь для публічного службовця – це, перш за все, єдність слова і діла.

Честь нерідко ототожнюють з гідністю. Проте це різні моральні якості. Гідність людина одержує від народження за те, що вона людина, а честь треба заслужити своїми справами. Гідність ґрунтується на принципі рівності всіх людей у моральному відношенні, незалежно від соціального стану, релігійної, расової, національної чи професійної належності чи репутації.

Гідність – особливе моральне ставлення людини до себе, що виявляється в усвідомленні нею своєї самоцінності й моральної рівності з іншими людьми; ставлення до людини інших людей, в якому визнається її безумовна цінність [320, с. 94].

Гідність є одним з ключових понять Конституції України (ст. 3, 21, 28, 41, 68, 105). В ній, зокрема, визнано гідність однією з «найвищих соціальних цінностей» в Україні (ст. 3), задекларовано, що «усі люди є вільні і рівні у своїй



гідності та правах» (ст. 21) та що «кожен має право на повагу до його гідності» (ст. 28) [130].

За визначенням Т. Василевської, «професійна гідність це самооцінка індивідом своєї професійної діяльності, внутрішня впевненість в 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 значимості тієї чи іншої професії. Тому професійна гідність є багато в чому слідство гідної професії, тобто визначається суспільною значимістю даної професії, її престижем, що склалися громадською думкою» [27, с. 29]. Проте, як зазначає автор, не можна не враховувати і особистого, індивідуального ставлення людини до своєї професії, що аж ніяк не завжди збігається з об'єктивним становищем у суспільстві людей даної професії. Оцінювати себе як гідного свого професійного призначення це і означає мати професійну гідність. Ми погоджуємося з думкою автора, яка звертає увагу, що «для публічного службовця професійна гідність означає оцінку конкретним публічним службовцем свого місця в професії та вимогу публічного службовця до оточуючих поважати його як професіонала» [27, с. 29].

Тобто, професійна гідність публічного службовця тісно пов'язана з його конкретним становищем у колективі, його особистими заслугами і відповідною їм мірою поваги і пошани, тобто пов'язана з честю публічного службовця як представника даної професії, конкретного колективу, та всієї публічної служби.

Як показує досвід і наукові дослідження, чим вище розвинуте у публічного службовця почуття особистої й службової гідності, чим більше він дорожить своєю професійною честю, тим більш значуща його соціальна цінність для суспільства. Таким чином, професійна честь та професійна гідність, взаємно доповнюючи один одного, допомагають підтримувати певний, досить високий рівень моральності публічного службовця.

Професійна етика публічного службовця включає в себе і поняття «справедливості». Бути справедливим не так просто. Публічному службовцю потрібно витратити багато зусиль, щоб досконально дослідити ту чи іншу ситуацію, об'єктивні обставини та прийняти відповідне рішення. Оцінити за шаблоном, за порадою начальства – набагато легше. Але саме професійна справедливість, професійна совість і спонукає публічного службовця бути справедливим, не піддаватися тиску «згори» та інших зацікавлених сторін.

Категорія справедливості грала важливу роль в етиці Аристотеля, була основоположною для таких мислителів, як Дж. Локк, Д. Юм, Р. Спенсер, П. Кропоткін. Інтерес до категорії справедливості особливо проявляється в етичних дослідженнях в Новий час, коли починається розвиток буржуазних

демократій, обґрунтовуються ідеї правової держави. Принцип справедливості є основою публічного ладу. Його етичне значення полягає в регулюванні взаємовідносин публічних службовців як професійних «слуг» суспільства з громадянами країни. Він зобов'язує представника держави дотримуватись Конституції України та інших актів законодавства, забезпечувати ефективну роботу відповідно до посадових обов'язків, а також вимагає недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина.

Глибинна суть справедливості як базового принципу етичної професійної поведінки публічного службовця виявляється в низці інших, похідних норм, які формулюють справедливі вимоги до професійної діяльності публічного службовця: професіоналізм, компетентність, чесність, відданість справі, сумлінність, ефективність, кваліфікованість, організованість. У ньому наголошується також на тому, що дії публічного службовця мають бути своєчасними. Наслідком несвоечасності (затримки) дії або прийняття рішення є численні порушення, які спричиняють безладдя у функціонуванні публічних органів і породжують несправедливість та безвідповідальність. На жаль, у законі відсутні норми, які б визначали стандарти виконання службових дій і рішень, як і відповідні санкції за їх порушення. Саме на цей недолік українських законів особливу увагу звертають як вітчизняні фахівці з публічного управління (В. Авер'янов, С. Дубенко, В. Коваленко, Н. Нижник, В. Цветков та ін.), так і експерти з Європейського Союзу [270, с. 185].

Ще однією важливою категорією професійної етики є відповідальність. Розкриваючи сутність відповідальності, слід зауважити на тому, що це складне, багаторівневе явище, що включає в себе економічні, моральні, культурні, психологічні та інші аспекти. Відповідальність також трактується як здійснюваний в різних формах контроль над діяльністю суб'єкта з точки зору виконання прийнятих норм і правил [172, с. 109].

Платон у своїх працях представляє подвійний характер відповідальності: моральна відповідальність та відповідальність перед законом, котра трансформується у відповідальність за його порушення. Відтак йдеться про два аспекти – позитивний (моральна відповідальність перед суспільством, державою) та негативний (відповідальність, що її людина зазнає у випадку порушення встановлених норм). Людина, яка уникла відповідальності, вважає Сократ, почувається набагато гірше, ніж та, котра її зазнала, оскільки така особа не в змозі позбутися страждань та мук совісті, котрі є засобом утримання душі від зла, якщо вона є нерозумною та нечестивою, позаяк після непокараного зла йде більше за обсягом зло, потім – наступне і таким чином – до безкінечності [203, с. 108].

При прийнятті управлінських рішень мова йде про соціальну відповідальність, тому вона займає значне місце в професійній діяльності публічних службовців. О. Оболенський зазначає, що соціальна відповідальність є важливою складовою діяльності публічних управлінців. Серцевиною її проблем є особисті цінності управлінців, а етична поведінка публічних службовців значно впливає на довіру звичайних людей до дій уряду та до їх соціальної відповідальності. Публічний службовець у спілкуванні з громадянами повинен постійно відчувати себе представником влади, мати свій імідж, який базується на таких якостях, як професіоналізм, державна позиція, інтереси [194, с. 272].

Найбільш значущим аспектом соціальної відповідальності є професійна відповідальність, яка є структурним компонентом будь-якої професійної діяльності (також управлінської), яка успішно розвивається. Професійна відповідальність завжди пов'язана з професійними можливостями розуміння і реалізації людиною професійних вимог з урахуванням конкретних умов їхнього виконання. Професійна відповідальність характеризується тим, що особистість приймає свої особисті обов'язки у відповідності з вимогами своєї організації (соціальної групи колективу) і суспільства в цілому [274, с. 193].

Для визначення управлінського контексту відповідальності особливий інтерес становить розкриття її сутності саме у вимірі «відповідальність перед», зокрема, що стосується відповідальності публічних службовців, органів публічної влади перед громадянами. До того ж, значущість цього питання підсилюється в умовах зростання можливостей участі громадян у сфері управління суспільно важливими питаннями. У розрізі досліджень проблем політики відповідальність визначається як обов'язок відповідати за певні дії, бути гарантом чогось, виконувати свої обіцянки, вона пов'язана з обов'язком виправлення завданої будь-кому шкоди своєю дією або навіть понесенням покарання. Відповідальність, також, відносять до здатності й можливості приймати рішення [402].

Відповідальність публічного службовця щодо виконання своїх професійних обов'язків значно зростає, коли він відчуває значущість свого покликання – коли почуває себе представником держави, народу, громади. Ключовими поняттями, які дозволяють більш повно розкрити зміст відповідальності, є свобода, обов'язок, вибір, усвідомлення наслідків своїх дій, підзвітність. В основі відповідальності лежить можливість людини зробити вибір яким чином діяти, яке рішення прийняти. Стосовно цього відзначається, що свобода в деякому значенні є вибором [22, с. 288].

Таким чином, відповідальність належить до переліку основних характеристик публічної служби. Вона є необхідним елементом, який

забезпечує відповідність діяльності суб'єктів владних повноважень очікуванням, інтересам, потребам громадян, адже покладена в основу побудови відносин між державою, громадянином, суспільством. Професійна відповідальність публічного службовця пов'язана з наявністю соціальних цінностей, специфічних професійних норм і правил та свободою вибору, що детерміновані умовами публічної служби і які регулюють поведінку публічного службовця у процесі його діяльності. Вважаємо, що професійна відповідальність у структурі особистості публічного службовця є сукупністю професійно важливих якостей, що проявляються у діяльності та мають вплив на її ефективність. Тому професійна відповідальність є особливо дієвою, коли вона стає похідною внутрішньої моральної відповідальності людини.

З огляду на тему дослідження важливо також зупинитися на таких поняттях як гуманізм та гуманність. У класичному значенні гуманізм (від латинського *humanus* – людський, людяний) – це світоглядний імператив, який проголошує цінність людини, її право на розвиток і прояв своїх позитивних здібностей, на вільну і відповідальну участь у житті світу і суспільства [220].

Найважливіша особливість гуманізму як соціального явища полягає в тому, що він утворює загальнолюдську основу культури. Природність гуманізму пояснюється природністю тих людських якостей, які його породжують і на які він спирається. Головне серед них – людяність, гуманність. Гуманізм включає в себе не тільки ідеї, але й правила життя, є світоглядом, який пропонує особистості певні норми поведінки. Сучасний гуманізм – це система наукових знань, основними блоками якої є антропологічні, філософські, психологічні, юридичні, екологічні та педагогічні знання. Для гуманізму (як і для більшості явищ культури і людського світу) може бути дано як мінімум чотири типи визначень: історичне (в ньому буде підкреслено специфіка гуманізму саме цього часу); сутнісне, тобто пов'язане з визначенням головного в гуманізмі як специфічному явищі, з суттю предмета, рисами, процесами і т.д.; процесуальне визначення гуманізму, тобто його фіксація через процедури, які дозволяють отримати або впізнати його як щось особливе, відмінне від інших явищ; функціональне, тобто його визначення через те, що він може зробити, отримати, досягти і т.д. [212].

Принципом гуманізму є пріоритет людини щодо всіх, у тому числі і до своїх власних ідей, переконань і вірувань. Гуманізм пропонує способи нормалізації та гармонізації відносин між людиною та ідеями, світоглядами та ідеологіями [70, с. 23].

Гуманність – особистісна якість, зміст якої зумовлений дотриманням принципів гуманізму. Гуманність – це одна з найважливіших рис людини. Це передусім здатність людини до співчуття, співпереживання, спів радості.

Тому найчастіше поняття гуманність визначається як людяність, повага до людей, до людської гідності. Повага, чуйність, почуття справедливості, довіра, самокритичність, мужність є основними ознаками гуманності. Ці якості визначають змістовий бік гуманності, а такі як ввічливість, терпимість, поступливість, вимогливість, скромність, забезпечують оптимальну форму її зовнішнього вираження. Означені якості в структурі гуманності є не механічною сумою частин, а рухливою системою, компоненти якої вступають у тісну взаємодію [317, с. 96]

Слід зазначити, що принцип гуманізму є невід'ємною складовою моральних основ публічної служби. Він зобов'язує визнавати, дотримуватися і захищати права і свободи людини і громадянина. Цей принцип вимагає від публічного службовця поваги до кожної людини, визнання суверенітету особистості і її гідності, бути ввічливим, тактовним, толерантним і скромним. Причому це має не тільки виявлятися зовні, але і стати внутрішнім імперативом чиновника.

Принцип гуманізму покликаний зміцнити моральну основу публічної служби. Повага публічного службовця до людини повинна бути заснована на визнанні його переваг, заслуг, високих якостей, значущості, цінності, унікальності. Тобто цей принцип означає закріплення у правових формах відносин між людиною, державою і суспільством на основі визнання самоцінності людської особистості, невід'ємності її прав і свобод, поважання її гідності, захисту від свавільного втручання у сферу особистого життя [154, с. 53].

Професіоналізм, як одна з важливих категорії професійної етики є необхідним атрибутом ефективною влади. Категорія «професіоналізм» за своєю ретроспективою є більше молодію, а за психологічним наповненням повсякденною, ніж чітко визначеною категорією. Тому найчастіше його розуміють як ефективне здійснення трудової діяльності та пов'язують із певною професією, зокрема з поняттям «професіонала» як фахівця певної справи [79]. Однак таке розуміння обмежує природу досліджуваного феномена.

В енциклопедичному словнику з державного управління визначено, що професіоналізм – це інтегрована характеристика якостей працівника, який високою мірою відповідає вимогам робочого місця, професійної діяльності. У широкому значенні – динамічна якість, що формується у процесі професійного становлення працівника, інтегрування його особистості у професійну діяльність [92, с. 601]. Тобто, це багатогранне явище, зокрема це сукупність освіти, саморозвитку фахівця, особистісних якостей, власного досвіду, сили волі, ціннісних орієнтацій тощо. Крім того, професіоналізм можна визначити як внутрішнє ставлення спеціаліста до праці.



В літературі зустрічаються деякі формулювання терміну «професіоналізм», які, на нашу думку, є більш фрагментарними. Так, М. Синявіна визначає, що професіоналізм складається з відповідних знань та професійних здібностей [290, с. 174]. Системоутворюючою ідеєю називає професіоналізм М. Міненко, виділяючи його «регулятивні складники – професійну компетентність, професійні вміння, професійну майстерність» [174, с. 11]. Л. Плаксій, присвячуючи статтю вивченню потреб у «професійній майстерності державних службовців» [215, с. 206 – 212], зосереджується на їх професійних знаннях, які отримуються під час підвищення кваліфікації. Однак, як зазначає І.В. Шпекторенко, роль професійних знань, на основі яких формуються відповідні вміння, у даному випадку виконує професійна компетентність і це поняття є ширшим за знання, воно охоплює вміння, навички, професійні якості, здатності і здібності [345].

Переважає більшість сучасних учених підкреслюють, що професіоналізм – це не тільки досягнення людиною високих професійних результатів, не тільки висока продуктивність праці, а й обов'язково наявність його психологічних компонентів: внутрішнього ставлення людини до своєї праці, до професії, її психічних станів та якостей. На думку А. К. Маркової професіоналом можна вважати людину, «яка успішно вирішує задачі, що поставлені перед ним як перед керівником конкретного підприємства (об'єктивні критерії); особисто прихильний до професії, мотивований до праці в ній, задоволений професією (суб'єктивні критерії); досягає бажаних сьогодні результатів у розвитку підприємства (результативні критерії); використовує прийнятні у демократичному суспільстві способи, технології (процесуальні критерії); засвоює норми, еталони професії, досягає майстерності у ній (нормативні критерії); прагне індивідуалізувати свою працю, а також усвідомлює і розвиває свою індивідуальність засобами професії (індивідуально-варіативні критерії); досягає вже сьогодні необхідного рівня професійних особистісних якостей, знань і умінь (критерії наявного рівня); відкритий для постійного професійного навчання, накопичення досвіду (критерії професійної навченості) тощо» [164].

На публічній службі професіоналізм відіграє важливу роль, так як публічний службовець повинен бути не просто виконавцем доручень, а професіоналом своєї справи. Іншими словами, для публічного службовця дуже важлива професійна освіта і професійний досвід, який накопичується в процесі проходження служби, а також здатність застосувати свої знання і навички. Довіра до влади знижується через прихід на службу «професіоналів», які не володіють в достатній мірі необхідними знаннями та методами публічного управління, загальною, етичною та правовою культурою.

На думку, М. Слоньовського «професіоналізм публічного службовця складається з таких складових, як: особистісні психологічні риси фахівця – ті, що притаманні особистості (пам'ять, темперамент, самоідентифікація, інтелект, швидкість проходження психічних процесів тощо); моральні якості (цінності, установки, норми тощо); навички, отримані під час соціалізації, навчання, самоосвіти; досвід професійної діяльності. Усі вищезазначені складові елементи професіоналізму службовця, на думку автора, виконують важливу роль під час призначення фахівця на посаду публічної служби та для подальшого перебування на цій посаді. Професіоналізм публічного службовця це основа його розвитку, що впливає на подальшу діяльність, водночас професіоналізм складається зі знань, вмінь, навичок, надбань у даній галузі, професійного досвіду та слугує інструментом якісного та ефективного виконання своїх посадових обов'язків та завдань, які становить перед службовцем керівництво та держава» [295, с. 180].

Цікавим для нашого дослідження є підхід Є. Ананьєва і С. Смурова, які для описання професіоналізму використовують не один, а групу критеріїв (результативних і процесуальних, об'єктивних і суб'єктивних, якісних і кількісних та ін.), «а саме [4, с.36]:

1. Об'єктивні критерії: наскільки людина відповідає вимогам професії. Загально визнано, що об'єктивними критеріями професіоналізму є висока ефективність праці, кількість і якість, надійність, досягнення певного соціального статусу в професії, вміння вирішувати різноманітні професійні завдання та ін.

2. Суб'єктивні критерії: наскільки професія відповідає вимогам людини, її мотивам, нахилам, наскільки людина задоволена професією. Це може бути стійка професійна спрямованість людини, її професійне світосприйняття, розуміння значущості процесії, її ціннісних орієнтацій, сукупність необхідних професійно-психологічних якостей, її позитивне ставлення до себе як до професіонала та ін.

3. Результативні критерії: чи досягає людина результатів, визначених його професійним призначенням.

4. Процесуальні критерії: чи використовує людина під час виконання своїх функціональних обов'язків соціально вживані засоби, прийоми, технології. До процесуальних критеріїв відноситься все, що характеризує психологічний процес його праці: як працював, які використовував знання та уміння, прийоми, технології, а також які в процесі праці використовував особисті психічні якості.

5. Нормативні еталони: чи засвоїла людина норми, правила, еталони професії і чи може їх відтворювати на рівні майстерності в певний період своєї кар'єри, враховуючи стаж роботи, набутий досвід, тобто під час професійного розвитку як динамічного процесу.



6. Індивідуально-варіативні критерії: чи прагне індивід індивідуалізувати свою працю, самореалізувати в ній свої власні потреби, розкрити у праці власну самобутність, розвивати себе засобами професії.

7. Критерії наявного рівня: чи досягнув службовець на сьогодні високого рівня професіоналізму, враховуючи власні індивідуальні професійно мобільні потенції.

8. Прогностичні критерії: чи має і чи шукає людина перспективи зростання, зону власного професійного розвитку.

9. Критерії професійної навчаємості: чи готова людина до прийняття професійного досвіду інших людей, чи виявляє професійну відкритість.

10. Критерії творчі: чи прагне людина вийти за межі своєї професії (прагнення до міжпрофесійної мобільності), перетворити свій досвід, збагатити професію власним особистим творчим внеском. Саме поєднання професійної відкритості навчанню і самостійних творчих успіхів (у тому числі й самоосвіти) важливо як для характеристики професіоналізму, так професійно мобільного публічного службовця.

11. Критерії професійної прибічності: чи може людина зберігати честь і гідність професії, бачити її неповторний специфічний внесок у розвиток суспільства. Також важливо мати професійний патріотизм та відданість.

12. Критерії якісні та кількісні: для будь-якого спеціаліста важлива оцінка його професіоналізму як у параметрах якості (глибина знань та навичок), так і в кількісних показниках (бали в рейтингу, категорії тощо)» [4, с. 36].

На думку І. В. Шпекторенка, основу професіоналізму становлять ціннісно-орієнтаційні та компетентнісні якості (професійно важливі якості, професійна культура, професійна наочуваність, професійна компетентність, професійний досвід) у поєднанні з досвідом, індивідуальним внеском людини в розвиток професії. Автор зазначає, що професіоналізм є результатом взаємодії якостей особистості з функціями професійного середовища, підсумком професійно-кваліфікаційного і професійно-посадового розвитку працівника [345, с. 182].

Як зазначає Т.Е. Василевська, особливо серйозні деформації у публічно-управлінській діяльності виходять саме з відсутності взаємопов'язаності професіоналізму та професійно-етичних вимірів професії. Зокрема, неухвалене ставлення до громадян-відвідувачів, використання службового становища, нехтування інтересами тих чи інших соціальних груп іноді сприймаються як другорядні фактори управлінської справи й не розглядаються як нівеляція професійності. В цьому випадку публічний службовець може бути високим професіоналом, не дотримуючись професійно-етичних вимог. Однак тут відбувається нехтування соціального призначення професії та порушення цих

норм анулює будь-який результат управлінської праці. 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 і просування службовими сходами, залежність кар'єрних пересувань від одноосібного вольового рішення керівника спричиняють нечесну боротьбу за посади та впливи. Такі процеси знижують у публічних службовців мотивацію до підвищення кваліфікації, розвитку професійних навичок і виявляють творчого підходу, створюють в установах несприятливу атмосферу, знижують загальну результативність праці. Забезпечення рівних вихідних умов для кожного під час прийняття на посаду та проходженні публічної служби, здійснення оцінювання працівників за досягненнями та компетентністю стають можливими при втіленні принципів конкурсності, об'єктивності та прозорості. За такого підходу професіонал визначатиметься як людина, яка не лише знає технології та вміє їх застосувати, але 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 [29, с. 157].

На нашу думку, професіоналізм публічних службовців не зводиться тільки до оволодіння ними спеціальними компетенціями, тобто спеціальними знаннями, уміннями, навичками і досвідом управлінської діяльності, які можуть і повинні застосовуватися у виконанні ними своїх обов'язків. Важливим компонентом професіоналізму публічних службовців виступають ціннісно-нормативні, морально-етичні пріоритети особистості. Адже ефективність їх роботи визначається не тільки професійними знаннями і практичним досвідом, але і ціннісними орієнтаціями та дотриманням певних етичних норм (чесності, безкорисливості, незалежності, непідкупності, щирої зацікавленості у вирішенні існуючих проблем і в реалізації ініціатив громадян та ін.), володіння якими є необхідним для підвищення морально-етичних основ публічної служби.

Як зазначалося вище, репутація також є важливою категорією професійної етики. Репутація – це найважливіший на сьогодні нематеріальний актив, який формується людиною протягом усього життя, але в той же час, який можна втратити в одну мить. На думку, О. Кундеревиц, репутація є соціально-етичним феноменом, що впливає на поведінку і свідомість суб'єктів, формування та розвиток їх взаємовідносин. В багатьох випадках репутація створюється на основі «інформаційного сліду» морального суб'єкта, що він залишає в публічному просторі [144]. Репутація виступає важливим фактором успіху в багатьох сферах: бізнесі, соціальному статусі, політиці. Вона діє на різних

рівнях, як на індивідуальному, так і над-індивідуальному, на якому вона характеризує окремі групи, спільноти, колективи та такі соціальні об'єкти, як фірми, корпорації, організації, країни, культури і навіть цивілізації. Таким чином, репутація є фундаментальним інструментом соціального контролю [260, с. 196].

Репутація – це загальна думка, що склалася про когось або про щось, тобто це суспільна оцінка соціальних якостей, достоїнств та недоліків когонебудь, чого-небудь. Спочатку слово «репутація» застосовувалося, коли йшлося про сприйняття, моральну оцінку окремої людини. Останніми роками цей термін все частіше використовують у політичній, фінансово-економічній та державній сферах діяльності [353, с. 180.].

Репутація публічного службовця, за визначенням Л. Яцуби, «це суспільна оцінка його професійних та службових якостей за результатами виконання ним своїх службових обов'язків. Вона безпосередньо залежить від нього самого, так і зумовлена умовами, у яких він працює ( імідж та репутація державного органу та державної служби)» [353, с. 182.]. Учений робить висновок, що імідж публічної служби утворюється на основі репутації кожного окремого публічного службовця (його професійних та особистих моральних якостей). На нашу думку, учений говорить саме про ділову репутацію, так як поняття «ділова репутація» вужче ніж поняття «репутація». Це пов'язано з тим, що ділова репутація охоплює оцінку особи (юридичної особи) лише у сфері суспільно-виробничих відносин.

Отже, ділова репутація публічного службовця створюється його наполегливою та довгою працею. Вона складається з особистісно-професійних якостей публічного службовця, навичок, професіоналізму, взаємодії з суспільством, поведінки і популярності. Ділова репутація може бути як позитивною, так і негативною. Як правило, негативних ділових репутацій, виходячи з результатів багатьох опитувань, більше, ніж позитивних. Причиною цього, в першу чергу, є корупція на публічній службі та недбале ставлення до своєї роботи в цілому. На нашу думку, публічний службовець зобов'язаний бути чесним, знати закони, враховувати думки і потреби населення і не зловживати своїм службовим становищем. Завдяки цим якостям, у нього створюється позитивна ділова репутація.

Таким чином, процес формування позитивної репутації публічної служби повинен починатися зі створення позитивної ділової репутації публічних службовців, що володіють високою кваліфікацією, глибокими професійними і особистісними якостями.

Отже, такі поняття, як «професійна честь», «професійна гідність», «справедливість», «відповідальність», «професіоналізм», «гуманність»,

«репутація» є ключовими для розгляду морально-етичних основ публічної служби.

Слід звернути увагу, що основне суспільне призначення публічного службовця – служіння суспільному благу. Навколо цієї місії будуються морально-етичні основи публічної служби: цінності, принципи, норми та стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей та професійно-етичних характеристик публічних службовців. Т. Василевська вперше обґрунтувала, що в основу етики державного управління покладено місію, цінності, принципи, норми та стандарти поведінки. Розділяючи підхід автора ми зробили спробу обґрунтувати морально-етичні основи публічної служби через такі ж компоненти.

Цінності публічної служби є фундаментом морально-етичних основ публічної служби. Вони складаються з моральних та етичних орієнтирів публічних службовців, діяльність яких спрямована на досягнення цілей, завдань і реалізацію місії державного органу. Вони відображають те, що є важливим та цінним. Основними цінностями, які допомагають реалізувати місію – служіння суспільному благу, є солідарність, справедливість, свобода, рівність, життя та гідність людини, повага до неї тощо. Важливим є, щоб цінності публічної служби були зрозумілими і максимально збігалися з цінностями кожного публічного службовця. Коли цінності публічної служби будуть «вмонтовані» в свідомість публічних службовців і вони стануть ними керуватися, тільки тоді їх повсякденна діяльність буде в повній мірою відповідати її громадському призначенню.

Якщо цінності представляють собою систему ціннісних орієнтирів та мають, в більшій мірі, суб'єктивний характер, то принципи публічної служби представляють собою основоположні ідеї, що лежать в основі управлінської діяльності, якими мають керуватися публічні службовці у своїй діяльності. До основних принципів, на яких базуються морально-етичні основи публічної служби, слід віднести: верховенство права; законність, політичну неупередженість, гуманізм, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, доброчесність, відкритість, прозорість, персональну відповідальність, забезпечення рівного доступу до публічної служби. Саме ці принципи найбільш ефективно забезпечують реалізацію місії, на якій базуються морально-етичні основи публічної служби.

Принцип верховенства права є універсальним принципом, який проголошує пріоритет прав і свобод людини і громадянина над іншими правами. Згідно з цим принципом публічні службовці повинні забезпечувати підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнавати пріоритет права перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаїв тощо). Верховенство права потребує від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну

діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Проявом верховенства права є й те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає також інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства [204]. У концептуальному значенні верховенство права полягає в обмеженні свавілля публічної влади щодо суспільства й окремої особи. Отже, цей принцип фокусується на захисті людей від довільного і надмірного посягання на їх права і свободи, а також на захисті їх людської гідності.

Принцип законності є вельми важливим етичним принципом публічної служби, адже він проголошує, що публічний службовець «зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах, що встановлені чинним законодавством, повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав і обов'язків» [223]. Інакше кажучи, публічний службовець може здійснювати тільки ті дії, які передбачені чинним законодавством. Найважливіший моральний борг публічного службовця, згідно з цим принципом, полягає у рішучому протистоянні перед будь-яким антиконституційним, протизаконними діями. Важливим проявом законності є те, що в ситуації морального вибору публічний службовець усвідомлено і добровільно залишається законослухняним, вірним своєму обов'язку і в рамках своїх посадових обов'язків забезпечує реалізацію цілей Конституції України і Законів України. Тим самим він бере участь у виконанні місії публічної служби.

При формуванні морально-етичних основ публічної служби одним з ключових принципів є принцип політичної неупередженості. Неупередженість, як вимога професійної етики передбачає рівне ставлення до будь-якого суб'єкта (громадянина або групи), демонстрацію однакового поведіння в однакових ситуаціях, налаштованість на надання якісних послуг кожному клієнту [28, с. 35]. В Законі України «Про державну службу» цей принцип визначається, як «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення публічного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків» [223]. Згідно цього принципу публічний службовець повинен неупереджено виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань, він не має права організовувати страйки, брати в них участь, демонструвати свої політичні погляди. Важливо, що принцип політичної неупередженості захищає і самих публічних службовців від впливу і контролю з боку політичних партій і водночас дозволяє їм працювати незалежно від їх власного ставлення до політичних партій [182, с. 62].



З місії служіння суспільному благу виходить і принцип патріотизму. Цей принцип насамперед знайшов свій прояв у текстах Присяги державного службовця та Присяги посадової особи місцевого самоврядування, де зазначено, що публічний службовець повинен присягнути «вірні служити Українському народові та громаді, дотримуватися Конституції та законів України..., поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави ... та сумлінно виконувати свої обов'язки» [223; 241]. Згідно з Академічним тлумачним словником української мови, патріотизм означає «любов до своєї батьківщини, відданість своєму народові, готовність для них на жертви й подвиги» [3]. Тому діяльність публічного службовця повинна ґрунтуватися на відданості Українському народу та своїй громаді, пріоритеті їх інтересів перед іншими інтересами.

Відносно новим принципом публічної служби є принцип доброчесності, який означає «спрямованість дій публічного службовця на захист публічних інтересів та відмову публічного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» [223]. Цей принцип тісно пов'язаний із законодавством про запобігання і протидію корупції. По суті даний принцип є одним з головних факторів запобігання конфлікту інтересів та забезпечує виконання завдань з унеможливлення проявів корупції на публічній службі [182, с. 61]. На думку Л. Прудіус, доброчесність виступає базовим принципом здійснення публічної служби та є основою етичної поведінки публічного службовця. Саме завдяки реалізації цього принципу можна забезпечити створення професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян публічної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства [252, с. 67].

Важливими принципами забезпечення морально-етичних основ публічної служби є принципи відкритості та прозорості. Принцип прозорості полягає у можливості будь-якої зацікавленої особи отримати у визначеному законодавством порядку від органу публічної влади або окремого публічного службовця інформацію про його діяльність та рішення, крім інформації, доступ до якої відповідно до закону обмежено. Цей принцип характеризується пасивністю споглядання інформації громадянами та їхніми об'єднаннями. На відміну від прозорості, відкритість є функціональною характеристикою публічної служби, що визначає ступінь забезпеченості участі громадян, активність суспільного контролю громадян за діяльністю публічних службовців, забезпеченість реального впливу громадян на зміст публічно-управлінської діяльності. Одночасно, відкритість влади означає її здатність поділитися нею (цією владою) з народом через залучення громадян до процесу здійснення влади, зокрема прийняття управлінських рішень [352, с. 88]. За думкою, Н. Гудим, принцип

прозорості забезпечує залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень шляхом створення і гарантування високого рівня їх обізнаності щодо змістовного та процедурного аспектів державно-управлінської діяльності, а принцип відкритості є обов'язком публічної влади із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами [68]. Слід акцентувати увагу, що реалізація принципу прозорості та відкритості на публічній службі є дієвим засобом боротьби з таким негативним явищем у державно-управлінських відносинах, як корупція. Ці принципи формують нову культуру взаємовідносин влади і суспільства, спонукають їх до політичного діалогу, до відкритої публічної політики.

Принцип забезпечення рівного доступу до публічної служби тісно пов'язаний з принципом професіоналізму. У ст.38 Конституції України передбачено «рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» [130]. Відтак мають виключатися будь-які способи дискримінації. Згідно цього принципу забороняється будь-яка дискримінація за віком, інвалідністю, статтю, сімейним станом, статевою орієнтацією, расою, кольором шкіри, етнічним, національним чи культурним походженням. Принцип забезпечує рівні можливості та однаковий порядок проведення конкурсних процедур при відборі кандидатів для заміщення вакантних посад на публічній службі, просуванні по службі, оплаті праці тощо. Цей принцип не треба плутати з принципом недискримінації, адже рівний доступ забезпечується лише для осіб, які мають громадянство України, володіють належним рівнем української мови, досягли передбаченого для посади віку тощо. Такі обмеження зумовлені специфікою виконуваних державними службовцями завдань, функцій держави та службових повноважень для забезпечення високого морального обличчя державного службовця та свободи його діяльності в межах службових повноважень [146, с. 69].

Принцип гуманізму, професіоналізму, відповідальності і компетентності ми розглянули вище, коли описували основні категорії професійної етики, тому не будемо ще раз зупинятися на них.

Слід зазначити, що на всіх перерахованих вище принципах ґрунтуються основні норми та стандарти поведінки публічного службовця. Як зазначають науковці, соціальні норми формуються в процесі будь-якої спільної діяльності [171; 197; 288; 305], а в процесі та результаті професійної діяльності публічних службовців формуються професійні норми. Норми та стандарти є змістом основних соціальних та професійних інститутів, які є специфічними, відносно самостійними механізмами соціального регулювання, що здійснюють контроль за поведінкою за допомогою різних способів визнання, схвалення, застосування спеціальних засобів переконання і виховання, різноманітних



форм тиску та примушення. Поведінка публічних службовців повинна бути зорієнтована на прагнення найбільшого блага для суспільства та відповідати моральним цінностям, що прийняті у суспільстві як норма. За визначенням Т. Василевської, норми, стандарти поведінки публічних службовців представляють собою конкретні вказівки щодо поведінки представників публічної служби, які фіксують ставлення до професійних обов'язків; поведінку у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ; внутрішньо-службову поведінку (поведінку у стосунках з керівниками, колегами, підлеглими); участь в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості; стандарти управління конфліктом інтересів, антикорупційного поведіння, поведіння з конфіденційною, службовою інформацією тощо [28, с.15].

Отже, фундаментом морально-етичних основ публічної служби є наявність місії, цінностей, принципів, норм та стандартів поведінки (рис. 1.3).

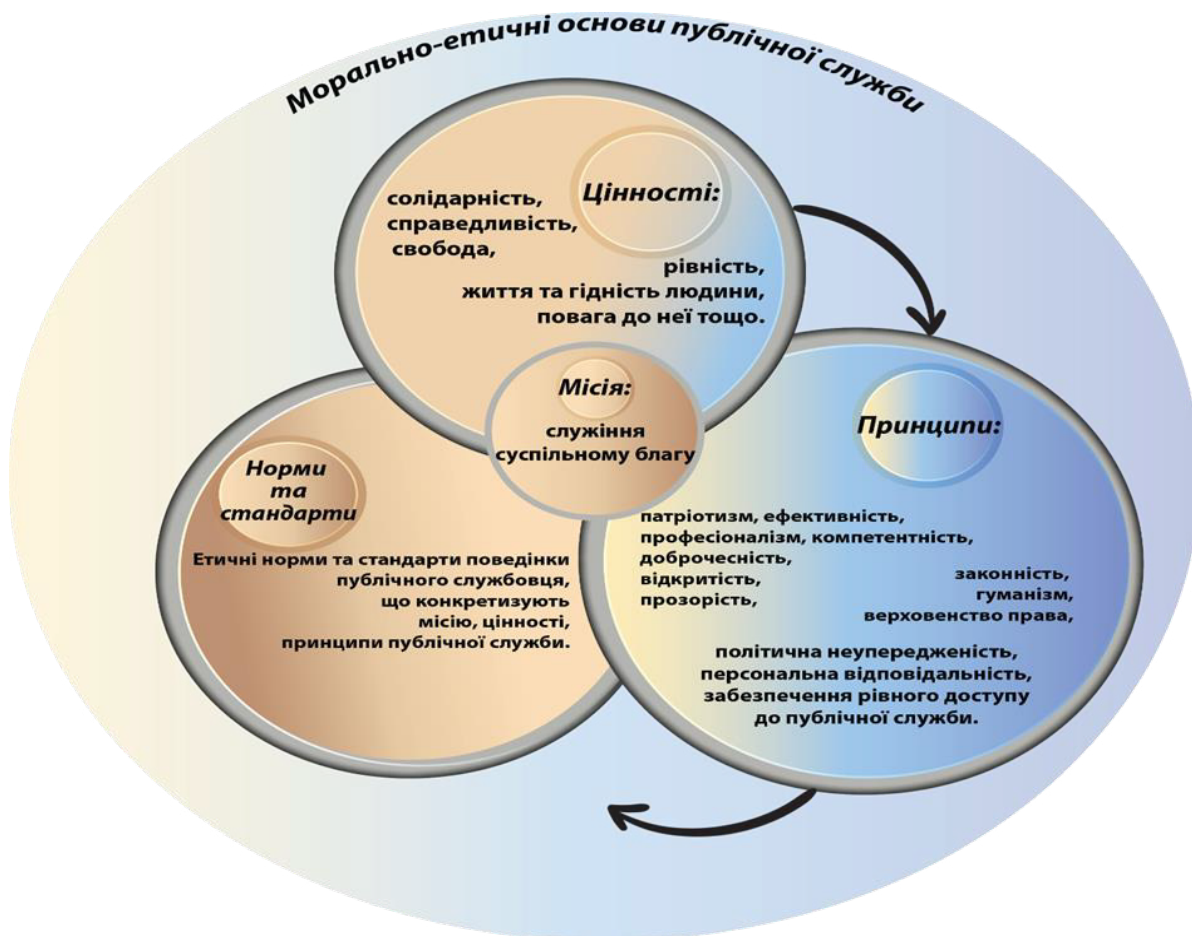


Рис 1.3. Морально-етичні основи публічної служби

Враховуючи вищезазначене, під морально-етичними основами публічної служби ми будемо розуміти категорію професійної етики, що відображає місію, цінності, принципи, норми та стандарти поведінки в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які знаходять своє часткове або повне вираження як в окремих кодифікованих документах, так і в особистих орієнтирах публічних службовців та формують цілісний морально-етичний простір публічної служби.

### **1.3. Морально-етична складова публічної служби в контексті наукового дискурсу сучасної України**

Морально-етична проблематика довгий час є об'єктом уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців і практиків. Монографія ґрунтується на працях сучасних українських учених у галузі державного управління та місцевого самоврядування. Зокрема, вагомий внесок у дослідження публічного управління, публічної служби, її модернізації зробили українські вчені: В. Бакуменко [11; 12], В. Баштанник [13; 14], М. Білинська [18; 19], Є. Бородін [24; 70], К. Ващенко [36; 254], Р. Войтович [42 – 44], С. Газарян [51; 52], Н. Гончарук [58 – 61], В. Гошовська [221], Д. Дзвінчук [78; 322; 325], Н. Драгомирецька [86], М. Іжа [312], Н. Калашник [106; 375], М. Карпа [110], С. Квітка [112], Т. Кравченко [134; 381], В. Куйбіда [139 – 141], М. Лахижа [150; 151], О. Линдюк [153; 154], Т. Маматова [163], Т. Мотренко [216], О. Пархоменко-Куцевіл [205; 206], Т. Пахомова [207; 208], І. Письменний [214; 283; 289], Л. Прокопенко [246], Л. Прудіус [249 – 252], А. Рачинський [259; 308], С. Серьогін [70; 177; 280 – 284; 393], А. Сіцінський [293], В. Сороко [303; 304], І. Сурай [244; 309], С. Хаджирадєва [247; 332], І. Хожило [177; 328; 336], І. Чикаренко [340] та ін.

Значний науковий доробок у дослідженні різних аспектів морально-етичної проблематики публічної служби зробили вітчизняні вчені: О. Антонова [6; 7; 177], Т. Василевська [27 – 35; 73; 244], Л. Воронько [45 – 47], Б. Гаєвський [50], М. Головатий [56], В. Дрешпак [87 – 90], В. Князєв [77; 115; 315; 321], В. Козловський [122], В. Колтун [124], Н. Липовська [70; 155; 156], М. Логунова [159], І. Надольний [77], Н. Нижник [186 – 188], М. Нинюк [189; 190], О. Оболенський [76; 194; 195], О. Олешко [199], В. Олуйко [200; 201], Л. Пашко [209], М. Пірен [311], І. Полехіна [217 – 219], М. Ребкало [84; 261], М. Рудакевич [270 – 272], В. Саламатов [275], Т. Сенюшкіна [278], В. Цветков [265; 338], І. Шпекторенко [343 – 346] та ін.

У зарубіжних країнах етична проблематика широко вивчається з середини ХХ ст. Вагомий вклад в теоретичні розробки проблем етики

публічної служби внесли такі зарубіжні науковці, як: У. Брюс [359], А. Дансіре [366], П. Доубель [365], К. Кемпбелл [360], К. Кернахан [369], Д. Кроствайт [362], К. Л'юїс [382], С. Овермен [367], С. Поттс [396], Д. Томпсон [401], С. Кові [397], Л. Фосс [367], Ю. Хабермас [331], Р. Чепмен [369], Д. Шафритц [342] та ін. Актуальними темами дослідження для зарубіжних авторів є практика урядової етики, відповідальність публічних службовців та боротьба з корупцією. Науковці аналізують досвід «багатосторонньої стратегії» боротьби з корупцією, що ґрунтується на системному підході до етики (А. Бейкер [15]), міжнародну практику розробки і функціонування Кодексів етики та поведінки як засобу контролю внутрішньої і зовнішньої корупції (В. Мейвіль [168]) тощо. Значну увагу етичним питанням приділяють міжнародні організації, а саме: Організація Економічного Співробітництва і Розвитку – ОЕСР (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) [386], Транспаренсі Інтернешнл (Transparency International) та ін. [404].

Аналізуючи наукові доробки українських авторів слід зазначити, що у період незалежності України захищено не так багато дисертацій у галузі державного управління, які були присвячені морально-етичним питанням на публічній службі, однак слід виокремити дві докторські дисертації, які розкрили важливі аспекти професійно-етичної проблематики та заклали фундамент вивчення цієї проблематики. Зокрема дисертаційні роботи М. І. Рудакевич «Формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління» (2007) [271] та Т. Е. Василевської «Особистісні виміри професійної етики державного службовця» (2010) [33].

Професор М. І. Рудакевич захистила свою докторську дисертацію у 2007 році, хоча перша монографія на цю тему була надрукована авторкою ще в 2002 році [272]. Автор однією з перших активізувала наукові дослідження в цьому напрямку. У своїй дисертації вона обґрунтувала рівневу парадигму етики державних службовців, яка включає: 1) суспільні цінності й норми; 2) цінності й норми державної служби, процедури і структури, що забезпечують їх реалізацію та колективну професійну відповідальність; 3) цінності, норми, моделі поведінки в трудовому колективі; 4) індивідуальний рівень професійної етики та визначила загальні етичні критерії оцінювання етики державних службовців [270, с. 75]. Також М. І. Рудакевич розглядає модель етичної поведінки державного службовця як узагальнену характеристику етичної культури професійної діяльності, основою якої є моральність службовця як сутність його особистості. Автор визначає, що модель етичної поведінки

державного службовця – це уявна система ціннісних орієнтацій, мотивів, принципів і норм, особистісних якостей характеру, що детермінують його відносини, діяльність і спілкування на засадах взаємності, а також способів діяльності і форм відносин тощо [270, с. 324].

У монографії 2002 року «Етика державної служби (зарубіжний досвід)» та в монографії 2007 року «Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління» автором проведений ґрунтовний зарубіжний аналіз етизації державної служби та зазначено, що 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. М. І. Рудакевич акцентує увагу, що інститут етики державних службовців у країнах розвиненої демократії є особливим елементом системи державного управління, який являє собою своєрідну інфраструктуру, що поєднує різні способи регулювання поведінки державних службовців – політичне, правове, адміністративне, економічне, власне етичне [270, с. 177; 272]. Ми погоджуємося з думкою автора, що питання політичної волі вищого керівництва є визначальним при будь-якій реформі у системі професійної етики, адже від них залежить прийняття конкретних рішень, спрямованих на довготривалі результати.

Основна ідея, яку розвиває автор, полягає в тому, що системний підхід до процесу формування етичної поведінки державного службовця реалізується шляхом створення етичної інфраструктури державної служби – комплементарної системи етичних, політичних, правових, адміністративних, організаційних, економічних регуляторів професійної діяльності державних службовців [270, с. 322]. Вона включає: чітку політичну волю вищого керівництва визнати етику-мораль основою трансформаційних процесів у державі; добровільне й публічне складання Присяги державним службовцем вірно служити народові України, виконувати встановлені етичні вимоги; юридичне закріплення «рамкових» моральних норм, дозволених «вільних» дій і «норм-заборон»; механізми відповідальності за дотримання встановлених правил; кодекси етики; механізми професійної соціалізації і етичну освіту; належні умови й організацію праці, а також соціальний захист державних службовців; етичні інститути державної служби; активне громадянське суспільство й вільні ЗМІ як співучасники управління державними справами і контролери державних органів [270, с. 326]. Саме М. І. Рудакевич вперше в своїй докторській дисертації розкриває ідею інституціоналізації професійної етики та розробляє цю модель етичної інфраструктури державної служби, яка надає процесу формування етики



державних службовців керованого характеру.

Ми погоджуємося з автором, що етична інфраструктура є важливим фактором розвитку та формування державної служби. Проте дуже важливо, щоб всі елементи цієї етичної інфраструктури діяли у взаємозв'язку один з одним. Наприклад, якщо на державній службі буде затверджено етичний кодекс, але керівництво цього органу не буде його дотримуватися (тобто політична воля буде на низькому рівні), тоді всі норми та цінності цього Кодексу будуть знецінені і для всіх інших державних службовців. Тому, на нашу думку, необхідне законодавче впровадження етичної інфраструктури як головного дієвого засобу на шляху наближення державної служби до пересічного громадянина, задля якого і була створена вся ця система.

Питанням професійної етики присвячена також докторська дисертація Т. Е. Василевської на тему: «Особистісні виміри професійної етики державного службовця» (2010). Автор вперше довела необхідність взаємного доповнення принципів безособистісності та особистісних підходів та установила, що процеси персоніфікації державного службовця (вияв поваги до працівника, створення сприятливих умов праці, перспектив для розкриття особистісного потенціалу тощо) мають проходити поряд з процесами, що орієнтовані на впровадження безособистісності на державній службі (забезпечення прозорості, уніфікації та автоматизації процедур, створення організаційних умов, що унеможливають зловживання службовим становищем тощо) [33]. Автором доведено, що суттєвим фактором підтримки професійно-етичних впливів є також моральнісна саморегуляція, особисті моральні принципи та моральні чесноти, творче етично огранене самовираження державних службовців.

Автор переконаний, що в понятті професіоналізму на державній службі обов'язково мають міститися професійно-етичні та враховуватися моральні характеристики працівника. Для здійснення адекватної оцінки професійно-етичних сторін професіоналізму необхідно формалізувати основні професійно-етичні норми та детально розробити механізми професійно-етичного оцінювання [33, с. 18].

Досліджуючи різні аспекти морально-етичної проблематики Т. Е. Василевська стверджує, що для гуманістично налаштованого та результативного державного управління важливим стає пошук шляхів взаємоузгодження суспільних, групових та особистісних аспектів діяльності державного службовця. Взаємодії суспільно значимих та особистісних ракурсів діяльності чиновництва, опосередкованих його груповими інтересами, яскраво виявляються в явищах довіри, професійної честі та корпоративності. Слушною є думка автора, що довіра громадян до влади відображає узгодженість інтересів



професійної групи з інтересами суспільства та здатність влади презентувати й реалізувати потреби і цінності загалу, враховуючи при цьому інтереси окремих соціальних груп, громадян. Відносини довіри в Україні зміцнюватимуться, якщо відбуватиметься зміна цінностей і характеру взаємодії бюрократії з громадянами [34]. У нашій роботі ми також акцентуємо увагу на тому, що довіра або недовіра населення до влади є реакцією людей на ефективність її роботи, тому рівень довіри громадян можна вважати одним із головних індикаторів результативності владних дій. При цьому рівень довіри населення до органів публічної влади переважно залежить від загальної оцінки їх діяльності, оскільки саме якість життя громадян значною мірою визначає ефективність роботи влади.

У своїй монографії Т. Е. Василевська також акцентує увагу на необхідності впровадження етичної інфраструктури та стверджує, що відсутність системи сформованих елементів етичної інфраструктури унеможлиблює створення етичного режиму на державній службі України. Як вважає автор, саме за допомогою етичної інфраструктури здійснюється системне управління етикою державної служби, а саме планування етичної роботи, мотивація державних службовців, моніторинг морально-етичного клімату в органах влади, етичний аудит та оцінка діяльності державних службовців, управління конфліктами тощо [34, с. 313].

Розділяючи погляди двох авторів ми в своїй роботі продовжуємо аналізувати етичні проблеми, з якими стикаються вже не тільки державні, але й публічні службовці у своїй професійній діяльності та зосереджуємо увагу на обґрунтуванні алгоритму формування морально-етичних основ публічної служби в Україні та розробці інструментарію щодо оцінювання рівня сформованості у публічних службовців морально-етичних компетентностей.

Значний внесок у розробку актуальних питань управління керівним персоналом у сфері державної служби України здійснила Н.Т. Гончарук. Зважаючи на системність аналізу різноманітних питань діяльності управлінського персоналу державної служби і ґрунтовність отриманих в результаті висновків, її наукові розвідки і публікації фактично становлять собою базу для проведення всіх подальших досліджень у цій сфері. Зокрема, у монографії Н.Т. Гончарук «Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика» (2012 р.) [61] з-поміж іншого розглянуто сучасні вимоги до керівного персоналу та питанням формування складу управлінських кадрів у сфері державної служби, провідне місце серед яких займають етичні і моральні аспекти. Науковиця зазначає, що державні службовці є вищою управлінською елітою нашої країни, формування якої відбувається шляхом добору, виховання,

висунення і оновлення кадрів, процедури яких постійно змінюються. Але константою залишається те, що для успішного просування по службі, проходження кар'єрних щаблів їм слід мати необхідні морально-етичні та професійно-ділові якості, а також широкий спектр знань і високу культуру. А отже, відбір працівників з погляду морально-етичної позицій має бути більш ретельно продуманий і чітко організований [61, с. 20].

Дослідниця цілком слушно зазначає, що управління керівним персоналом являє собою складний процес, в якому взаємодіють економічні, соціально-психологічні, морально-етичні, правові та інші чинники. При цьому серед основних специфічних принципів, що регулюють кадрові процеси у сфері державної служби, добір та розстановку керівних кадрів, першочерговим є добір не лише за професійно-діловими, а й, насамперед, за морально-етичними та особистісними якостями. Порядність, скромність і самокритичність, вимогливість до себе і почуття відповідальності за доручену справу, турбота про загальнодержавні інтереси є найважливішими вимогами до якостей управлінських кадрів [61, с. 140].

Вдосконалення управління керівним персоналом у сфері державної служби, як зазначає Н.Т. Гончарук, неможливе без формування й реалізації сучасної державної кадрової політики, яка має обов'язково враховувати розроблення морально-етичних основ роботи з керівними кадрами, удосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики, підстав і процедур притягнення до відповідальності за її порушення; створення системи аудиту, моніторингу морально-етичних засад діяльності керівного кадрового потенціалу, проектного та аналітичного забезпечення системи управління керівним персоналом; оновлення державних стандартів щодо кваліфікаційних вимог до керівного персоналу у сфері державної служби; приведення системи управління керівним персоналом у сфері державної служби [61, с. 344-345].

Віддаючи належне науковим напрацюванням Н.Т. Гончарук вважаємо за доцільне відзначити, що в сучасних умовах розвитку публічної служби в Україні важливе значення набуває аналіз сучасного стану розвитку морально-етичних засад діяльності не лише керівного персоналу, а й публічних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування усіх рангів і категорій, оскільки у більшості випадків громадяни вступають у комунікацію саме з ними. Зрозуміло, що керівний персонал державної служби формує її імідж шляхом перебування у медіа-просторі, уособлюючи у своїх постатях всю систему, однак для підвищення іміджу публічної служби в очах пересічного українця має значення дотримання морально-етичних засад усіма без винятку її кадрами.

Продовжуючи узагальнення праць з етичної проблематики слід звернути увагу на кандидатські дисертації, які були захищені в сучасній Україні за темою дослідження. Зокрема, вирішенню проблеми етики державних службовців, зокрема й навчання кадрів, формування управлінської культури, визначення морально-психологічного потенціалу публічних службовців присвячені кандидатські дисертації М. А. Нинюк «Моральна культура державних службовців: сутність, стан та особливості формування» (2000) [189; 190], В. С. Колтун «Соціально-етичний потенціал державної служби (теоретико-історичний аналіз)» (2002) [124], В. О. Козловського «Морально-психологічний потенціал державних службовців (організаційно-управлінський аспект)» (2005) [122], Н. С. Сидоренко «Формування професійної культури державних службовців» (2011) [287], І. Полехіної «Механізми розвитку корпоративної культури публічного управління в Україні» [217; 219]. Також слід звернути увагу, що питанням запобігання та протидії корупції на публічній службі як важливої морально-етичної проблематики, присвячені кандидатські дисертації С. Серьогіна «Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України» (2010) [285], Е. Молдован «Морально-ідеологічні засоби запобігання та протидії корупції на державній службі України» (2013) [175], С. Задорожного «Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади» (2017) [100], Ю. Дмитрієва «Механізми оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України» (2018) [81].

Важливу роль в осмисленні етики державного службовця відіграла кандидатська дисертація М. Нинюк «Моральна культура державних службовців: сутність, стан та особливості формування», яка була захищена ще у 2000 році [190]. У дисертаційній роботі встановлено, що зміст морально-етичної складової державної служби являє собою фундамент соціальних перетворень та надійності функціонування управлінських процесів, відіграє найважливішу роль у забезпеченні довіри громадян до влади та подоланні службових аномалій [189, с. 5]. Автор зазначає, що особливістю моральної культури службовців є те, що вона має офіційно-регламентований формалізований обов'язковий характер виконання своїх функцій, що дає підстави розглядати їх моральну культуру співвідносно з їх професійною етикою. Ця група у своїй моральній культурі поєднує пласти різновиду професійної етики та етики специфічної соціальної підгрупи інтелігенції [189, с. 9]. Дослідниця наголошує, що моральна культура українських державних службовців є складовою культури перехідного періоду суспільства, що поєднує суперечливі та неусталені моральні цінності й знаходиться на конвенційному рівні свого формування та

розвитку, супроводжуваному порушенням професійних норм і цінностей та деформаціями (корупція, бюрократизм, тощо) [189, с. 5]. Характеризуючи дану точку зору, відзначимо, що з 2000 р. майже нічого у цьому напрямку не змінилося і на сьогодні моральна культура публічних службовців все ще знаходиться на етапі становлення. У результаті комплексного аналізу М. Нинюк приходять до цілком слушного висновку, що основна проблема управлінської етики й формування моральності службовців полягає в подоланні відчуження апарату управління від народу, підвищення довіри й упевненості суспільства в етичності діяльності службовців [189, с. 12].

У контексті нашого дослідження важливим також є науковий доробок колективу Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ, які в межах науково-дослідної роботи випустили монографію на тему: «Морально-етичні засади державної служби України: європейський і вітчизняний досвід» за редакцією С. Серьогіна, О. Антонової та І. Хожило [177]. У ній науковці здійснили оцінку стану морально-етичних настанов сучасних державних службовців в Україні, проаналізували європейський досвід публічного врядування у сфері етики, виявили перспективи розвитку морально-етичних засад державної служби та подальшої розбудови її етичної інфраструктури, розкрили роль антикорупційних заходів, формування морально-етичних норм та їх закріплення як психологічних установок, професійного здоров'я тощо [177].

У своїй монографії «Розвиток публічної служби в Україні: компетенційний підхід» [110] М. Карпа відзначає, що питання етичної поведінки, довіри до діяльності публічних службовців та органів влади, формування та підтримки іміджу, розвиток особистих якостей публічного службовця стають все важливішими у визначенні статусу осіб, що перебувають на публічній службі. Відзначається, що етична поведінка публічних службовців впливає на довіру громадян до діяльності як конкретного державного органу, так і до держави загалом. У цьому і вбачається особливість статусу публічного службовця щодо виконання функцій та завдань держави [110, с. 153]. Ми погоджуємося з думкою автора, що публічний службовець у своєму розвитку має, насамперед, керуватися визначальним своїм положенням як представника влади, формувати свій імідж із позиції органу, в якому він працює, та посади, яку він займає.

Питання ціннісної складової публічної служби знайшло своє втілення у монографії А. Грищук «Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір» [67], в якій авторка відзначає, що з-поміж іншого інституціоналізація державної служби передбачає зміну цінностей і культури державної служби, її організаційних засад [67, с. 20]. При цьому у роботі

зазначається, що сучасні підходи до вирішення питань професійної підготовки державних службовців являють собою сукупність не лише теоретично та методологічно обґрунтованих положень, а й соціально-культурних підстав і цінностей, що становлять її основу, які водночас функціонально надактивно використовуються під час вивчення конкретних проблем, практики роботи з кадрами задля досягнення обґрунтованих цілей [67, с. 91].

За визначенням С. Коника, О. Оболенського, С. Романюка, В. Сороко, концептуалізація професійної підготовки державних службовців має ґрунтуватися на: філософській культурі, яка формує світогляд, у контексті якого особливе місце має посідати методологія науки; історичній культурі, яка охоплює не тільки історію людей та ідей, а й природознавства і техніки протягом тривалого історичного часу; політичній культурі особистості, яка визначає громадянську позицію особистості й долю громадянського суспільства в країні; антропологічній культурі, яка сприймає людину як головну мету розвитку, об'єкта і суб'єкта всіх сфер людської життєдіяльності [105, с. 69 – 70].

У цьому контексті доречно відзначити і монографію С. Зелінського «Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців» [102], де зазначається, що проблема підвищення якості державного управління та функціонування державної служби є нагальною для багатьох пострадянських країн, яким характерні зникнення сталих норм адміністративної моралі, що склали неформальний «етичний кодекс» чиновника (безумовно, він був вкрай далекий від досконалості). Але замість «етичного кодексу радянського чиновника» не склалося жодного іншого, виник моральний вакуум з притаманними йому вседозволеністю та корупцією [102, с. 19]. Однак при цьому дослідник зазначає, що в сучасних умовах при переході до постбюрократичного стилю державного управління відбувається і перегляд основних принципів державної служби і значне підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів державної служби [102, с. 41]. Досліджуючи поняття «компетентності» дослідник обґрунтовано доводить, що воно розглядається ширше, ніж поняття знання, уміння і навички, і включає не тільки когнітивну і операційну (технологічну) складові, а й мотиваційну, етичну, соціальну та поведінкову [102, с. 130]. Зокрема, індивідуальні здібності, пов'язані з умінням виражати почуття і стосунки, критичним осмисленням і здатністю до самокритики, а також соціальні навички, пов'язані з процесами соціальної взаємодії і співпраці, умінням працювати в групах, приймати соціальні та етичні зобов'язання належать до класу міжособистісних загальних компетентностей [102, с. 131]. Однак щодо



державного службовця дотримання етичних норм вже є професійною компетенцією [102, с. 138].

Дотичними до проблематики нашого дослідження є питання, які розглядає І. В. Шпекторенко у своїй докторській дисертації «Управління професійною мобільністю державних службовців» (2012 р.) [346]. Автором влучно визначено й охарактеризовано функції професійного середовища, які повинні детерминуватися об'єктивними факторами та умовами професійної мобільності: професійна орієнтація; професійний добір (відбір); професійна адаптація; професійна мотивація; професійна активізація; професійне оцінювання персоналу; професійна освіта (навчання); професійне виховання.

Автор акцентує увагу, що функції професійного середовища перебувають у тісній взаємодії між собою та комплексом ціннісно-орієнтаційних та компетентнісних якостей персоналу, які визначають його професійну мобільність. До комплексу ціннісно-орієнтаційних якостей персоналу у структурі професійної мобільності автор відносить: професійні інтереси; професійні наміри; професійні очікування; професійна спрямованість особи; професійна працездатність; професійна придатність; професійна задоволеність. До комплексу компетентнісних якостей у структурі професійної мобільності належать: здатності та здібності; професійно важливі якості; професійна культура (культурна мобільність); професійна компетентність (знання, уміння, навички); професійна научуваність; професійний досвід. Отже, автор доводить, що ціннісно-орієнтаційні та компетентнісні якості персоналу перебувають у тісній взаємодії між собою, розвиваючись або деформуючись під впливом функцій професійного середовища [345]. Спираючись на цей підхід у нашому дослідженні, ми виокремлюємо кілька груп обов'язкових знань і навичок, які виходять за межі загальноприйнятих на публічній службі морально-етичних норм і ведуть до професіоналізму. Це, перш за все, широка професійна компетентність, яка включає глибоке розуміння державними керівниками соціально-психологічних аспектів взаємодії між людьми; вміння використовувати потенціал розвитку суспільства з урахуванням альтернативних варіантів; здібність до діалектичного мислення, що спирається на філософію дії; володіння методами вивчення процесів розвитку в складних системах; добре знання сучасної психології, етики, теорії організації, керівництва проектами.

Становить інтерес, у межах нашого дослідження, докторська дисертація О. В. Антонової на тему: «Формування стратегічної компетентності державних службовців України» [7]. Вчена зазначає,

що в умовах реформування сучасного державного управління в Україні незрозумілими та невиписаними залишилися межі правової поведінки, які не завжди відповідають морально-етичним настановам, звичаям і уявленням суспільства щодо посадовців [6, с. 58]. Вчена зазначає, що на сучасному етапі реформування системи державної служби та політичної реформи в Україні особливе місце займає проблема прийнятності стандартів етичної поведінки публічних службовців країн зі стабільною демократією та міжнародних організацій [6, с. 70]. Етична інфраструктура є тим елементом, за допомогою якого закріплюються форми професійної діяльності як елемент організаційної культури [6, с. 161], а етично-моральна складова професійної діяльності державного службовця є невід'ємною складовою вимірювання його готовності не тільки до упровадження змін, а й до управління ними [6, с. 303 – 304].

У дисертації М. Слоньовського «Розвиток людських ресурсів в системі публічного управління» відзначається, що до основних професійно-кваліфікаційних вимог до публічного службовця слід віднести з-поміж іншого і вимоги до етичних якостей службовця – знання етичних норм поведінки та виконання їх у колективі, під час відносин з населенням країни, іноземними партнерами [297, с. 78]. Морально-етична компетентність публічного службовця характеризується як наявність чітких моральних критеріїв, національна самосвідомість, громадянська позиція, людяність, чесність, порядність, оптимізм, тактовність тощо [297, с. 81 – 82]. Фахівець у системі публічного управління повинен керуватися у своїй діяльності етичними цінностями й урядовою політикою [297, с. 90]. Моральні та етичні властивості, у свою чергу, є основними критеріями професіоналізму публічного службовця [297, с. 93]. До морально-етичних якостей керівного персоналу у сфері державної служби належать політична зрілість, обізнаність з питань внутрішньої і зовнішньої політики, почуття міри в користуванні особистою владою, чесність, порядність, самовідданість, впевненість у собі, почуття нового, прогресивного, самокритичність, висока культура поведінки, скромність, тактовність, уважність [297, с. 194].

Досліджуючи різноманітні аспекти публічного управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства група науковців у складі С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене у своїй монографії [257] приділяють увагу і методам діяльності органів публічної влади, серед яких виділяють і морально-етичні. Зазначається, що морально-етичні методи публічного управління і публічної служби спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів

усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, на запровадження мотиваційних заходів (заохочення, стягнення) та виховних заходів (роз'яснення, вироблення навиків етичної поведінки у відносинах з оточуючими людьми) [257, с. 101]. Публічна служба викликає необхідність органічного поєднання правових і морально-етичних вимог до публічних службовців, які в сукупності дають можливість забезпечити професіоналізм і компетентність, об'єктивність і відповідальність службовців при виконанні службових обов'язків для забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних державних і громадських послуг. Професійну етику не можна запровадити авторитарними методами. До цього процесу потрібно залучати самих службовців, оскільки продуктивним є лише двосторонній спосіб її запровадження: з одного боку, потрібно усвідомлення ролі професійної етики як основи професійної культури, колективне вироблення її цінностей і норм кожним службовцем, а з іншого – політична воля з належним формальним забезпеченням професійної етики як робочого інструменту публічної служби [257, с. 106].

У дисертаційній роботі П. Євдокимова «Адміністративно-правове регулювання реалізації кадрового забезпечення в органах публічної адміністрації в Україні» [95] акцентується увага на необхідності проголошення сучасних етичних принципів державної служби, за порушення яких до службовців слід застосовувати санкції. Такі принципи дають моральні орієнтири, сприяють виробленню службової моралі, адекватної сучасному розумінню ролі демократичної, правової держави в житті суспільства. Адже за певних умов можлива деформація: апарат, створений для обслуговування суспільства або регіону, втрачає суто службову роль, концентрує владні повноваження, використовуючи їх у своїх інтересах [95, с. 180 – 181]. Дослідник звертає увагу на те, що в світовій практиці накопичений багатий досвід всебічної підготовки професіоналів у галузі публічного управління, спираючись на який можна сказати, що починати необхідно з розробки цілісної системи критеріїв, які включають в себе вимоги до професійних якостей керуючих, моральний та кодекс поведінки, моделі перспектив службового зростання [95, с. 168].

Аналіз дотримання принципів публічної служби загалом, а також етичних принципів зокрема, який належить до групи процедурних принципів здійснено у дисертації В. Галай «Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України» [54]. Наголошується, що у категорії публічної служби, на відміну від публічного управління, виражений акцент варто ставити на етичні правила та цінності [54, с. 69]. Моральними або етичними принципами публічної служби можна назвати

систему правил, що є загально визначеними державою та суспільством, якими публічні службовці повинні керуватися постійно.

Значну увагу В. Галай приділила дослідженню принципу доброчесності на публічній службі, сутність якого, на її думку, не є тотожною принципу етичної поведінки. Доброчесність розглядається як принцип, завдяки якому публічні службовці, за наявності особистих моральних якостей, повинні дотримуватися етичних норм та сприяти превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави та місцевого самоврядування [54, с. 41].

Дослідження доброчесності як базового принципу здійснення державної служби та основи етичної поведінки державних службовців здійснено і у дисертаційній роботі Л. Прудиус «Управління якістю державної служби України». У роботі зазначається, що доброчесність є невід'ємною рисою державної служби, оскільки візія публічної служби – це публічна, професійна, стабільна, конкурентоспроможна, доброчесна, ефективна, патріотична та політично неупереджена державна служба, яка служить інтересам громадян, держави і суспільства [251, с. 156]. Класифікуючи корупційні ризики на публічній службі за поширеністю, Л. Прудиус розташовує їх в такому порядку: недоброчесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень. Тому, під час добору осіб на посаду державного службовця одним із вагомих критеріїв є, зокрема, така моральна риса, як доброчесність (чесність, моральність, добропорядність) [251, с. 155]. Як зазначає науковця, сьогодні, в умовах тотальної корупції в Україні доброчесність є головним інструментом запобігання конфлікту інтересів [251, с. 156].

Значна увага у роботі Л. Прудиус присвячена і аналізу конфлікту інтересів, який є одним з не менш суттєвих корупційних ризиків. У процесі дослідження, авторка приходять до висновку, що основою формування та розвитку доброчесності на державній службі України є європейські стандарти доброчесності та боротьби з корупцією, визначені у міжнародних договорах і угодах, які ратифіковані Україною [251, с. 157].

Щодо дослідження конфлікту інтересів на публічній службі також відзначимо дисертаційну роботу О. Олешка [199], в якій встановлено, що постійна присутність конфлікту інтересів у середовищі публічної служби обумовлюється соціальними і психологічними чинниками, основний з яких полягає у тому, що будь-який індивід поєднує в собі низку ролей, кожна з яких передбачає відстоювання інтересів, породжуючи конфлікт [199, с. 2]. Ключовими складниками конфлікту інтересів на державній

службі є ситуаційний, поведінковий та наслідковий [199, с. 196]. Ґрунтовне дослідження конфлікту інтересів на публічній службі в Україні та за кордоном здійснили також В. Нестерович та Т. Василевська у колективній монографії «Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування». Дослідниці говорять про можливість не лише потенційного й реального конфлікту інтересів, а й уявного (удаваного), про який йдеться тоді, коли виникає думка, що приватні інтереси державної посадової особи, здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею функціональних обов'язків, але насправді цього не відбувається. При цьому регламентується і діяльність, що може зумовлювати видимість конфлікту інтересів – навіть існування підозри, що у державного управлінця може виникнути конфлікт інтересів, провокуватиме сумніви у чесності цієї особи та підірватиме довіру громадян до організації [73, с. 418].

Для усунення конфлікту інтересів важливе значення має організаційна культура державних службовців. Так, у дисертації І. Полехіної «Механізми розвитку корпоративної культури публічного управління в Україні» [217], корпоративна культура трактується як комплексне та багатовимірне соціетальне явище і система, що охоплює ціннісні, інституціональні та комунікаційні рівні публічного корпоративного управління та формує соціокультурний простір публічного врядування, детермінує поведінку службовців органів публічної влади [217, с. 60]. Це правила і норми поведінки, базовані на матеріальних і духовних цінностях, культурних, етичних та соціальних потребах працівників для досягнення цілей організації [217, с. 34] і правила управління, прийняття управлінських рішень, делегування повноважень, організації комунікаційного процесу, вдосконалення якості послуг, створення соціального клімату тощо [217, с. 60].

Дослідження тематики етичних засад публічної освіти неможливо здійснити без врахування аспекту корупції, яка у більшості наукових розвідок розглядається як багатоаспектне соціально-економічне, політичне та моральне явище, що складається з цілого комплексу пов'язаних протиправних дій і неетичних вчинків. У своїй дисертаційній роботі на тему: «Механізми оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України» [81] Ю. Дмитрієв зазначає, що деформація моральних цінностей сьогодні сприяє розвитку та укоріненню корупційних ризиків у системі державного управління [81, с. 56]. При цьому відзначається, що деморалізація суспільства належить до другорядних соціокультурних умов виникнення корупційної поведінки, так само як і моральні причини виникнення корупційних ризиків у системі державного управління, обумовлені ступенем виховання публічної особи,



рівнем її духовного розвитку та світогляду, внутрішнім ставленням до корупційної поведінки [81, с. 59 – 60]. Ми, віддаючи належне науковцю, відзначимо, що порушення морально-етичних норм слід вважати тільки першопричиною корупційних дій публічного службовця.

Такої ж думки дотримується і С. Задорожній, оскільки у його дисертації «Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади» зазначається, що одним з механізмів запобігання корупції в органах місцевої влади є етично-психологічний [100]. Сутність етично-психологічного механізму полягає у формуванні у жителів територіальних утворень антикорупційної свідомості [100, с. 137]. Науковець зазначає, що одним із шляхів удосконалення механізмів запобігання корупції в органах місцевої влади в Україні є формування високопрофесійного кадрового потенціалу на основі фахових якостей людини, дотримання етичного кодексу та концепції «належного врядування» [100, с. 205].

У дисертаційній роботі О. Носик «Розвиток служби управління персоналом державного органу на засадах компетентнісного підходу» [193] звертається увага на те, що перше місце серед корупційних ризиків не випадково посідає недоброчесність поведінки державних службовців. Етично-психологічні аспекти та соціально-правові фактори мають досить великий вплив на сумлінність державних службовців під час виконання ними посадових обов'язків, оскільки державний службовець виконує накази, приймає рішення в першу чергу на підставі власного досвіду, психологічного ставлення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі [193, с. 101].

Інший дослідник корупційної проблематики на публічній службі В. Нонік у роботі «Механізми формування та реалізації антикорупційної політики в Україні» [192] відзначає, що корупція руйнує моральні й етичні принципи громадян та підриває авторитет і престиж державної влади на всіх її рівнях [192, с. 40]. Однак різні прояви корупції мають різну етичну оцінку: одні дії вважаються злочинними, інші – всього лише аморальними [192, с. 41]. Дослідник висловлює думку, яка є цілком слушною, про те, що системна стратегія боротьби з явищем корупції має постійно доповнюватися новими необхідними елементами, такими як прийняття етичних кодексів поведінки посадових осіб (як на державному рівні, так і на рівні певної організації) [192, с. 70]. Антикорупційні стандарти мають включати етичні стандарти, запобігання конфлікту інтересів та викриття корупції [192, с. 88]. Щоб уникнути конфлікту інтересів та забезпечити таке служіння громадським інтересам та інтересам громадян в умовах змін, необхідно особливу увагу приділяти саме процесам формування

моральних принципів і цінностей службовців. Відповідно, етика державного службовця постає як один із засобів боротьби з корупцією [192, с. 288].

Таким чином, проведений аналіз наявного наукового доробку дослідження професійної етики на публічній службі дозволив довести відсутність комплексного дослідження процесу формування морально-етичних основ публічної служби саме з науково-дослідницької сторони. Віддаючи належно усім дослідникам, чиї наукові інтереси є дотичними до предмету нашого дослідження, відзначимо, що більшість наукових робіт зосереджені на окремому аспекті нашої проблематики, а деякі з досліджень потребують оновлення, враховуючи вимоги сучасності. Отже, є потреба у проведенні всеохоплюючого теоретико-методологічного дослідження процесу формування морально-етичних основ публічної служби в сучасних умовах розвитку публічної служби. Тому в нашій роботі ми приділимо увагу розробці концептуальних підходів та визначенню пріоритетних напрямів формування морально-етичних основ публічної служби в Україні.

#### **1.4. Підходи до формування морально-етичних основ публічної служби в зарубіжних країнах**

Етика публічної служби тісно пов'язана із соціальною структурою конкретного суспільства і чітко визначається нею. У цьому, як правило, відображаються традиційні уявлення суб'єктів того або іншого суспільства про статус свого суспільства в цілому, про перевагу своєї цивілізації тощо. Разом з тим етика публічної служби являє собою об'єднання універсальних правил, що застосовуються в усьому цивілізованому світі. Все це зумовлює необхідність постійного осмислення, дослідження та вдосконалення етичних норм на публічній службі, що в свою чергу сприятиме досягненню стратегічних цілей держави.

Треба відзначити, що питання формування та запровадження в роботу органів публічної влади етичних засад традиційно було одним з важливих об'єктів дослідження у зарубіжних країнах. Тому необхідно критично осмислити цей досвід, і враховуючи всі досягнення та помилки, використовувати його в процесі налагодження етичного клімату на публічній службі України.

Найбільший вплив на формування морально-етичних основ публічної служби здійснили Сполучені Штати Америки, які мають багато позитивних практик в цій сфері. В США діє розгалужена система спеціального «етичного» законодавства, відповідно до якого і на підставі якого утворена і функціонує окрема «етична» державна структура управління, яка покликана і регулювати, і розслідувати, і переслідувати неетичні діяння публічних службовців.

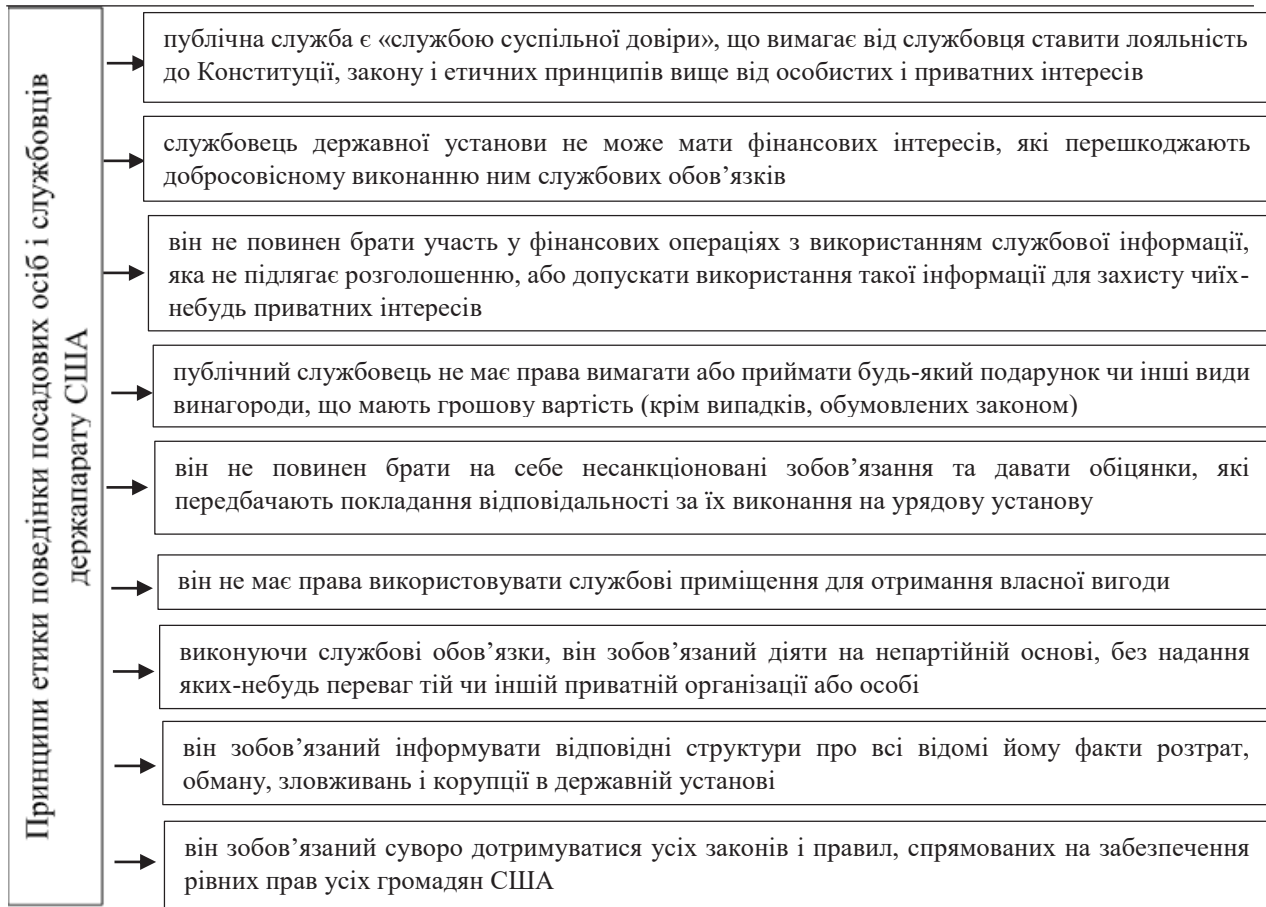
Запроваджено спеціальні процедури вирішення «етичних справ» і механізми примусового застосування етичних норм [270, с. 117].

Питання професійної етики публічних службовців є вельми важливими для американців. Вони одні з перших створили кодекс етики, який був розроблений Міжнародною асоціацією адміністраторів міст (нині Міжнародна асоціація управління міст / округів) ще в 1924 році. Практично через тридцять років в 1958 році був прийнятий Кодекс етики урядової служби в формі резолюції Конгресу США, підкріплений в 1965 році законодавчим нормативним актом «Стандарти поведінки посадових осіб». Загальна частина Кодексу етики урядової служби являла собою перелік вимог до осіб, які перебувають на урядовій службі. Оскільки кодифікація моральних норм ще не є підставою для надання їм сили закону, Кодекс отримав рекомендаційний статус. Законодавці, прийнявши в обох палатах резолюцію, схваливши документ, тим самим рекомендували собі і службовцям апарату надалі дотримуватися закладених у ньому стандартів поведінки. Цей, не дуже чітко прописаний Кодекс, став відправним пунктом для подальших дій у тому ж напрямку. Кодекс етики був переглянутий в 2013 році, і в 2014 році. У ньому представлені ключові принципи, яких повинні дотримуватися публічні службовці. Слід зазначити, що основною метою у стратегічному плані розвитку публічної служби США стоїть пропагування сильного, ефективного і етичного публічного управління [356].

У США існує безліч актів, кодексів і етичних приписів для службовців, причому кожна гілка державної влади має свій кодекс поведінки і свої спеціально створені органи з контролю, збору інформації, а, у разі виявлення порушень, і свої каральні служби. Крім того, більшість урядів штатів і місцевих органів влади мають свої власні кодекси по етичному поводженню публічних службовців, що перебувають під їх юрисдикцією.

В межах реформування цивільної служби США в 1978 році був прийнятий Закон «Про урядову етику». З кінця 80-х років етичні вимоги на публічній службі стають об'єктом найсуворішого як соціального так і правового контролю навіть на законодавчому рівні. Було визнано, що легітимність політичної системи багато в чому залежить від того, наскільки державні інститути і посадові особи вищого рангу відповідають пануючим у суспільстві цінностям і ідеалам, і наскільки їх поведінка відповідає нормам суспільної моралі. Тому в листопаді 1989 року був прийнятий Закон про реформу етичних норм, який поширив положення Закону про етику на всі гілки влади - законодавчу, виконавчу і судову. Указом президента США були затверджені «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату» (рис. 1.4.) [179, с. 117].

## Підходи до формування морально-етичних основ публічної служби в зарубіжних країнах



**Рис. 1.4. Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держaparату США. Джерело: [179, с. 118]**

Як видно з вищезазначених принципів, основною вимогою до публічних службовців США є належне виконання службових обов'язків, чесність та відповідальність перед державою та суспільством. Одні з найбільш відомих і часто цитованих в США є «Норми етичної поведінки службовців виконавчої гілки влади» (діючі з 1993 р.), які окрім стандартів поведінки публічних службовців містять і інші правила, що відносяться до етики публічної служби: порядок декларації доходів; правила, що відносяться до зловживання службовим становищем; принципи функціонування Управління з етики в уряді та інші норми.

Однак при цьому американській моделі притаманний і ряд недоліків: жорсткі стандарти поведінки стискають ініціативу публічних службовців і привчають їх у всьому спиратися на правила, що може призвести до неналежної поведінки службовців в нестандартних ситуаціях; прийняття деталізованого етичного кодексу вимагає одночасного створення розвиненої системи навчання і консультування публічних службовців, так як такий детальний звіт правил надзвичайно складний для сприйняття; в зв'язку з цим в США щорічно витрачаються значні фінансові кошти на створення спеціальних посібників, навчання та консультування публічних службовців з етичних питань [94].

За прикладом американських законів були прийняті Закон «Про етику в публічній сфері» (1995 р.) в Ірландії і Закон «Про етику національної державної служби» (2000 р.) в Японії. Ірландський і японський закони про етику регламентували за американським зразком процедуру декларування доходів і майна публічними службовцями. Крім того, відповідно до Закону «Про етику в публічній сфері» в Ірландії була створена Комісія з публічній сфері, в Японії Закон «Про етику національної державної служби» заснував відділ Національної державної служби, якому була доручена розробка етичних стандартів державних службовців. У етичних правилах державного службовця даються розгорнуте визначення «зацікавленої особи» і докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог закону.

Основна увага в США також приділяється створенню органів, які зобов'язані спостерігати, розкривати і відстежувати серйозні порушення в етиці поведінки публічних службовців. У США ще при президенті Дж. Кеннеді була заснована Консультативна комісія з питань етики і «конфлікту інтересів». У середині 60-х років минулого століття в кожній з палат конгресу були створені постійні комітети з етики: в 1964 р. в сенаті – комітет з питань етики, в 1967 р. в палаті представників – комітет з питань стандартів офіційної поведінки. Контроль за дотриманням етичних норм щодо членів і співробітників апарату Палати представників Конгресу покладено на Комітет з питань стандартів офіційної поведінки Палати представників Конгресу США; щодо сенаторів і співробітників Сенату – на Комітет Сенату США з етики; щодо федеральних суддів і співробітників апаратів судів – на Адміністративне управління судів США. Координацію роботи всіх цих комітетів здійснює Управління з етики в уряді [179, с. 120].

Основним етичним інститутом в адміністрації США є Комітет з урядової етики. Він виконує декілька основних функцій: забезпечує підтримку високих етичних стандартів у службовому середовищі, запобігання конфліктам інтересів і їх вирішення, підвищення суспільної довіри до виконавчої влади, надання етичної освіти службовцям (за даними Комітету таку освіту щороку здобувають понад 600 тис., або 50%, публічних службовців). Комітет має також право видавати коригуючі розпорядження стосовно окремих установ і службовців.

У 1989 р. конгрес США заснував Управління урядової етики (Office of Government Ethics – OGE) як окрему установу в системі виконавчої влади. Керує ним директор, якого призначає на 5 років президент за порадою сенату та за погодженням з ним. Управління урядової етики забезпечує керування етичною програмою у виконавчій владі. Ця система є децентралізованою, кожна установа і відділення відповідають за виконання власних програм етики. Сьогодні цей орган, поряд з Корпорацією державної і муніципальної служби (США) (Corporation for National and Community Service (CNCS),



входить до числа 69 затверджених Конгресом США незалежних агентств, в структуру виконавчої гілки влади США.

Основними характеристиками правового статусу Управління (OGE) як незалежного агентства є позовідомче положення, незалежний від федеральних міністерств характер діяльності, право законотворчої ініціативи в сфері своїх повноважень, колегіальна форма управління своєю сферою діяльності, а також наявність обов'язкового представництва в складі Управління представників правлячих партій. Місія Управління полягає у здійсненні керівництва щодо запобігання і вирішення конфлікту інтересів в органах виконавчої гілки влади. Разом з департаментами і агентствами виконавчої влади США Управління виховує у службовців високі етичні стандарти і зміцнює віру громадськості в те, що діяльність уряду здійснюється неупереджено і чесно.

Реалізацію місії Управління забезпечують 5 офісів, що входять до структури Управління: офіс директора, який здійснює керівництво етичною програмою виконавчої влади США і відповідає за її реалізацію; офіс міжнародної підтримки управлінських ініціатив, який координує зусилля США в сприянні міжнародним етичним і антикорупційним програмам; офіс генерального адвоката і правової політики, який відповідає за встановлення та зміст єдиних рамок урядової етики для службовців виконавчої гілки влади, розробляє політику і правила етичної програми, інтерпретує закони, допомагає агентствам штатів у виконанні закону, рекомендує внесення змін до законодавчих актів з етичних питань; офіс програм агентства, що відповідає за моніторинг і забезпечення обслуговування етичних програм агентства федеральної виконавчої влади; офіс адміністрації та управління інформацією забезпечує необхідну підтримку всім програмам Управління за допомогою двох відділів [387].

Функції Управління охоплюють широке коло проблем і передбачають: розробку єдиної політики в області професійної етики для виконавчої гілки влади і керівництво нею; контроль за реалізацією положень Законів США; моніторинг стану моральності на державній службі; підготовку змін до законодавчих актів з етики та конфлікту інтересів на державній службі на підставі результатів моніторингу; розробку єдиних освітніх програм і тренінгів [347]. Важливу увагу Управління урядової етики США (OGE) приділяє питаннями етичного навчання публічних службовців. Управлінням було розроблено «портфель» освітніх програм, які співробітники агентства з етики використовують при проведенні обов'язкового початкового і щорічного навчання з етичних питань [398]. Воно регулярно проводить навчально-тренувальні програми для тих, хто займається питаннями етики у відділеннях і установах, видає спеціальну газету та методичні рекомендації з різних етичних питань, проводить щорічні конференції на цю тему. В управлінні

також існує спеціальний Центр, у якому зберігаються навчальні матеріали з етичних питань[354].

Слід зазначити, що етичне навчання в США є важливою складовою системи публічної служби. Якщо Закони багатьох країн світу не вимагають етичного навчання публічних службовців, то в США воно є обов'язковим згідно із законом. Також Сполучені Штати Америки беруть участь у запровадженні етичного навчання в країнах Центральної Америки та Карибського басейну. Зокрема, проводять віртуальні тренінги для публічних службовців цих країн. Ці тренінги ґрунтуються на міжнародних стандартах, встановлених Конвенцією ООН проти корупції. Всі практичні аспекти даної проблематики представлено у вигляді відеороликів. Курс призначений для будь-якого публічного службовця, незалежно від рангу або рівня. Головні характеристики курсу: 100% онлайн-курс; має 4 модулі; містить 39 практичних відео-кейсів; передбачає інтерактивні дії; базується на багатофункціональній платформі; має доступність 24/7; передбачає автоматичну генерацію сертифікатів; передбачає онлайн реєстрацію користувачів, управління статистикою. Цей тренінг вже запроваджено у Панамі [400].

У вересні 1995 року була створена Комісія США з питань регулювання правової та адміністративної етики (COGEL), яка є міжнародною організацією, що об'єднує офіси та комітети, що допомагають у правовому регулюванні етичних проблем у суспільному житті. До недавнього часу COGEL мав 52 членів, у тому числі зі США, Канади, Австралії та Великобританії [395, р. 13].

Самодіяльність у боротьбі за професійну честь публічного службовця реалізується також засобами Американської асоціації публічних службовців, Національної організації Честі, які провадять щорічні наукові конференції «Державна служба – як честь та честь державної служби» та ін. Для визначення потреб в етичному удосконаленні службовців США використовують опитування або дослідження, які дозволяють проаналізувати чесність державних чиновників, довіру громадян до державного управління, поширеність корупція та інші пов'язані з цим показники. У США широко використовують тести чесності [398].

Таким чином, сучасна етична система публічної служби США є важливим елементом системи формування прозорого, етичного, відповідального уряду. Вона має цілісний характер, є децентралізованою, у ній логічно поєднано політико-правові й суто морально-етичні засоби, які сприяють створенню умов для функціонування етичної професійної служби та її вдосконалення [270, с. 130]. Публічна служба в США ґрунтується на пріоритеті суспільної довіри, яка потребує від співробітників ставити вірність Конституції, законам та етичним принципам вище особистої вигоди. Отже, формування етичної системи публічної служби у США спрямовано,

насамперед, на створення дієздатних структур, які б забезпечували якісну етичну підготовку публічного службовця, контроль за його діяльністю та науково-методичну підтримку розв'язання етичних проблем. На нашу думку, Україна потребує впровадження такого підходу до формування морально-етичних основ публічної служби, адже на сьогодні в Україні вирішення етичних проблем знаходиться в межах повноважень служби управління персоналом, спеціалістів з питань протидії корупції, Національного агентства України з питань державної служби, але етика публічної служби це тільки одне із численних питань, якими займаються ці структури, отже вони не в змозі забезпечувати належний морально-етичний рівень публічних службовців.

Щодо європейських країн, то вони від перших кроків реформування публічної служби рухаються шляхом побудови демократичного прозорого управління державою та створення якісно нового інституту етичного регулювання публічної служби, в якому мають забезпечуватися пріоритети загальнолюдських цінностей. Професійна етика у розвинених демократичних країнах Європи розглядається як основна мета управління людськими ресурсами. Якщо етичні принципи проголошено, то вони мають бути нормою щоденної практики. Питання про те, до якої міри поведінка публічних службовців має регулюватися в законодавчому порядку, залишається відкритим. Його рішення залежить від традицій державного управління конкретної країни і від її культурної специфіки.

На формування етичної системи публічної служби великий вплив здійснила Великобританія. У цій «традиційно правовій» державі значну роль відіграють традиції та етичні норми. У світі відома британська «традиція» публічної служби, що регламентується моральним кодексом і підзвітна парламентському комітету з бюджетного контролю. Британського бюрократа характеризують висока самодисципліна, чесність, моральність, професійна честь, прагнення завжди знайти найкраще рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава і благо громадянина. Однак досягнути такого рівня для британців було нелегким завданням [270, с. 130].

Проблема взаємопов'язаного розвитку суспільної моралі й етики публічних службовців Великобританії вирішується своєрідно. У 1994 р. за наказом прем'єр-міністра Дж. Мейджора було створено Комітет зі стандартів у публічній сфері (Комітет із питань стандартів у суспільному житті, далі – комітет). Комітет також відомий як Комітет Нолана, так як першим його головою став лорд Нолан. Члени комітету обов'язково повинні були мати досвід у політичній сфері діяльності і не залежати від правлячої партії. Головна рекомендація комітету Нолана полягала в тому, що потрібно розробити новий Кодекс поведінки (або внести зміни до існуючого), який має базуватися на семи принципах суспільного життя: самовідданість, чесність, об'єктивність,

відповідальність, відкритість, підзвітність, лідерство. Невдовзі після доповіді Нолана уряд опублікував новий Кодекс публічної служби. За суттю, і за змістом цей документ дуже схожий на етичний кодекс публічних службовців США.

При розробці проекту створення етичного координуючого органу у Великобританії головним питанням стало визначення його статусу і ступеня незалежності органу, що дозволяє йому розглядати окремі випадки або заяви про посадові злочини, але виключає їх самостійне розслідування або ж вимагає від інших структур проведення таких розслідувань. Протягом перших п'яти років своєї роботи комітет мав значний вплив на публічній службі, оскільки ініціював численні зміни в законодавстві, що стосуються етичного регулювання поведінки службовців органів як державного, так і муніципального управління. Однак основною задачею цього органу залишається тільки вироблення рекомендацій для поліпшення етичного клімату на публічній службі, при цьому комітет готує звіти про стан дотримання працівниками професійно-етичних стандартів поведінки, приймає участь в обговоренні етичних питань публічної служби, надає консультаційні послуги з питань адміністративної етики. Але Комітет не займається впровадження своїх рекомендацій в практику публічної служби та координацію роботи по викриттю неетичної поведінки працівників. Тому у Великобританії регулярно піднімається питання про розширення повноважень комітету [25].

Також слід звернути увагу, що у 1997 р. у Великобританії від імені Т. Блера був випущений Кодекс міністра - Етичний кодекс державної служби. У його розділах правові норми переплітаються з етичними нормами. В цьому кодексі виділені 7 основних принципів: безкорисливість; принциповість; неупередженість; підзвітність; відкритість; чесність; лідерство [104]. Даний етичний кодекс, з одного боку, регламентує етику професійної діяльності службовців починаючи від надання послуг населенню до надання політичних консультацій міністрам, з іншого – визнає взаємні обов'язки службовців і міністрів. Кодекс складається з двох частин: вимог до службової діяльності міністрів та вимог до решти службовців [337].

Важливою складовою етичної системи Великобританії стала державна програма «Громадянська хартія». Метою програми є досягнення найвищих можливих стандартів діяльності в інтересах тих, хто користується державними послугами у Великій Британії. Хартія встановила стандарти державних послуг у 40 галузях. Реалізація «Громадянської хартії» сприяла кращому розумінню громадянами своїх прав під час отримання державних послуг, а також створила передумови для зміни психології та етичної культури самих публічних службовців. В Великобританії також існує «ефект крученої двері», тобто міграції робітників між публічною службою і комерційними структурами, а також «ефект човників», тобто перехід колишніх вищих



службовців державного апарату після їх відставки у фірми тієї самої сфери, яку вони нещодавно курирували [399].

Досвід Великобританії показує, що особливості етичного регулювання публічної служби в цій країні на практиці полягають у тому, що, незважаючи на проведення фундаментальних досліджень, розробки заходів щодо поліпшення «етичного клімату» на публічній службі, результати їх діяльності носять переважно консультативний характер, оскільки етичні органи – координатори (відносяться до типу «Радники») не мають ні повноважень, ні можливостей самостійно реалізувати пропоновані рекомендації [25]. Однак, не зважаючи на це, британським публічним службовцям притаманна висока корпоративна етика, орієнтація діяльності на кодекс адміністративної моралі, висока самодисципліна, моральність, прагнення завжди прийняти правильне рішення.

Серед країн, які активно займаються запровадженням етичних засад на публічній службі, сьогодні є Польща. Це країна, яка фактично протягом останніх років системно розробляла та сьогодні має певні досягнення і прорахунки у цій сфері. Активним поштовхом у вирішенні етичних проблем для Польщі стала проблема корупції та не фаховість посадових осіб, які спричинили падіння іміджу публічної служби. Бажання запобігти цьому явищу доволі помітне в Кодексі етики цивільної служби, який затвердив своїм Указом 11 жовтня 2002 р. Прем'єр Ради Міністрів Єжек Міллер. В ньому задекларовані принципи про публічне добро, інтереси громадян, нейтральність, орієнтації на професіоналізм [111]. Кодекс відображає основні норми і правила, якими мають керуватись всі публічні службовці. Політична відданість, моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, компетентність, відповідальність, раціональність та лояльність – основні засади, які були покладені в створення Кодексу етики цивільної служби Польщі. У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які носять універсальний характер [380]. На основі цього Кодексу пізніше були прийняті Етичні кодекси в різних містах і гмінах Польщі. Зокрема, Кодекс етики працівників мерії Варшави від 28.03.2007 р. [378], Кодекс етики працівників міської гміни Турек [376], Кодекс етики працівників міської гміни Явоже від 31 серпня 2009 року [377], Кодекс етики для працівників міського управління в Гданську від 24 січня 2017 р. [379] та ін.

Одним із останніх був прийнятий Кодекс етики для працівників міського управління в м. Гданську (2017 р.). В цьому кодексі наголошено, що працівник місцевого самоврядування повинен діяти таким чином, щоб його діяльність призводила до поглиблення довіри мешканців до місцевої влади, ставити суспільне благо вище власних інтересів, дбати про свій імідж щодня, зокрема під час виконання службових обов'язків, правильно поводитися на робочому



місці та поза ним [379]. Аналізуючи етичні кодекси, можна зробити висновок, що загально визнаними цінностями публічної служби в Польщі є: верховенство права, чесність та надійність, відповідальність, неупередженість, прозорість та відкритість, професіоналізм, лояльність, політичний нейтралітет.

Значну роль у побудові позитивного іміджу польської цивільної служби відіграє також програма «Приязна адміністрація». Вона реалізується з 15 червня 2000 р. і зорієнтована на органи влади всіх рівнів, які прагнуть спрямовувати свої дії на створення приязних відносин з клієнтами і впровадження новітніх методів обслуговування громадян. Метою програми «Приязна адміністрація» є: виконання на високому рівні компетенції вимог Кодексу цивільної служби; вдосконалення кадрів у сфері надання якісних послуг та розбудови приязних відносин з громадянами; зміни в організації роботи адміністрацій та процедур надаваних ними послуг; удосконалення системи обміну інформацією між органами влади та громадянами [150].

Значний вплив на вироблення етичних норм діяльності польської публічної адміністрації мали і стандарти діяльності цивільної служби Європейського Союзу, що зокрема, знайшли відображення в затвердженому Європейським Парламентом 6 вересня 2001 р. Кодексі доброї (приязної) адміністрації. Метою цього документа був намір встановити принципи і стандарти поведінки утворених європейських інститутів, а також працюючих у них службовців у їх відносинах із громадянами та представниками громадськості, посилити можливість впливу громадянського суспільства на європейські інституції. Кодекс був затверджений як акт, що не має юридично обов'язкової сили, але положення документа мають важливе практичне значення для інститутів Європейського Союзу. Порушення його норм може потягнути за собою скаргу до Європейського Омбудсмена, яка може спричинити, згідно ст. 26, для інституцій та їх службовців негативні наслідки, оскільки Омбудсмен використовує Кодекс при перевірці порушень, опираючись на нього у своїй контрольній функції, але Кодекс також і слугує певною інструкцією та ресурсом для службовців, підтримуючи максимально високі стандарти на публічній службі [136].

Аналіз польського досвіду свідчить, що публічна служба тут характеризується як головна цінність праці службовців, що діють на підставі права і згідно з правом охороняють основні інтереси кожної особи, пам'ятають про службовий характер своєї праці з людьми, і про те, що існують для них. В основі діяльності публічних службовців має бути професіоналізм, ввічливість, сумлінність та нейтральність, вони повинні постійно дбати про підвищення кваліфікації та поглиблення професійних знань, високу якість виконання дорученої роботи з точки зору змісту та етики.

Професійна етика публічних службовців країн, які входять до Ради Європи розглядається як практичний інструментарій морально-правового

регулювання службової діяльності, спрямованої на ефективне виконання професійної ролі на благо громадян і суспільства. Її базовими принципами виступають служіння, законність й відповідальність, політична нейтральність і лояльність, чесність, прозорість і відкритість, які представлені в модельному Кодексі поведінки публічних службовців, рекомендованому Комітетом Ради Європи 2000 року у м. Страсбурзі, Франція. Модельний Кодекс поведінки державних службовців Ради Європи, який втілений в додатку до Рекомендації, визначає міжнародні стандарти честі та поведінки для службовців і перспективу у цій сфері.

Комітет міністрів будучи переконаний, що метою Ради Європи є забезпечення більшої єдності між його членами та нагадуючи, що залучення уваги громадськості і просування етичних цінностей є важливими засобами щодо попередження корупції рекомендує урядам при дотриманні національного законодавства і принципів, що регулюють діяльність державної адміністрації, сприяти прийняттю національних кодексів поведінки для публічних службовців, керуючись Модельним кодексом поведінки для публічних службовців [262]. Більшість країн Європи використовують саме модельний Кодекс поведінки публічних службовців, рекомендований Комітетом Ради Європи, як основу для Кодексів поведінки публічних службовців своїх країн. Це говорить про те, що в цьому Кодексі фіксуються критерії та стандарти поведінки для публічних службовців, які є актуальними для багатьох європейських країн.

В рамках нашого дослідження також доцільно звернути увагу на Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, який вперше був прийнятий на Конгресі місцевих та регіональних влад Ради Європи у 1999 р. і оновлений у листопаді 2018 р. [96].

Сам по собі цей Кодекс являє собою невеликий документ, в якому структуровано викладені загальні принципи етичної поведінки публічних службовців. Зокрема, у ньому знайшли відображення такі норми, як верховенство закону, підзвітність, прозорість тощо. Слід звернути увагу, що у Кодексі наголошується на тому, що усі управлінські суб'єкти повинні поважати один одного та активно працювати задля досягнення недискримінаційної культури справедливості й терпимості, у якій цінують розмаїття. Усі суб'єкти повинні уникати конфліктів чи появи конфлікту між своїми приватними справами й державними обов'язками. Політику щодо конфлікту інтересів мають регулювати принципи прозорості та підзвітності, гласності та моніторингу прямих або непрямих особистих інтересів суб'єктів, їхніх інших повноважень, функцій чи професій, а також змін у їхніх активах й обов'язках [96].

Характеризуючи загалом Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування відзначимо значний

рівень декларативності його положень та шляхів досягнення. У документі наводиться сім загальних принципів та три особливих обов'язку осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, кожному з яких присвячена окрема стаття, однак механізми їх ефективної реалізації наводяться лише у трьох реченнях. Наголошується, що для забезпечення морально-етичної поведінки публічних службовців органи публічної влади будь-якого рівня повинні мати чітку політику щодо чесності та непідкупності службовців та громадського контролю. Ця політика має передбачати, насамперед, належні освітні програми та навчальні курси з питань морально-етичних засад публічної служби, а також організацію належного консультування для всіх із метою розв'язання етичних дилем і ризиків, пов'язаних із чесністю та непідкупністю[96]. У цьому контексті відзначимо, що хоча професійно-етична освіта вельми важлива в умовах сьогодення, однак однобічне використання лише освітніх програм для формування чесної публічної служби не принесе бажаних результатів. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування дійсно може бути використаний в практиці діяльності місцевих і регіональних органів влади в Україні як базовий, однак його декларативність, а у деяких випадках і змістова, і функціональна обмеженість вимагають доповнення більш змістовними положеннями з врахуванням українських реалій.

Як видно з проведеного аналізу, будівництво морального фундаменту публічної служби в багатьох країнах починалося саме зі створення етичного кодексу. Так як саме цей нормативний документ містить систему важливих етичних принципів, норм і правил, якими повинні керуватися публічні службовці у своїй професійній діяльності. Хоча в деяких країнах, наприклад Швеції, не вводяться етичні кодекси чи кодекси поведінки, що обумовлено високим рівнем культури його мешканців та системи цінностей публічних службовців. У датській державній службі також немає загального кодексу поведінки публічних. Однак формулювання стандартів поведінки, що очікуються від публічних службовців, можна знайти у багатьох документах, зокрема Законі «Про державну службу» [370].

Слід звернути увагу, що жоден етичний кодекс, навіть наділений властивостями правового акту, не буде дієвим, якщо він не забезпечений відповідними механізмами контролю за його виконанням. Контроль становить невід'ємну функцію держави, а його реалізація вимагає створення спеціальних структур на всіх рівнях державної влади. Одним із дієвих механізмів контролю за дотриманням необхідного рівня етичної поведінки державних службовців у багатьох країнах стали спеціальні органи, які контролюють і оцінюють моральні вчинки: комісії та комітети з етики, адміністративні та корпоративні

суди тощо. Загальними повноваженнями для таких органів можуть бути: розробка правил професійної етики та заходів впливу на їх порушників; розгляд звернень громадян з питань порушення правил професійної поведінки посадовими особами; підготовка рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення законодавства в сфері службової етики, тощо. Автори С. З. Мошенський, В. В. Нонік та І. Г. Сергієнко спробували узагальнити досвід зарубіжних країн щодо механізмів контролю за дотриманням необхідного рівня етичної поведінки державних службовців, який представлений в табл. 1.1 [179, с. 119].

Таблиця 1.1.

**Механізми контролю за дотриманням професійної етичної поведінки державних службовців в зарубіжних країнах**

Назва країни	Органи контролю	Нормативно-правове регулювання
Франція	Спеціальна комісія з розгляду питань запобігання конфліктам, Центральний департамент по запобіганню корупції, Міжміністерська комісія з розслідування контрактів, що укладаються службовцями, і Вища (Національна) рада з етики в національній політиці, Генеральні інспекції при міністерствах	Державна програма «Генеральна ревізія державної політики»
Великобританія	Комісія по державній службі, Комітет з питань стандартів в публічній сфері	Посадова інструкція для парламенту «Постійні правила»
Німеччина	Спеціальні адміністративні суди	Конституція, Земельні закони про державну службу
США	Консультативна комісія з питань етики і «конфлікту інтересів», Комітет з питань етики, комітет з питань стандартів офіційної поведінки, Комітет Сенату США з етики, Адміністративне управління судів США, Управління з етики в уряді	Загальні принципи етичної поведінки членів уряду і держслужбовців
Польща	Найвища палата контролю	Конституція Польської Республіки, Закон про найвищу палату контролю

Джерело: [179, с. 119].

Як видно з таблиці, у Франції основна увага приділяється створенню органів, які зобов'язані спостерігати, розкривати і відстежувати серйозні порушення в етичній поведінці публічних службовців. Це не дивно, адже чесність та гідність це основні цінності, які були закріплені у найважливіших загальних статутах державної служби Франції, виданих ще у 1946 та 1959 роках, а також у 1983 р. Бути чиновником у Франції – це не професія, не робота, а це місія. Основні принципи французького права, що стосуються

публічної служби, чудово відображають образ посадової особи, яка обслуговує виключно суспільний інтерес [373, с. 29]. Після багатьох масштабних медіа-скандалів у 2010 року Президент Ніколя Саркозі створив спеціальну комісію з розгляду питань запобігання конфліктам. Ця комісія провела близько 60 слухань, більшість з яких доступні в Інтернеті ([www.conflicts-interets.fr](http://www.conflicts-interets.fr)), визначила концепцію конфлікту інтересів, проаналізувала існуючу правову базу та запропонувала нові рішення стосовно цього питання. Нинішня система кар'єрного розвитку на публічній службі вже сама по собі є запорукою запобігання конфлікту інтересів, і Франція має в своєму розпорядженні безліч встановлених законодавством заходів та судової практики, які прямо чи опосередковано допомагають запобігти подібним конфліктам. Тим не менш, арсенал чинних кримінальних заходів не повністю адаптований до принципів запобігання конфлікту інтересів. Ці принципи містять прогалини, зокрема стосовно членів уряду, і не мають достатнього поширення [373]. У Німеччині найважливішим механізмом суспільного контролю над чиновництвом є система спеціальних адміністративних судів, де громадяни можуть оскаржити порушення органами публічної влади їх прав та законних інтересів [337].

Отже, як видно з таблиці формування етичної системи публічної служби у розвинених країнах спрямоване, насамперед, на створення дієздатних структур, які б забезпечували якісну етичну підготовку публічного службовця, контроль його діяльності та науково-методичну підтримку розв'язання етичних проблем.

Підсумовуючи зарубіжний досвід слід зазначити, що в різних країнах світу панують спільні підходи до законодавчого регулювання етичних проблем на публічній службі. Зокрема, на формування етичного законодавства найбільше впливають відповідні закони розвинених країн світу (насамперед США та країн ЕС). З'ясовано, що в багатьох зарубіжних країнах діють спеціальні закони та етичні кодекси, зміст яких має спільну спрямованість на запобігання корупції, впровадження демократичних цінностей та забезпечення якості публічного управління.



## РОЗДІЛ 2

### ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ТА СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

#### 2.1. Загальна характеристика етичної інфраструктури публічної служби

Етичний компонент є одним з найважливіших при створенні сучасної публічної служби. Регулювання морально-етичної поведінки публічних службовців і жорсткий контроль за дотриманням ними високих етичних стандартів є необхідними умовами реального підвищення якості їх роботи та ефективності публічної служби загалом.

Як зазначає більшість науковців, найпоширенішими етичними проблемами публічної служби є: хабарництво, зловживання службовим становищем, конфлікт інтересів, використання конфіденційної інформації в особистих цілях тощо. Однак основою реформування публічної служби повинно бути саме підвищення та підтримка високих стандартів доброчесності та професійної етики публічних службовців. Це можна досягти за допомогою ефективної етичної інфраструктури, яка складається з різних інструментів та методів, що допомагають створити сприятливий морально-психологічний клімат в органах публічної влади.

Термін «етична інфраструктура» вперше був використаний у Сполучених Штатах, щоб посилатися на політику та структури, які підтримують дотримання правил професійної поведінки публічних службовців [389, с. 163]. Однак вперше в науковому дискурсі це поняття було введено в 1996 р. в доповіді «Ethics in the public service», яку підготувала Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). У доповіді, етична інфраструктура визначена як сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки публічних службовців [385]. За визначенням польських науковців І. Богуцької та Т. Петріковської, етична інфраструктура – це сукупність елементів, що підтримують створення та функціонування етичних стандартів у відповідному професійному середовищі [358, с. 113]. Сама фраза «етична інфраструктура публічної служби» вказує на наявність основних інструментів покращення етичного клімату на публічній службі.

Ми погоджуємося з думкою багатьох науковців, які стверджують, що добре функціонуюча етична інфраструктура підтримує високі стандарти поведінки публічних службовців, що в свою чергу призводить до підвищення довіри до них з боку суспільства.

Польський вчений Д. Хайдіс зазначає, що ефективність публічної служби, чималою мірою, визначається через її етичну інфраструктуру, яка

повинна складатися з:

- політичної підтримки (висока моральна поведінка вищих керівних кадрів, політична воля);
- дієвого закону, що регулює стандарти поведінки;
- механізмів забезпечення відповідальності та підтримки етичної поведінки, інтегрованої в систему управління;
- просвітницької та навчальної діяльності серед публічних службовців, що пропагують високі стандарти поведінки;
- відповідних умов праці [363].

Однак автор аналізує не всі елементи етичної інфраструктури, які є визначальними для налагодженні етичного клімату на публічній службі. Слід зазначити, що Експертами Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСД) ще в 1996 році було визначено основні елементи етичної інфраструктури, до яких вони віднести: політичну волю, законодавство, кодекси поведінки, механізми звітності та нагляду, громадський контроль, професійну соціалізацію, координуючі органи, умови підтримки публічної служби. Вони запропонували розглядати ці елементи через призму трьох функцій: контролю (control), керування (guidance), управління (management).

Функція контролю, за їх думкою, може бути досягнута за допомогою трьох елементів: правової бази, яка б забезпечувала процедури нагляду, проведення досліджень та застосування покарань при порушенні етичних стандартів на публічній службі; ефективних механізмів звітності та нагляду, тобто процедур проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту діяльності державних органів, парламентського нагляду тощо; та громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, тобто налагодження процедур, які забезпечують доступ громадян до інформації, прозорість процесів публічного управління.

Функція керування представлена наступними елементами: добре сформульоване зобов'язання від політичного керівництва (політична воля); кодекси поведінки, що виражають цінності та стандарти для публічних службовців в цілому і для окремих органів влади, зокрема; та професійна соціалізація, що включає освіту та навчання публічних службовців стандартам поведінки. Функція управління реалізується за допомогою двох інших елементів: умов підтримки публічної служби, заснованих на ефективній кадровій політиці (оплата праці, механізми захисту публічного службовця від свавілля керівництва тощо); та координація роботи публічних службовців з боку спеціального органу, який відповідає за дотримання етичних стандартів на публічній службі [385]. Більш наглядно етична інфраструктура публічної служби представлена в таблиці 2.1.

**Етична інфраструктура публічної служби**

Функції	Елементи етичної інфраструктури
Контроль	Законодавство Механізми звітності та нагляду Громадський контроль
Керування	Кодекси поведінки Політична воля Професійна соціалізація
Управління	Координуючі органи Умови підтримки публічної служби

Як бачимо, етична інфраструктура складається з механізмів підтримки, що повинні сприяти високим стандартам поведінки публічних службовців. Кожна функція та елемент етичної інфраструктури є дуже важливими при формуванні сприятливого клімату на публічній службі. Всі елементи повинні взаємодіяти один з одним, щоб стати цілісною та ефективною інфраструктурою. Тобто етична інфраструктура являє собою комплексне уявлення про етику, де різні елементи цілісно доповнюють один одного.

Цікавим, на нашу думку, є підхід, який висвітлено у статті словенських авторів Джона Старе та Майї Клоун, де етична інфраструктура розглядається через три основні системи: формальну, неформальну та лідерство [372, с. 153]. Цей підхід дозволяє зрозуміти, як етичні цінності та принципи розповсюджуються всередині публічної служби. Тобто це відбувається в основному через формальні та неформальні зв'язки, а також за допомогою керівників (організаційних лідерів). Більш детально цей підхід наведено у таблиці 2.2.

Якщо говорити про формальну систему, то вона включає документально підтвержені та стандартизовані дії. Найбільш розповсюдженими типами формальних систем, за думкою американських вчених Енн Е. Тенбрунсель, Крістін Сміт-Кроу та Елізабет Е. Умфресс, є: системи зв'язку, спостереження та санкціонування. Формальні системи зв'язку – це ті системи, які офіційно передають етичні цінності та принципи (закони, етичні кодекси поведінки, заяви про місію, письмові стандарти поведінки та навчальні програми). Система спостереження включає процедури, спрямовані на моніторинг та виявлення етичної та неетичної поведінки (процедури звітності та нагляду). Формальні санкційні системи – це ті офіційні системи всередині організації, які безпосередньо пов'язують етичну та неетичну поведінку з формальними винагородами та покараннями відповідно (підвищення по службі, підвищення зарплати, премії або навпаки) [355].

Таблиця 2.2.

## Система етичної інфраструктури

Цілі	Система		
	Формальна	Неформальна	Лідерство
Спілкування	Цінності, місія, бачення (vision) Законодавство Кодекс етики Кодекс поведінки	Неформальні бесіди про етику між працівниками Історії, міфи Власна мова	Налаштування власних прикладів Встановлення чітких очікувань Передача основних цінностей, стандартів етичної поведінки
Навчання	Специфічний зміст етики закріплений в навчальних програмах Посібник / процес	Процес соціалізації	Проведення спеціальних тренінгів для керівників з етичних питань та корпоративної соціальної відповідальності
Управління	Системи санкцій Наявність певних органів та дотримання стандартів поведінки Інтегрування етичних питань в процес відбору працівників	Вербальна та невербальна поведінка Визнання неформальних лідерів	Підвищення відповідальності за дії Розпізнання та заохочення певних видів поведінки

Неформальні системи є не менш важливими в налагодженні етичного клімату в органах влади. Адже саме за допомогою неформальних каналів зв'язку, неофіційних повідомлень, як правило, передаються етичні норми в будь-якій організації. Неформальні бесіди про етику, неформальні тренінги, на яких учасникам показують, як правильно поводитися в конфліктних ситуаціях, вербальна та невербальна поведінка, яка передає етичні принципи, – це все різні механізми, за допомогою яких етичні стандарти та норми поведінки неформально передаються між публічними службовцями. Для того, щоб неформальні системи комунікації були ефективними, повинна існувати також супровідна система неформального спостереження та санкціонування, що складається з когось чи якогось механізму, який може неформально контролювати етичну та неетичну поведінку. Неформальні системи санкціонування на відміну від формальних можуть мати форму групового тиску на певну поведінку, яка вважається неприпустимою для відповідного колективу [355].

Що стосується керівників (організаційних лідерів), то вони відіграють велику роль як у формальних, так і неформальних комунікаціях. Адже у формальних системах через них відбувається встановлення стандартів етичної поведінки та передача основних цінностей, які керівник вимагає від своїх підлеглих. Крім того, керівники, через формальні комунікаційні

системи, повинні допомагати своїм підлеглим усвідомлювати ці цінності. Якщо говорити про неформальні комунікації, то тут дуже важливо, щоб керівники власним прикладом показували високі етичні стандарти поведінки та дотримувалися тих цінностей, які самі встановили.

Отже, формальні системи забезпечують більш офіційний та чіткий опис етичних принципів, у той час як неформальні системи – це невидиме посилення етичної поведінки, яка є доцільною для відповідного органу влади. Таким чином видно, що і формальна і неформальна і лідерська система дуже важливі при формуванні етичної інфраструктури на публічній службі, тому вони повинні діяти у взаємодії та підсилювати одна одну.

## **2.2. Інституційне забезпечення морально-етичних питань на публічній службі**

За допомогою інституціональних засобів, зазвичай, здійснюється гарантування достойної поведінки публічного службовця з боку держави й професійного співтовариства. Інституціональний підхід дає змогу повніше враховувати вплив правових, політичних та інших складових системних перетворень на формування морально-етичних основ публічної служби. До інституціонального забезпечення, на нашу думку, в більшій мірі відносяться такі елементи етичної інфраструктури, як законодавство, етичні кодекси та координуючі органи.

Як відомо одним з дієвих заходів підвищення авторитету публічної служби в суспільстві, протидії корупції та підвищення культури управління є законодавче врегулювання морально-етичних питань публічної служби. Законодавче закріплення етичних стандартів публічної служби, з одного боку, є свідченням свідомого прагнення держави утверджувати в системі суспільних відносин моральні цінності, а з іншого – вказує на те, що право підноситься до рівня моральних цінностей. Моральне значення правового закріплення моральних цінностей публічних службовців полягає в тому, що право, допомагаючи публічній службі бути послідовною у своїй діяльності, в утвердженні проголошених моральних стандартів, водночас не дозволяє відступати від закріплених цінностей і принципів. Якщо ж право не виконує своєї функції у державному управлінні, то в суспільних відносинах розвивається безвідповідальність, а в суспільстві – недовіра до держави й апатія народу.

Законодавство з етичних питань представляє собою певний набір законів, в яких закріплені принципи і правила поведінки для публічних службовців. В монографії М.І. Рудакевич зазначено, що цей елемент етичної інфраструктури акцентує увагу на двох моментах. По-перше, метою етичного законодавства



є адміністративно-правове регулювання належної поведінки, яка відповідає принципам позапартійності, лояльності до держави, лідерства, самостійності, ініціативності, справедливості, підзвітності, персональної відповідальності тощо. По-друге, реформування державного управління на зазначених засадах забезпечить побудову сучасної моделі етики публічних службовців, визначальними цінностями якої буде законність, людина, Батьківщина, справедливість, солідарність [270, с. 269].

Етичні засади публічної служби України закріплюються в багатьох нормативно-правових актах. Основою діяльності публічного службовця для більшості країн світу є Конституція і затверджені в ній основні принципи і цінності публічної служби. Україна не є виключенням, адже Конституція України є однією з основ формування етики влади, етики публічного службовця. Зокрема, в Конституції України закріплюються права і свободи громадян України, проголошується, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3). Відповідно найвищою цінністю української держави проголошено людину, яка є джерелом влади, її носієм і творцем. Етичними цінностями визнано також свободу, рівність, соціальну справедливість, законотворчість (Розділ 2) тощо. Вони характеризують основу морально-етичних засад публічної служби та служать критеріями оцінювання міри гуманітаризації держави, а отже, й діяльності публічних службовців. Їх реалізація спрямована на формування суспільно-державної єдності на засадах взаємовідповідальності людини-громадянина і держави. Причому, «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [130].

Досвід багатьох зарубіжних країн також показує, що найбільшого поширення набуло закріплення правових норм регулювання професійної етики публічних службовців у загальному законі про державну службу, про службу в органах місцевого самоврядування або законі про професійну етику публічної служби. В Україні етичні вимоги до публічних службовців знаходять правове забезпечення в Законах України: «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про державну таємницю», Кодекс законів «Про працю», «Про інформацію» тощо.

Закон України «Про державну службу» відіграє важливу роль у становленні морально-етичних основ публічної служби, оскільки в ньому закріплені

основні принципи їх морально-професійної діяльності, а також окремі норми етичної поведінки. Зокрема, такі принципи, як верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, відданість та вірне служіння Українському народові, добросовісність, ефективність, забезпечення рівного доступу до державної служби, політична неупередженість, прозорість та стабільність проголошуються як базові принципи (Ст.4), які є своєрідними критеріями професійної діяльності публічного службовця та визначають його ціннісну орієнтацію [223, ст. 4].

Професійні етичні цінності містяться також у статтях закону, в яких визначаються права й обов'язки державних службовців (статті 7,8). Вони представлені як загальні орієнтири і критерії поведінки державних службовців і сформульовані в позитивному (дозволено, має право) та негативному значенні (заборонено, не має права). Зокрема, етичні вимоги до державних службовців знаходять правове забезпечення в ст. 8. Закону, де визначено, що державний службовець зобов'язаний «дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів; сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності» тощо [223, ст.8].

У Законі України «Про державну службу» містяться й інші суттєві для професійної етики положення і вимоги, зокрема про обмеження прав і свобод державного службовця, пов'язаних із потребами професійної діяльності (робота за сумісництвом, заборона на участь у страйках, ненормований робочий день тощо). У формі правових обмежень сформульовано також низку етичних норм, які покликані вирішувати «конфлікт інтересів» і забезпечують, наприклад, принцип чесності. Вони зумовлені потребою в запобіганні можливим службовим зловживанням, хабарництва, корупції серед службовців усіх рівнів. До таких норм належать: заборона посадовим особам отримувати подарунки, інші винагороди або послуги за дії, пов'язані із службовою діяльністю, заборона обіймати посади в керівних органах політичної партії, тощо, вимога щорічного декларування доходів та ін.

Крім згаданих статей, у Законі України «Про державну службу» є ряд положень, які прямо не вказують на етику поведінки державного службовця, але безпосередньо з нею пов'язані. Це, наприклад, стаття 36 – «Присяга державних службовців». Присягу приймають державні службовці, які вперше зараховуються

Розділ 2. Етична інфраструктура та суб'єкти формування морально-етичних основ публічної служби

на державну службу, і її можна розглядати як один із засобів забезпечення законності й етичності в діяльності державних службовців. Присяга є, так би мовити, моральною місією професії державного службовця, фундаментом виконання обов'язку на державній службі. Текст Присяги вказує на пріоритетну роль Конституції та закріплює головні цінності, яких повинен дотримуватись державний службовець під час виконання своїх службових обов'язків. У ній сформульовано такі вимоги: вірно служити Українському народові, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, гідно нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки. Отже, в тексті Присяги простежується місія – служіння суспільному благу, яка є визначальною для морально-етичних основ публічної служби.

Підписаний текст Присяги є складовою особою справи державного службовця. Про складення Присяги робиться запис у трудовій книжці державного службовця. Слід наголосити, що відповідно до частини четвертої зазначеної статті, у разі відмови особи від складення Присяги державного службовця вона має своїм наслідком відмову від зайняття відповідної посади державного службовця. У такому разі застосовується відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби. Особа, яка вперше займає посаду державної служби, набуває статусу державного службовця з дня складення Присяги державного службовця [223].

Як пропонує у своїй статті В. О. Андрєєв, є нагальна необхідність розробити та прийняти окреме Положення про порядок складання Присяги державного службовця, в якому чітко прописати процедурно-управлінські аспекти прийняття Присяги державного службовця. Крім того доцільно виправити окремі правові прогалини та невизначеності у Законі України «Про державну службу» через процедури внесення змін у текст Закону. Він вважає, що зміст Присяги не повинен зводитись до формального та символічно-церемоніального акту, а повинен мати, насамперед, нормативний характер. Це дасть змогу особі, яка складає Присягу, більш глибоко сприйняти значущість Присяги як не просто звичайної процедури, а акту, який наділяє службовця правами та обов'язками, які він повинен неухильно виконувати на благо України та її громадян. Тільки через чітке нормативне закріплення процедури проведення Присяги державного службовця вона набуде зовсім іншого змісту і перетвориться із формального інституту в дійсно дієвий і важливий інститут [5].

Схожа процедура передбачена і щодо посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» громадяни України, яких вперше приймають (обирають) на службу в органи місцевого самоврядування, складають Присягу, текст якої вказує на високу відповідальність посадової особи місцевого самоврядування перед громадянами України. Посадова особа місцевого самоврядування підписує

текст Присяги, який зберігається за місцем її роботи. Новообрані сільські, селищні, міські голови, голови рад складають Присягу на сесії відповідної ради. Про складання Присяги роблять запис у трудовій книзі [241].

Також слід звернути увагу на ст. 8 цього Закону, де визначені основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування. Саме в цій статті простежується етичне врегулювання поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, а саме вказується, що вони повинні додержуватися Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів; додержуватися прав та свобод людини і громадянина, шанобливо ставитися до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбуватися про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування, не допускати дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави тощо [241].

Слід звернути увагу, що на сьогоднішній день, окремого Закону, який би стосувався суто професійно-етичної регламентації, немає. Хоча, з 12 липня 2012 року до 26 квітня 2015 р. діяв Закон України «Про правила етичної поведінки», який визначав керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм.

Але він втратив свою чинність на підставі прийняття 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про запобігання корупції», де окремий розділ (Розділ VI) присвячений саме правилам етичної поведінки публічних службовців. Зокрема, Закон передбачає можливість за потреби розробляти та забезпечувати виконання галузевих кодексів чи стандартів професійної етики. З огляду на зазначене, публічні службовці під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно дотримуватися вимог цього Закону та загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках із громадянами, керівниками, колегами і підлеглими. У ст. 40 цього Закону визначено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування повинні виконувати свої повноваження політично нейтрально та уникати вираження своїх власних політичних переконань або поглядів, а також не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи окремих політиків. Але це не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади [226].

У ст. 42 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено, що публічні службовці мають «сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати свої службові повноваження та професійні обов'язки, не допускаючи зловживань і неефективного використання державної і комунальної власності» [226]. Ст. 44 Закону акцентує увагу, що для публічних службовців важливо утримуватися від виконання незаконних рішень, навіть



якщо вони будуть надходити від керівництва. Тому вони повинні самостійно вміти оцінити правомірність наданих доручень та у разі, якщо вони суперечать закону, відмовитися від їх виконання та письмово повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює, а виборні особи - Національне агентство [226]. Також на шляху до доброчесності публічним службовцям забороняється використовувати свої службові повноваження для одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб [226]. Отже, виконання законів покладає серйозні обов'язки на публічних службовців і в тому випадку, коли керівник видає незаконні розпорядження та вказівки, публічні службовці повинні віддавати перевагу невиконанню такого наказу, так як саме вони працюють на довіру та інтереси громадян.

Спеціальним правовим актом, що встановлює основні вимоги до етичної поведінки державних службовців в Україні, є Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (Загальні правила), затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. [99].

Загальні правила є узагальненням стандартів етичної поведінки публічних службовців, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків. Зокрема, в них зазначено, що публічні службовці повинні «сумлінно, компетентно, результативно і відповідально виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загально визнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднаних громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог» [99].

Слід звернути увагу, що такій важливій темі, як конфлікт інтересів, в останній редакції Загальних правил приділено лише один абзац. Там вказано, що публічні службовці повинні запобігати виникненню конфліктів з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими. Це, можливо, пояснюється тим, що у Законі України «Про запобігання корупції» передбачено цілий розділ по цьому питанню. Звичайно, що публічний службовець повинен вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та не допускати випадків провокування цього конфлікту. Але практика показує, що основним провідником конфліктних ситуацій виступають, на жаль, саме публічні службовці, що може вказувати на низький рівень професійної кваліфікації, виховання і культуру публічних службовців.



На нашу думку, важливим є п. 8 Загальних правил, де чітко визначено, що публічні службовці мають дбати про авторитет публічної служби, про позитивну репутацію органів влади, дотримуватися правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечувати високу якість роботи, тощо [99]. Адже, авторитет публічної служби є ключовим показником довіри населення до органів влади. Тому не викликає сумнівів, що поведінка публічних службовців має свідчити про високий рівень їхньої культури та сприяти підвищенню авторитету публічної служби, оскільки завдання і функції держави, при практичній їх реалізації, стають завданнями і функціями самих публічних службовців [299].

Отже, Загальні правила наголошують на важливості дотримання публічними службовцями загальної культури поведінки, моральних норм, порядності, чесності, толерантності, неупередженості. Саме такі норми поведінки має очікувати громадянське суспільство від публічних службовців. Вони мають усвідомлювати, що їхню поведінку оцінюють керівники, колеги та громадськість, і прагнути того, щоб вона не давала підстав для громадського осуду. Загальні правила як нормативно-правовий документ відображають, певною мірою, вимоги до етики службової діяльності, які містяться в законах України. Їх позитивне значення у формуванні морально-етичних основ публічної служби полягають у тому, що вони перевели проблему службової етики у практичну площину. Однак, його прийняття, на жаль, не стало фактором перебудови діяльності публічної служби на морально-етичних засадах, адже цей документ має суто декларативний характер.

На основі зарубіжного досвіду, який був зроблений в попередньому розділі ми бачимо, що в багатьох розвинутих країнах світу процес правового закріплення етичних вимог на публічній службі вже достатньо розроблений та здатний активно протистояти корупції на публічній службі та підтримувати високі етичні стандарти поведінки публічних службовців. Що стосується України, то, на жаль, правовому регулюванню морально-етичних питань в органах публічної влади не приділяється достатньо уваги. Ми можемо констатувати, що місія (служіння суспільному благу), цінності, на яких ґрунтуються морально-етичні основи публічної служби (солідарність, справедливість, свобода, рівність, життя та гідність людини, повага до неї), та основні принципи публічної служби (верховенство права; законність, гуманізм, політична неупередженість, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, доброчесність, відкритість, прозорість, персональна відповідальність, забезпечення рівного доступу до публічної служби) закріплені в Основному Законі України та Законах України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Етизації публічної служби також сприяють Закони України «Про звернення

Розділ 2. Етична інфраструктура та суб'єкти формування морально-етичних основ публічної служби громадян», «Про державну таємницю», «Про очищення влади», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про захист інформації в автоматизованих системах» та ін. [224; 225; 234; 235; 236; 239; 240].

Ці нормативно-правові акти є підґрунтям для формування морально-етичних основ публічної служби та сприяють адаптації публічної служби до стандартів Європейського Союзу в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в процесі впровадження європейських цінностей і стандартів демократичного врядування. Проте зміст цих документів фрагментарно описує професійну етику та підходи до її нормативно-правового забезпечення.

Слід зазначити, що на рівні нормативно-правових документів практично неможливо скласти вичерпний перелік правил поведінки публічних службовців. Створення узгодженого, ефективного та надійного набору етичних принципів – це важливе завдання також кодексів поведінки, які є серцевиною професійної етики.

Етичні кодекси чи кодекси поведінки існують вже давно. Їх основне призначення – це регулювання поведінки відповідної професійної групи. Як визначено в словнику з етики, кодекс моральний – це сукупність моральних норм, що приписуються до виконання [294]. Положення кодексів зазвичай визначають певний стиль поведінки, містять обмеження, рекомендації, заборони та гарантію того, що люди можуть покладатися один на одного для досягнення загальних цілей та уникнення конфліктів.

Етичний кодекс публічного службовця – це систематизований перелік етичних цінностей, принципів, норм і правил, які виражають моральні вимоги суспільства до особистості публічного службовця та характер його взаємодії з громадянами та державою в його професійному середовищі.

Основними цілями кодексів поведінки публічних службовців зазвичай є: виклад основних етичних принципів, які очікують від публічного службовця; пропагування етичної поведінки та стримування неетичної поведінки; надання рекомендацій публічному службовцю у ситуації складного вибору, допомога у прийнятті управлінських рішень; встановлення прав та обов'язків публічних службовців; фіксація професійних норм та обґрунтування санкцій, коли ці норми ігноруються або відбувається неетична поведінка; підвищення статусу професії, посилення довіри до публічних службовців. Пріоритетні цінності та стандарти, які зазначені в кодексах, можуть створити враження, що публічний службовець надійний партнер, оскільки дотримується встановлених принципів.

Мета етичних кодексів полягає в тому, що публічний службовець повинен пишатися тим, що на публічній службі він уособлює всі перераховані в кодексі

принципи. Це своєрідна присяга, яка дає право на професійну діяльність в органах публічної влади. Приносячи таку присягу, публічні службовці розуміють, що порушення закладених у них положень призведе до засудження колег або до будь-яких санкцій. У зв'язку з цим можна припустити, що при дотриманні норм, передбачених етичними кодексами, зловживань і порушень стане менше.

Різні країни світу обирають різні цілі для створення своїх кодексів. Але їх всіх об'єднує те, що вони всі фіксують основні стандарти та принципи етичної поведінки для своїх працівників. Більшість європейських країн за основу своїх кодексів беруть Модельний Кодекс поведінки державних службовців Ради Європи, який втілений в додатку до Рекомендації № R (2000) Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. Про цей кодекс ми більш детально згадували при аналізі зарубіжного досвіду, тому не будемо зупинятися на ньому.

Як зазначають у своїй статті вчені В. І. Малімон та Н. П. Шевченко, на сьогодні є дуже важливим створення та впровадження єдиного етичного кодексу, який би розповсюджувався на всіх публічних службовців та включав перелік загальних цінностей, яких необхідно дотримуватися на публічній службі [162, с. 83].

Але єдиного етичного кодексу недостатньо. На нашу думку, корисним є досвід деяких зарубіжних країн (Австралія, Нова Зеландія, США), де існує дворівнева система кодексів поведінки публічного службовця. Вона складається з загального кодексу поведінки (1 рівень), в якому зазвичай зафіксовані основні норми прийнятої поведінки, які є загальними для усіх публічних службовців та формальних етичних правил або стандартів поведінки (2 рівень), що описують уже типові, специфічні норми та цінності для відповідного органу [28].

Слід звернути уваги, що кодекси можуть мати різні формати та назви. У монографії Т. Василевської виокремлені основні формати кодексів, серед яких основними є: етичні кодекси, в яких фіксується сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм, стандартів поведінки, що приписуються до виконання; етичні правила, що включають комплекс точних професійно-етичних норм поведінки та конкретних вказівок, детальне визначення порядку реалізації вимог, застосування етичних регуляторів; кодекси поведінки, що представляють собою комплекс нормативних актів, в яких визначаються стандарти поведінки в професії, установлюють механізми дисциплінарного впливу та відповідальності за порушення; правила або стандарти поведінки, де зазначено перелік точних норм поведінки та конкретних вказівок, детальне визначення порядку реалізації вимог, механізми контролю і санкції; кодекси честі, які представляють собою заяви про наміри [34, с. 258].

Отже, виходячи з вищезазначеного, ми можемо сказати, що в Україні також діє дворівнева система кодексів на публічній службі, адже у нас є Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого

Розділ 2. Етична інфраструктура та суб'єкти формування морально-етичних основ публічної служби

самоврядування, які можна віднести до 1 рівня кодексів, так як вони включають саме узагальнені стандарти етичної поведінки публічних службовців. А також в Україні існують кодекси 2 рівня. Зокрема, багато місцевих рад та їх виконавчих органів мають свої кодекси етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування (Львівська, Житомирська, Білоцерківська, Коломийська та ін.), також часто зустрічаються кодекси етики для міських голів та депутатів (Кам'янська, Дніпровська та інші міські ради). Однак, на нашу думку, і Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і кодекси 2 рівня є не дієвими при формуванні морально-етичних основ публічної служби, адже включають тільки узагальнені стандарти етичної поведінки публічних службовців та мають більш рекомендаційний характер. В більшості міст та областей України етичні кодекси 2 рівня практично не відрізняються один від одного, представляючи набори правильних, але загальних слів.

Для того, щоб кодекс був ефективним він повинен включати п'ять елементів, зокрема: мету; перелік позитивних цінностей, на які потрібно орієнтуватися; понятійні стандарти того що «можна» і чого «не можна»; реальні санкції; систему процедурних гарантій. Кодекс поведінки має заповнювати прогалину між абстрактними приписами законодавства, які є загальними принципами поведінки, та конкретними рекомендаціями та правилами поведінки в повсякденно виникаючих ситуаціях. Він має зменшувати ступінь невпевненості та давати поради відносно того, куди має звертатись працівник, коли така складна ситуація виникає [64, с. 85; 121].

На думку М. І. Рудакевич, кодекс має бути контрольованим і контролюючим механізмом. Він повинен містити положення про застосування покарань до людини, яка його порушила. Адже в іншому випадку кодекс є лише декларацією про етичні вимоги. Такими покараннями можуть бути як незначні дисциплінарні стягнення, так і виключення із професійних рядів з оприлюдненням скоєного порушення. В останньому випадку міра покарання хоч і висока, проте вона свідчить про колективну турботу про професійну гідність і честь. Також вчена зазначає, що окремим питанням необхідно вважати колективну відповідальність професії публічного службовця перед суспільством і засади її реалізації. Робота в цьому напрямі має проводитися паралельно із формуванням індивідуальної професійної етики. Її складовим елементом є свідомість колективної відповідальності за честь державної служби, а не лише за власну честь. Саме це зумовлює необхідність розробки кодексів публічної служби [270, с. 271].

Наявність кодексу поведінки – це добре, але найголовніше – щоб ті цінності та принципи, які в ньому закріплені, обов'язково дотримувалися всі, на кого він поширюється. Саме публічні службовці повинні забезпечувати прозорість і доступність інформації для всіх груп населення. Відданість кодексу поведінки

може підтримувати на належному рівні і репутацію публічного службовця і престижність професії загалом, адже саме кодекси містять норми поведінки, відхилення від яких можна співвіднести з адміністративними правопорушеннями (грубість, хамство, неповага до громадян). Разом з тим довести провину в даній ситуації є архіскладно. У той же час моральний осуд колег, проходження (або непроходження) атестації по службі може бути більш корисним. Тому етика і положення нормативних документів, що регулюють діяльність публічних службовців, досить сильно взаємопов'язані, оскільки саме етичне розуміння тієї чи іншої ситуації є фундаментом для розробки того чи іншого закону. У свою чергу, норми професійної етики можуть і повинні спиратися на норми законодавчих актів.

На нашу думку, на сьогодні існує необхідність прийняття на законодавчому рівні етичного кодексу публічних службовців, адже Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які зараз діють в Україні, включають дуже обмежене коло етичних питань та мають більш декларативний характер. Етичний кодекс повинен бути своєрідною «настільною книгою» публічного службовця. Він повинен визначати місію публічної служби та деталізувати основні цінності, принципи, норми, стандарти, вимоги та правила поведінки публічних службовців. Важливо, щоб в етичному кодексі були визначені механізми контролю за виконанням всіх положень цього документу та розроблена система конкретних дій та заходів у разі його порушення. В етичний кодекс доцільно включити наступні види вимог до публічних службовців: вимоги, пов'язані з професією; норми спілкування з громадянами; норми взаємин між керівником і підлеглими; вимоги до відносин з колегами; вимоги до підвищення кваліфікації та самоосвіти; вимоги до поведінки поза службою; норми щодо вирішення конфлікту інтересів; перелік санкцій, у тому випадку, коли ці норми ігноруються або виявляється неетична поведінка публічного службовця.

Однак слід зазначити, що самі по собі кодекси, якщо вони не підкріплені дієвими механізмами, що забезпечують дотримання норм, що в них містяться, проблеми не вирішують. Адже зазвичай людина багато в чому вчиться чинити правильно не з писаних абстрактних правил, а з поведінки реальних людей, а стосовно до публічної служби, то зазвичай це наслідування рольових моделей поведінки колег і начальників. Якщо керівник не чинить так, як зазначено в кодексі, то ніякі укази і зведені правила не будуть по-справжньому дієвими. По своїй суті кодекси подібні до «морального контракту», що укладається між адміністрацією і службовцями [41].

Отже, кодекси поведінки є необхідною, але недостатньою умовою для гарантування етичної поведінки серед публічних службовців. Закони та правила не можуть повністю описати, що повинна робити етична людина. Вони можуть



Розділ 2. Етична інфраструктура та суб'єкти формування морально-етичних основ публічної служби

просто встановити мінімальні стандарти поведінки. Очікувати, що раніше корумпований та нечесний публічний службовець швидко зміниться через створення етичного кодексу, практично нереально. Кодекс повинен стати частиною організаційної стратегії.

Тому кодекс – це лише один з важливих кроків поліпшення етичного клімату на публічній службі. Адже багато дій за своєю сутністю не можуть регулюватися правовими нормами та приписами, оскільки регулюються нормами моралі, що й обумовлює необхідність розробки сучасних морально-етичних норм поведінки публічного службовця. Отож, не викликає сумніву той факт, що найкращою гарантією запобігання корупції, зловживання владою й іншим службово-етичним порушенням є особисті достоїнства та високі моральні якості службовця і насамперед професійна честь та професійний обов'язок. На сьогодні безперечним є і той факт, що ці якості треба виховувати, щоб етика стала надбанням кожного і лише доповнювалася законом як засобом зовнішнього примусу. І також дуже важливе питання полягає в тому, як мотивувати публічних службовців виконувати відповідні закони та приписи. Цю місію повинні виконувати відповідні органи, функція яких саме контролювати та виявляти правопорушення. Тому доцільно далі зупинитися на розгляді такого етичної інфраструктури, як координуючі органи.

Як зазначає більшість науковців, важливим елементом етичної інфраструктури є наявність координуючих органів. Саме функція управління здійснюється за допомогою цих органів. Головними функціями координуючих органів зазвичай є: організація досліджень у сфері службової етики; розробка проектів законів і правил (кодексів, стандартів поведінки); проведення навчання етичним стандартам та організація методичного забезпечення цього процесу; координація і контроль за діяльністю інших органів виконавчої влади у сфері додержання етичних норм, проведення розслідувань фактів незаконної поведінки; виконання інших функцій (розгляд апеляцій, взаємодія з громадськими і зарубіжними організаціями) тощо [125, с. 358].

З урахуванням зарубіжного досвіду слід відзначити, що в світі існує декілька моделей координуючих органів з питань забезпечення етичної поведінки публічних службовців, які різняться залежно від функцій, які вони виконують. До них відносять:

1. Багатоцільові відомства, основними функціями яких є розслідування, попередження, зв'язки з громадськістю та інформаційно-просвітницька робота. Іноді ці відомства включають в себе елементи функцій запобігання, координації та дослідницької роботи. Багатоцільові відомства повинні наділятися широкими повноваженнями і бути незалежними як з юридичної, так і з практичної точки зору. Прикладом такої моделі вважають, як правило, Гонконгську незалежну комісію боротьби з корупцією і Сінгапурське

бюро розслідування корупційної практики. Вони послужили зразком при створенні аналогічних відомств на всіх континентах, зокрема Незалежної комісії з боротьби з корупцією Нового Південного Уельсу в Австралії, Директорату з питань корупції та економічних злочинів у Ботсвані, Служби спеціальних розслідувань Литви, Бюро із запобігання та боротьби з корупцією Латвії, Центрального антикорупційного бюро в Польщі, апарату Головного інспектора уряду в Уганді, Норвезького національного органу по розслідуванню і переслідуванню економічних і екологічних злочинів; Центрального бюро по боротьбі з корупцією в Бельгії; Бюро по запобіганню корупції і організованої злочинності в Хорватії; Румунського національного директорату по боротьбі з корупцією; Центрального бюро розслідувань Державної прокурорської служби Угорщини [109].

2. Відомства щодо попередження неетичної поведінки на публічній службі, до яких відносять:

а) Етичні комітети (комісії), які, як правило, займаються розробкою, здійсненням та моніторингом національних програм етичного спрямування. До складу цих комітетів (комісій) можуть входити представники виконавчої, законодавчої та судової гілки влади, а також у них можуть брати участь організації громадянського суспільства. Як правило, ці комітети не функціонують як постійні установи, але проводять регулярні засідання.

б) Державні установи, що сприяють формуванню високих морально-етичних норм на публічній службі. У деяких країнах створені спеціальні органи, які займаються саме питаннями, пов'язаними з попередженням конфліктів інтересів, врегулювання етичних питань, забезпечення сприятливого етичного клімату на публічній службі. Серед прикладів існує Національне відомство по забезпеченню етичних основ Румунії, Національне бюро з етичних основ Нідерландів, Управління з етики в уряді США, Комітет зі стандартів у публічній сфері, Головна комісія з етики Литви тощо [109]. Функції цих органів можуть різнитися. Одні займаються тільки виробленням рекомендацій для здійснення етичних реформ, однак не мають повноважень для впровадження в життя своїх рекомендацій. Інші відповідають і за розробку, і за реалізацію етичних норм, і за контроль за їх дотриманням. Однак, незалежно від функцій, усі вони є вельми важливими у процесі проведення етичних реформ на публічній службі, тому координуючі органи є ключовим елементом етичної інфраструктури.

Як і у випадку з кодексами поведінки існує думка, що для етичного реформування публічної служби необхідно існування дворівневої системи координуючих органів. Це координуючі органи на рівні держави, які можуть бути представлені центральними органами влади, агентствами, іншими органами виконавчої влади тощо. Так і координуючі органи другого рівня,

Розділ 2. Етична інфраструктура та суб'єкти формування морально-етичних основ публічної служби

що представляють собою відомства, департаменти, комісії чи окремих спеціалістів, що займаються вирішенням етичних проблем на публічній службі. На даному етапі державотворення в Україні не створено єдиного координуючого органу, який би займався тільки етичними питаннями на публічній службі. Як, наприклад, у Великобританії, де існує Комітет зі стандартів публічної сфери (The Committee on Standards in Public Life) чи США, де функціонує Управління урядової етики (The Office of Government Ethics). Однак в Україні деякі функції етичного спрямування вирішують такі органи, як Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро. Тому, на нашу думку, ці органи можна вважати центральними координуючими органами, хоча в їх обов'язки входять не тільки етичні питання, а й безліч інших. Розглянемо діяльність цих органів більш детально, з позиції їх впливу на забезпечення сприятливого морально-психологічного клімату на публічній службі.

В Україні багато функцій координуючого органу з професійної етики покладено на Національне агентство України з питань державної служби (НАДС). Так, згідно з положенням, цей центральний орган виконавчої влади, здійснює заходи щодо запобігання корупції і контролю за їх реалізацією в апараті НАДС, його територіальних органах, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління. Також важливим завданням НАДС є формування ефективної системи професійного навчання публічних службовців та посилення інституційної спроможності, відкритості, прозорості діяльності НАДС у сфері державної служби.

Важливу увагу Національне агентство України з питань державної служби приділяє питанням доброчесності та запобігання корупції. На сайті НАДС існує окрема сторінка, де кожен громадянин, якому стали відомі факти порушення правил етичної поведінки чи антикорупційного законодавства працівниками апарату НАДС може залишити анонімне повідомлення, яке буде розглянуто керівництвом НАДС, як джерело для прийняття рішення щодо необхідності проведення перевірки або іншого реагування відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Тут зазначено, що доброчесність – «це необхідна морально-етична складова діяльності публічного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго відношення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні державними ресурсами» [183].

Як ми зазначали вище, основними функціями координуючих органів є розробка проектів законів та правил, зокрема кодексів та загальних стандартів поведінки публічних службовців. Саме тому Національне агентство України з питань державної служби можна назвати основним координуючим органом

сучасної публічної служби, адже багато нормативних актів, які включають в себе правила поведінки публічних службовців, були розроблені та затверджені саме НАДС, зокрема до таких слід віднести Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які є обов'язковими для ознайомлення та виконання при прийнятті на державну службу або на службу в органи місцевого самоврядування.

Окрім Національного агентства України з питань державної служби вагому роль у налагодженні морально-етичного клімату на публічній службі відіграє Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Це орган, який має спеціальний статус та забезпечує формування і реалізацію державної антикорупційної політики [226]. На думку заступника керівника Департаменту моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів Національного агентства Т. Гетманцевої, саме створення НАЗК відкрило нові можливості не лише для моніторингу стану справ у сфері запобігання корупції та налагодження сприятливого морально-етичного клімату в органах влади, а й для реалізації практичних заходів щодо формування єдиного розуміння законодавчих приписів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [55, с. 46].

Спеціальний статус НАЗК, як колегіального органу, досягається завдяки таким складовим: особливим порядком відбору, призначення та припинення повноважень членів НАЗК; особливим, встановленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАЗК; належними умовами оплати праці членів і службовців апарату НАЗК; прозорістю його діяльності.

На відміну від Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та інших правоохоронних органів, які виявляють і розслідують корупційні злочини, основна функція НАЗК – запобігти їх вчиненню. Це досягається через виявлення та усунення чинників, що дають змогу вчиняти корупційні правопорушення, контроль за дотриманням антикорупційних правил політичними партіями, чиновниками та політиками, роботу з викривачами корупції тощо.

Згідно до Закону України «Про запобігання корупції», основними повноваженнями НАЗК є:

- аналіз ситуації з корупцією в Україні та розроблення на його основі Антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації, моніторинг за їх виконанням;
- виявлення корупційних норм у законодавстві та проектах актів;
- контроль за дотриманням правил етичної поведінки, законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців;
- координація та надання методичної допомоги державним органам та

органам місцевого самоврядування у виявленні та усуненні корупціогенних ризиків у їх діяльності, погодження та контроль виконання антикорупційних програм у цих органах;

- контроль і перевірка декларацій публічних службовців, моніторинг способу їх життя, ведення Єдиного державного реєстру таких декларацій;
- співпраця з викривачами корупції, їх правовий та інший захист;
- інформування громадськості про здійснювані НАЗК заходи щодо запобігання корупції, а також залучення їх до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики [226].

Виходячи з основних повноважень НАЗК, даний орган відіграє важливу роль у формуванні та реалізації етичних стандартів діяльності публічних службовців. У статті авторів С. З. Мошенського, В. В. Нонік, І. Г. Сергієнко було визначено роль та місце Національного агентства з питань запобігання корупції в процесі побудови інституту забезпечення доброчесної поведінки публічних службовців (рис 2.1.) [180, с. 89]. В своєму аналізі автори зупинилися на розгляді тільки одного департаменту НАЗК з п'яти існуючих, адже, на їх думку, Департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції, виконує основні завдання Національного агентства.



**Рис. 2.1. Роль та місце Національного агентства з питань запобігання корупції в процесі побудови інституту забезпечення доброчесної поведінки публічних службовців. Джерело: [180, с. 89]**



Отже, на думку авторів, місія або ж ціль діяльності даного органу полягає у забезпеченні доброчесності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади шляхом впровадження ефективних антикорупційних стандартів та створення інституціонального забезпечення їх дотримання. До антикорупційних стандартів належать етичні стандарти, механізми запобігання конфлікту інтересів, викриття корупції тощо. Як видно з рисунку, через функціональні обов'язки Департаменту моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів здійснюється фактичний вплив на побудову інституту забезпечення доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, шляхом формування, впровадження стандартів етичної поведінки, механізмів запобігання та виявлення конфлікту інтересів та контролю за дотриманням законодавчо встановлених вимог [180, с. 90].

Також НАЗК приділяє особливу увагу навчанню та підвищенню кваліфікації з етичних питань. З метою забезпечення консультативної допомоги стосовно застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців Національним агентством з питань запобігання корупції, за роки його діяльності, було проведено велику кількість тренінгів, круглих столів, семінарів, навчальних заходів. Зокрема, з грудня 2017 року проводиться безкоштовний навчальний онлайн-курс «Конфлікт інтересів: треба знати!», що спрямований на підвищення рівня стандартів доброчесності щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а також інших обмежень та зобов'язань, передбачених Законом. На сьогодні з часу започаткування курсу у ньому взяло участь більше 50 тис. слухачів [101].

З урахуванням того, що у НАЗК відсутні функції слідства чи покарання, права представляти в суді інтереси держави, тому для досягнення високих результатів його роботи важлива його ефективна взаємодія з правоохоронними органами. Одним з таких органів є Національне антикорупційне бюро (НАБУ), яке функціонує відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», прийнятого Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року.

НАБУ – це державний правоохоронний орган, який займається розслідуванням і розкриттям корупційних правопорушень з боку вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування. Це, ймовірно, каральний орган. До основних функцій НАБУ Законом віднесено досудове розслідування корупційних та пов'язаних із корупцією злочинів, що вчинені високопосадовцями та становлять загрозу національній безпеці України. Також однією із важливих функцій НАБУ є виявлення та повернення до України активів, виведених корумпованими чиновниками [237].

Загалом НАБУ наділено адміністративно-правовими, кримінальними процесуальними, оперативно-розшуковими, інформаційно-аналітичними, профілактичними, представницькими, контрольними та деякими іншими повноваженнями. Його призначення – протидіяти корупції передусім у вищих ешелонах влади. Подібні структури існують у США, Польщі, Франції, Сінгапурі, Ізраїлі, Індії. Створення органу, який би займався боротьбою з корупцією, була однією з вимог ЄС до України для отримання безвізового режиму. Тож Україна виконала своє зобов'язання. Вагомим плюсом створення даного органу стало те, що через свою автономність він не залежить від корупційних та політичних впливів, а також є незалежним від інших державних органів, що дозволяє йому безперешкодно втручатися у їхню діяльність при виявленні, розкритті та припиненні корупційних правопорушень серед публічних службовців.

Хоча до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції відносять ще органи прокуратури (зокрема Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру), Національну поліцію, Державне бюро розслідувань однак, на нашу думку, лише два органи – НАБУ та НАЗК – можна безпосередньо віднести до координуючих органів з етичних питань. Це зумовлено тим, що сфера діяльності таких багатофункціональних органів, як прокуратура та інших вищезазначених охоплює більш широке коло правовідносин, не обмежуючись тільки антикорупційними заходами.

Якщо порівняти функції Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного агентства України з питань державної служби в процесі забезпечення етичної поведінки публічних службовців, то слід зазначити, що в багатьох питаннях вони пересікаються та виконують дублюючі функції. Ці два органи велику увагу приділяють питанням доброчесності, запобігання корупції, професійному навчанню публічних службовців. Однак вони діють паралельно, і не мають можливості узгоджувати свої дії в схожих питаннях. Ми дотримуємося думки, що для розробки єдиної політики в області професійної етики доречним є створення окремого етичного органу, як наприклад, в США існує Управління урядової етики, та передати йому всі повноваження пов'язані з організацією досліджень у сфері службової етики, розробці проєктів законів і правил (кодексів, стандартів поведінки), проведення навчання етичним стандартам та проведення контролю за додержанням етичних норм на публічній службі. Кожен публічний службовець повинен бути «хранителем» високих стандартів поведінки, а для цього важливо мати належним чином створений орган, який діє відповідно до встановлених процедур.

### **2.3. Професійна соціалізація як елемент інституціональної підтримки морально-етичних основ публічної служби**

Нові умови розвитку українського суспільства висувають і нові вимоги до професійного рівня публічних службовців. Істотного коригування потребують професійні, соціальні та моральні ціннісні установки публічних службовців. Професійна соціалізація публічних службовців є перспективним шляхом нарощування і раціонального використання кадрового потенціалу публічної служби, формування соціального шару публічних службовців як найбільш стабільного структурного компонента суспільства і держави, носія знань, досвіду і традицій. Отже, удосконалення етичної інфраструктури актуалізує необхідність сучасного підходу до способів професійного розвитку публічних службовців, адже від них залежить ефективність та дієвість усієї публічної служби. Соціалізація виступає стрижневим процесом формування особистості публічного службовця. Потрапивши в абсолютно нове соціальне середовище, людина починає адаптуватися до нових для нього норм життя і системи цінностей.

Як зазначено в статті Г. В. Коваль, соціалізація передбачає взаємодію людини із соціальним середовищем, що впливає на формування її певних соціальних якостей і рис, активне засвоєння й відтворення нею суспільних зв'язків. Автор визначає соціалізацію як суспільну форму активного сприйняття індивідом соціальної інформації, необхідної для адаптації до середовища. Основними цілями соціалізації є формування системи його суб'єктивної орієнтації (мотивів і цінностей) і реалізація рольових очікувань [117, с. 4]. Ми погоджуємося з думкою автора та звертаємо увагу, що соціалізація виступає стрижневим процесом формування особистості публічного службовця.

У класичній соціологічній школі визначено три етапи соціалізації: до-трудова, трудова, пост-трудова. До-трудова соціалізація здійснюється соціалізуючими інститутами: сім'я, дошкільні дитячі установи, школа, заклади професійної освіти, трудові колективи, організації, громадські організації, неформальні об'єднання та ін. Трудова і пост-трудова соціалізація забезпечуються агентами соціалізації. Такими є: установи, соціальні інститути і люди, при взаємодії з якими проходить процес соціалізації особи [406].

Процес соціалізації не має чітко визначеної кінцевої точки, отже, і чітких тимчасових рамок. Умовно процес часткової соціалізації індивіда включає проходження ним основних трьох інститутів: сім'ї, школи, вищого навчального закладу. Соціалізація публічних службовців, яка проходить у довузівський, вузівський та післявузівський періоди, повинна сприяти вихованню необхідних цінностей, установок, знань, умінь і навичок, що дозволяють публічним службовцям застосовувати етичні принципи в конкретних обставинах. На нашу думку, потребує вдосконалення безперервна професійна соціалізація публічних

службовців, яку необхідно починати з довузівського етапу соціалізації. Одним з шляхів цього поліпшення може бути створення спеціалізованих ліцеїв чи спеціалізованих класів у середніх школах, які б займалися довузівською підготовкою майбутніх публічних службовців.

Також важливим етапом соціалізації, є вступ індивіда в трудові відносини. Входження у професію та її засвоєння супроводжується професійною соціалізацією. Як зазначає Д. Ковальова, соціалізація на публічній службі включає в себе функцію управління людськими ресурсами, коли керівник спочатку вводить індивіда в організацію, а потім учить його виконувати службові обов'язки. Цей процес розглядають як соціалізацію індивіда з метою засвоєння ним цінностей та цілей організації. Функції керівника в цій сфері охоплюють мораль, стимули, дисципліну, контроль, освіту та навчання підлеглого службовця [118; 119]. Однак, на нашу думку, такий підхід є занадто вузьким, адже в процесі професійної соціалізації задіяний не тільки керівник, а й колеги, громадяни, формальна та неформальна організаційна культура тощо.

Нам більше імponує підхід І. В. Шпекторенко, який зазначає, що професійна соціалізація пов'язана з внутрішнім процесом професійної адаптації, мотивації (і самомотивації), активізації (і самоактивізації), професійного оцінювання (і самооцінки), професійного навчання (і самоосвіти), професійного виховання (і самовиховання), знаходження місця докладання власних якостей та можливостей, власного місця у професійній стратифікації, докладанням власних здібностей і здатностей, особистісних якостей, знань, умінь, навичок, досвіду з метою формування професійної компетентності, професійної культури, а разом з ними – професіоналізму та професійної мобільності [344]. Отже, під професійною соціалізацією публічного службовця слід розуміти засвоєння ним цінностей, цілей, норм, знань, досвіду, статусу конкретних соціальних груп та інститутів, що становлять соціальну дійсність публічної служби.

Професійна соціалізація публічного службовця це тривалий процес, який не має чітко визначеної кінцевої точки. На думку, А. О. Муравйова та І. В. Хамалинського цей процес проходить основні три етапи. А саме:

- професійна адаптація публічного службовця. Результатом є знайомство з професією, з особливостями роботи і т. д. ;
- професійна ідентифікація. Формується образ ідеального публічного службовця, порівнюються особистісні характеристики з ідеалом, а також засвоєння професійних цінностей, принципів, норм публічним службовцем;
- професійна інтеграція. Публічний службовець приєднується до професійного середовища, активно взаємодіє зі своїми колегами, повністю виконує професійні функції [181, с. 3].

Своєчасна і повноцінна адаптація публічних службовців належить до числа необхідних умов ефективного функціонування і розвитку публічної служби.

Це пов'язано, перш за все, зі специфікою діяльності публічних службовців та умовами здійснення цієї діяльності. Як зазначено в статті Ю. Конотопцевої, професійна адаптація публічного службовця – це активне освоєння професії, її тонкощів та специфіки, необхідних знань, умінь та навиків, прийомів, способів прийняття рішень на конкретній посаді. Отже, ця адаптація включає в себе два аспекти: адаптацію до професії публічного службовця та адаптацію до посадових обов'язків. Адаптація до професії публічного службовця – це, насамперед, засвоєння принципів роботи на публічній службі, що повинна служити народу, специфіки функціонування органів публічної служби. Так, основою діяльності державного службовця є прийняття присяги та розуміння принципів державної служби [129].

Слід зазначити, що професійна адаптація закладає основи не лише фізіологічного і професійного пристосування публічних службовців до роботи, а й закладає основи морально-психологічної адаптації, яка передбачає пристосування людини до нового колективу, до його традицій, символів, неписаних норм та стандартів поведінки, до стилю роботи керівництва. Про закінчення етапу професійної адаптації можна говорити лише у ситуації, коли досягнуті всі морально-психологічні критерії: задоволеність виконуваної роботою, входження в колектив, встановлення ділових відносин з керівником, морально-психологічна сумісність, прийняття цілей, цінностей, принципів, норм публічної служби [384].

Професійна адаптація не може відбуватися безконтрольно, оскільки на кожному з її етапів у публічного службовця можуть виникати труднощі, стреси, іноді й бажання звільнитися. Для усунення цих труднощів має бути продумана і унормована система управління професійною адаптацією [103]. Процес пошуку новим співробітником свого місця в органі публічної влади, його інтегрованості в соціальну структуру, розуміння відповідних шляхів прийняття рішень істотно утруднені, якщо процес адаптації не організований на рівні самого органу. Наставники, колеги, робочі групи безпосередньо впливають на процес адаптації, скорочують час адаптації, сприяють ідентифікації співробітника і формування його професійної ідентичності. Тому управління процесом створення соціальних взаємин під час адаптації – важливе завдання для служб управління персоналом.

Природнім продовженням адаптації особистості публічного службовця до професії є професійна ідентифікація, у процесі якої на основі аналізу ідентифікаційних характеристик публічних службовців (професійних компетентностей, цінностей, морально-етичних норм поведінки і правил, професійної культури) відбувається усвідомлення і осмислення сутності професійної діяльності та морально-етичних принципів, що її регламентують. У



результаті ідентифікації ці принципи стають не лише встановленими правилами, а вже внутрішньо ідентифікуються індивідом як «свої» цінності. Поряд із цим, публічний службовець свідомо чи несвідомо ототожнює себе з іншими публічними службовцями – носіями ідеального образу «Професійного Я» – та власною професійною діяльністю [132]. Загалом, професійна ідентифікація являє собою різноплановий і багаторівневий процес засвоєння місії, цінностей, принципів, норм публічної служби. В процесі професійної ідентифікації відбувається засвоєння і відтворення специфічних професійно-етичних норм та стандартів публічної служби.

На етапі професійної ідентифікації на перший план виходять психологічні характеристики публічного службовця, оскільки саме вони визначають рівень прийняття морально-етичних засад публічної служби на когнітивному, емоційному, ціннісному і поведінковому рівнях. Саме слідування морально-етичним цінностям, принципам, нормам професійної діяльності допомагає публічному службовцю самоствердитися, усвідомити себе повноцінним суб'єктом публічної служби, побудувати гарні відносини з колективом, успішно функціонувати в рамках даної професійної групи і постійно розвиватися у подальшому. Морально-етичні цінності, принципи та норми публічної служби консолідуєть колектив для вирішення спільних завдань, адже коли всі члени працюють в середовищі одностайності одразу підвищується задоволеність від роботи, посилюється згуртованість і кооперація, що сприяє розвитку публічної служби загалом. В даному випадку можна говорити про наявність єдиної субкультури публічних службовців, більшість учасників якої поділяють цінності, принципи та норми публічної служби [173].

Як зазначає М. Рудакевич успішна ідентифікація визначається також наявністю взірця належної поведінки. Джерелом ідентифікації, як правило, є наставник, який є взірцем бажаних для певної посади форм поведінки і морально-професійних якостей. Без наставництва ідентифікація в колективі є стихійною. Ефективність цього процесу залежить від наявності в колективі чітких етичних стандартів, авторитету і прикладу особистої поведінки керівника та репутації публічної служби в цілому [270, с. 307].

Кінцевим результатом професійної ідентифікації виступає формування професійно-етичної ідентичності публічного службовця, яка включає професійно-етичне самовизначення і самоусвідомлення його представником держави та суспільства, який відповідає за реалізацію місії, цінностей, принципів публічної служби. Сформована професійно-етична ідентичність – це важливий показник професіоналізму та є підсумком професійної рефлексії публічного службовця, який вважає професію покликанням, розділяє та вважає «своїми» її морально-етичні цінності та норми і тим самим, відносить себе до адептів

професійного співтовариства [407]. Ідентифікація публічним службовцем себе з публічною службою дозволяє йому здійснювати свою роботу на високому професійному рівні, досягати вершин професійної майстерності, усувати тривожність і протистояти професійно-етичному вигоранню тощо.

Суть професійної інтеграції, як останнього етапу професійної соціалізації, полягає у приєднанні публічного службовця до професійного середовища, його активній взаємодії з колегами, повному виконанні професійних функцій і дотриманні морально-етичних засад публічної служби.

Характер протікання професійної інтеграції залежить від результативності попередніх стадій соціалізації (адаптації та ідентифікації) і асоціюється з виконанням або невиконанням очікувань від отриманої професії, формуванням індивідуального стилю професійної діяльності. Якщо службовець в більшості випадків задоволений своєю роботою, то він перетворюється на носія цінностей, принципів, норм публічної служби, здатного служити на користь суспільному благу.

Професійна інтеграція зазвичай складається з трьох основних стадій [248]:

1) актуалізації, що знаходить свій вияв на ознайомчому рівні і полягає в усвідомленні своїх якостей і можливостей, що відповідають цінностям і нормам публічної служби;

2) активної професійної діяльності на етапі ситуативного прояву професійної інтеграції, що характеризується успішною включеністю в професійний колектив і якісною взаємодією з його членами і керівництвом;

3) самореалізації – максимальна реалізація особистісного морально-етичного і професійного потенціалу в межах публічної служби, наявність планів професійного саморозвитку і стійка потреба в ньому.

Результатом професійної інтеграції є професійна успішність, наявність стійкої системи морально-етичних цінностей, засвоєння норм і правил публічної служби, наявність професійних та морально-етичних компетентностей, які знаходять свій вияв у сформованому власному індивідуальному стилі професійної діяльності.

Отже, всі етапи професійної соціалізації пов'язані не лише з опануванням професійних компетенцій, а й засвоєнням, прийняттям і застосуванням у професійній діяльності публічного службовця морально-етичних цінностей, принципів, норм, стандартів публічної служби, щоправда з різним рівнем інтенсивності, що поступово збільшується від першого до останнього етапу. Так, на етапі професійної адаптації більше уваги приділяється пристосуванню публічного службовця до нового колективу, до його традицій, неписаних норм та стандартів поведінки, до стилю роботи керівництва; на етапі професійної ідентифікації відбувається засвоєння цінностей, принципів, норм поведінки, формується образ «ідеального публічного службовця»; на

етапі професійної інтеграції публічний службовець повністю приєднується до професійного середовища, складає присягу, активно взаємодіє зі своїми колегами, виконує професійні функції, володіє професійними та морально-етичними компетентностями. Професійна соціалізація в цьому контексті означає оволодіння публічним службовцем необхідними знаннями, вміннями і навичками етичної поведінки і спілкування, навичками індивідуальної діяльності і групової взаємодії, вміннями будувати моральні відносини; розвиток необхідних морально-професійних якостей тощо.

Слід зазначити, що професійна соціалізація є особливо важливою в процесі професіоналізації публічного службовця, тобто в процесі здобуття необхідних професійних знань, вмінь і навичок, а також норм професійної етики. Для підвищення рівня професіоналізації публічних службовців, на нашу думку, слід реалізувати заходи щодо стимулювання безперервного професійно-етичного навчання та здійснення моніторингу та аналізу ефективності процесу навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців.

Проблема професіоналізму публічних службовців, як і раніше, залишається однією з найгостріших у нашій країні. Склалося реальне протиріччя між вимогами до публічного службовця, які пред'являє нинішня ситуація і тим типом працівника, який перебуває сьогодні на публічній службі. У багатьох публічних службовців відсутня належна мотивація до праці, інтерес до професійних знань, неправильне розуміння або незнання моральних норм, що знижує ефективність публічної служби в цілому. Ми погоджуємося з думкою Т. Е. Василевської, яка зазначає, що «успішна реалізація професійних функцій та часто особистісна самореалізація професіоналів залежать від якості такої складової професійної соціалізації, як освіта» [34, с. 283].

Отже, ми дотримуємося думки, що важливою складовою процесу професійної соціалізації публічного службовця є його професійне навчання. Згідно із Законом України про «Про державну службу» (2015 р.) професійне навчання – це «набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності» [223]. Основною метою професійного навчання є забезпечення державних установ висококваліфікованими, компетентними кадрами. Професійне навчання публічних службовців забезпечується завдяки цілісному функціонуванню системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, яка, у свою чергу, є єдиним комплексом освітньої діяльності з єдиними вимогами щодо формування змісту навчання, з мережею навчальних закладів, визначених у певному порядку і системою управління. Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Президентіві

України – вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України.

Для вирішення завдань професійного навчання публічних службовців має бути запроваджений якісно новий підхід до формування змісту і технології навчання. Як зазначає Л. Гонюкова, оновлення системи професійного навчання публічних службовців є дуже важливим в умовах сьогодення та потребує перетворення на сучасну безперервну професійну освіту. На її думку, необхідно змінити сам підхід до довготривалого навчання публічних службовців. Бажано, щоб навчання проходило у взаємозв'язку зі стажуванням на робочому місці та тривало не менше трьох-шести місяців. В цьому процесі важливу роль займає науковий керівник стажування, який організовує круглі столи, семінари, Інтернет-обговорення. Тому має бути створена відповідна система заохочення та мотивації керівників стажування у вигляді матеріальної оплати за консультативну та навчальну роботу [62, с. 52].

Ми погоджуємося з думкою автора та акцентуємо увагу, що головним принципом багатьох міжнародних документів (Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів № 142 [128], Хартія основних прав Європейського Союзу [385], Рекомендація щодо професійного навчання № 117 [264], Рекомендація про розвиток людських ресурсів: підготовку кадрів і безперервне навчання № 195 [263], Меморандум безперервної освіти Європейського Союзу [170], Рамка кваліфікацій Європейського простору вищої освіти [390] та ін.) є саме принцип безперервності освіти. На важливості безперервності навчання наголошено і у Меморандумі безперервної освіти Європейського Союзу, де зазначено, що безперервне навчання повинно стати головною політичною програмою громадянського суспільства, соціальної єдності і зайнятості і визначає такі види навчання як: формальне навчання (передбачає отримання дипломів та кваліфікаційних свідоцтв, що визнаються на офіційному рівні), неформальне навчання (не передбачає видачу офіційних документів про освіту [161]) та інформальне навчання (спрямоване на саморозвиток особистості) [170].

Професійно-етичне навчання публічних службовців є одним з інструментів формування морально-етичних основ публічної служби. Слід звернути увагу, що Конвенція ООН по боротьбі з корупцією вимагає від держав-учасниць сприяння утвердження освітніх програм та програм професійної підготовки публічних службовців, з метою забезпечення дотримання ними принципів добросовісного, чесного і належного виконання державних функцій та для, щоб поглибити усвідомлення ними ризиків, які пов'язані з корупцією [127].

Професійно-етичне навчання публічних службовців проводиться в багатьох країнах світу – від країн з відносно високим рівнем доброчесності в системі публічної служби, до країн, в яких корупція є поширеним явищем.

В різних країнах світу дотримуються думки, що основна мета такого навчання полягає в попередженні корупції та забезпеченні належної якості публічної служби. Слід зазначити, що багато країн розробили стратегії, програми та інші документи, в яких враховується професійно-етичне навчання, а саме воно нерідко є обов'язковим елементом антикорупційних стратегій (Вірменія, Азербайджан, Австрія, Боснія і Герцеговина, Хорватія, Естонія, Латвія, Литва, колишня Югославська Республіка Македонія, Чорногорія, Молдова, Сербія, Іспанія (Каталонія), Таджикистан) і стратегіях щодо забезпечення доброчесності (Румунія, Туреччина). Вимоги по професійно-етичному навчанню можуть також включатися в стратегії професійного розвитку або підвищення кваліфікації кадрів (Хорватія, Литва), стратегії реформування системи державного управління (Албанія і Косово). Внесення професійно-етичного навчання в стратегічні документи є позитивним показником зростаючого визнання значущості такого виду навчання, особливо в тих випадках, коли ці документи містять плани реалізації із зазначенням конкретних заходів, розподілом завдань між відповідальними органами, зазначенням термінів і бюджету [196, с. 14].

У багатьох країнах підвищення кваліфікації є правом та обов'язком публічних службовців. Таке право часто передбачається в законодавстві про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Як правило, від публічних службовців потрібна участь в різних регулярних програмах підвищення кваліфікації, зокрема і з етичних питань. Наприклад, у Сербії Закон «Про державну службу» передбачає організацію службою управління персоналом, професійної підготовки державних службовців – в тому числі, в сфері боротьби з корупцією; в Хорватії Закон «Про державну службу» передбачає призначення уповноважених з етики, які зобов'язані брати участь в комплексних програмах з етичних питань; тренінг з кодексу етики є правом кожного державного службовця в Іспанії (основний Закон «Про державну службу»); в Латвії існують окремі курси для співробітників, що займають високі посади (прокурорів і суддів), і виконують окремі функції (в сфері державних закупівель або в інших сферах, де існує ризик виникнення конфлікту інтересів, шахрайства і корупції) (Закон «Про попередження конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб»); в Австрії спеціальний тренінг з питань доброчесності проходять політичні радники міністрів [362, с. 15].

Професійно-етичне навчання публічних службовців є важливим інструментом запобігання корупції та забезпечення принципу доброчесності на публічній службі. Нажаль, наша країна не приділяє належну увагу цьому питанню. Проаналізувавши зміст освітньо-професійної програми підготовки магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», видно, що навчальний модуль з професійної етики публічної служби, нажалю,



в цій програмі відсутній. Звичайно морально-етичні питання опосередковано розглядаються в інших навчальних дисциплінах, таких як : «Публічна служба», «Місьцеве самоврядування в системі публічного управління», «Антикорупційна політика в органах публічної влади» (вибіркова дисципліна)» та ін. Однак цього недостатньо. На нашу думку, вкрай необхідним є введення у навчальну програму повноцінного курсу, присвяченого морально-етичним основам публічної служби. В своїй професійній діяльності публічні службовці постійно стикаються з дилемами, як правильно вчинити в тій чи іншій ситуації. Тому для них є просто необхідними тематичні курси та регулярні тренінги, де не просто їх будуть ознайомлювати з оновленим законодавством та новими тенденціями в цій сфері (хоча це теж необхідно робити), але й в процесі аналізу окремих практичних ситуацій та кейсів покажуть, як правильно необхідно поводитися, щоб уникнути конфлікту інтересів або прийняти правильне рішення з урахуванням норм закону та суспільної моралі.

Отже, професійно-етичне навчання є важливим компонентом професійної соціалізації, яка сприяє формуванню морально-етичних установок та етичної чутливості публічних службовців. Професійно-етичне навчання має бути спрямоване на засвоєння етико-правового знання (принципів, норм, правил) з метою попередження корупції, підвищення мотиваційної складової, стимулюючого фактору готовності до розуміння необхідності виконання відповідних принципів і волевиявлення як установки до професійної діяльності, вчинку. Воно відіграє важливу роль у запобіганні та профілактиці можливих порушень і конфліктів на публічній службі. Етичне навчання підвищує рівень знань та навичок публічних службовців, необхідних для проведення аналізу і обґрунтування прийнятих ними рішень, з точки зору суспільної моралі та професійної етики. Також, професійно-етичне навчання впливає на забезпечення сприятливого морально-психологічного клімату в колективі, може допомогти створити таку обстановку, в якій публічні службовці без проблем зможуть вирішувати етичні проблеми та запобігати виникненню конфлікту інтересів.

Значущість професійно-етичного навчання публічних службовців визначається, насамперед, її впливом на засвоєння службовцями єдиних ціннісно-нормативних критеріїв професійної етики. Тому воно має стати частиною масштабної і комплексної політики держави по боротьбі з корупцією, реформи системи публічного управління, та відбиватися в програмних документах. Також необхідним є включення вимоги про організацію та проходження обов'язкового професійно-етичного навчання в Законі України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», в програми по боротьбі з корупцією та інші відповідні нормативно-правові документи з метою практичного здійснення цього навчання.

#### **2.4. Інструменти та форми контролю за дотриманням етичної поведінки публічних службовців**

Етична поведінка публічних службовців, поряд із сумлінним виконанням ними професійних обов'язків, є найважливішим показником розвитку системи публічної служби в Україні. Проте, якщо виконання посадових обов'язків є тим показником, який дійсно можна проконтролювати і встановити відповідність між запланованими і виконаними завданнями, то дотримання морально-етичних принципів у діяльності публічних службовців дуже важко піддається вимірюванню і контролю.

Контроль – найважливіша складова будь-якої системи управління, що гарантує та забезпечує якісне та ефективне здійснення управлінської (і не тільки) діяльності [108, с. 6]. Як зазначає Д. Сухінін, контроль – це функція держави та суспільства, їх інститутів та структур, що полягає в застосуванні різноманітних наглядових та оцінних механізмів за діяльністю органів влади [310, с. 288].

Особливого значення контроль набуває в кризових умовах існування української держави, оскільки використання його дієвих механізмів та інформаційної, коригуючої, профілактичної та правоохоронної функцій сприяє забезпеченню в діяльності органів публічної влади пріоритету загальнолюдської культури і дотриманню публічними службовцями морально-етичних цінностей. Саме за допомогою контролю можливим є забезпечення злагодженої роботи публічних службовців, дотримання ними цінностей, принципів, норм публічної служби, добросовісне та якісне виконання їх посадових обов'язків для забезпечення добробуту суспільства, запобігання корупційним діям та різним морально-етичним девіаціям [138, с. 182].

За характером організаційного взаємозв'язку і типом субординації між контролюючим суб'єктом і підконтрольним об'єктом контроль поділяють на внутрішній та зовнішній. При внутрішньому контролі перевірка дотримання публічними службовцями етичних норм здійснюється власними силами органу публічного управління або в межах організаційної підпорядкованості/однієї системи/гілки влади того, хто контролює, з тим, кого контролюють. При здійсненні даного контролю застосовуються заходи для виправлення (коригування) виявлених морально-етичних відхилень і аномалій, заходи дисциплінарної відповідальності, скасування чи зміна рішень тощо. На відміну від внутрішнього, зовнішній контроль передбачає перевірку з боку автономного по відношенню до підконтрольного об'єкта суб'єкта, який не входить в систему функціонування органу, що перевіряється, тобто будь-яка організаційна підпорядкованість відсутня.

Що стосується внутрішнього контролю за морально-етичними

аспектами діяльності публічних службовців, то він є важливим елементом управління трудовими ресурсами, оскільки дозволяє керівникам приймати обґрунтовані рішення щодо мотивації, навчання, підвищення кваліфікації та розвитку своїх працівників у напрямку етизації публічної служби. Саме тому при проходженні публічної служби важлива роль відводиться оцінюванню діяльності публічних службовців, оскільки саме їх знання та вміння, цінності, культура поведінки, дотримання ними законодавства та етичних принципів публічної служби здатні забезпечити авторитет влади, з якою він асоціюється у громадськості. Внутрішній контроль – це інструмент управління, що дає змогу вищому керівництву та керівникам конкретних органів публічної влади перевіряти рівень сформованості у публічних службовців професійних та морально-етичних компетентностей відповідно до визначеної мети (місії) та етичних принципів відповідного органу публічної влади [53].

Одним з інструментів внутрішнього контролю за дотриманням морально-етичних основ публічної служби є щорічне оцінювання публічних службовців. Відповідно до «Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23 серпня 2017 р. метою оцінювання є визначення якості виконання державним службовцем поставлених завдань, а також прийняття рішення про його преміювання, плануванні службової кар'єри, визначенні потреби в професійному навчанні [229]. Важливим є той факт, що в останній редакції Закону України «Про державну службу» (ст. 44) та в «Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» акцентовано увагу, що оцінювання проводиться не тільки на підставі показників результативності, ефективності та якості роботи державного службовця, а й з урахуванням дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення) [223, ст. 44; 229, п. 7].

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження типових завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади на 2019 рік» [232] ключовим завданням діяльності державного службовця встановлено забезпечення управління персоналом, одним з індикаторів досягнення якого визначено впровадження системи моніторингу оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади категорії «Б» і «В» у центральному органі виконавчої влади.

На 2020 рік завдання забезпечення управління персоналом залишилося актуальним, проте змінилися ключові показники його досягнення, у яких

вже знайшли вияв мотивація і професійна культура. Зокрема, зазначено, що необхідно утворити службу управління персоналом центрального органу виконавчої влади, спроможну реалізовувати ключові інструменти управління персоналом, до яких і належить мотивація, професійний розвиток, оцінювання результатів службової діяльності, професійна культура та комунікація державних службовців центрального органу виконавчої влади [230].

Характеризуючи розглянуті вище нормативно-правові документи, доводиться констатувати, що, на превеликий жаль, незважаючи на значне піднесення в суспільстві морально-етичної проблематики, при визначенні типових завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2021 рік [231] проблематика морально-етичних засад публічної служби, доброчесності та запобігання корупції взагалі не знайшла свого прояву. Також відзначимо певний однобічний підхід органів публічного управління до питання забезпечення морально-етичних якостей державних службовців, який полягає в актуалізації цих питань для співробітників центрального органу виконавчої влади, при цьому питання ключових завдань та індикаторів їх досягнення для службовців регіональних органів залишаються практично поза увагою.

Посадові особи місцевого самоврядування також проходять щорічне оцінювання. Його відмінністю від оцінювання державного службовця є те, що порядок проведення щорічної оцінки в окремому органі місцевого самоврядування визначається сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради з урахуванням «Загальних методичних рекомендацій щодо проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків і завдань» та особливостей кожного органу місцевого самоврядування і затверджується розпорядженням його керівника [98]. Оцінювання здійснюється посадовою особою місцевого самоврядування через самооцінювання та оцінювання безпосереднім керівником, результати якого заносяться до форми бланку щорічної оцінки.

За результатами оцінювання як державному службовцю, так і посадовій особі місцевого самоврядування виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням. У разі отримання відмінної оцінки публічний службовець може претендувати або на просування по службі, або на преміювання. На нашу думку, оцінювання публічних службовців є важливим інструментом внутрішнього контролю, який повинен сприяти покращенню добору та розстановці кадрів, розвитку ініціативи і творчої активності публічних службовців, визначенню їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку, плануванню кар'єри, а також

виявленню організаційних та морально-етичних проблем на публічній службі та оперативному реагуванню на них.

Також як елемент внутрішнього контролю було створено інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах влади, метою якої є уніфікація інформації про державних службовців. Вона являє собою автоматизовану систему збирання, оброблення, зберігання та захисту інформації щодо державних службовців, інших працівників державних органів, що формується (створюється) та використовується для забезпечення функціонування централізованої бази даних державних службовців, інших працівників державних органів, а також для задоволення потреб щодо автоматизації та цифровізації процесів, пов'язаних із виконанням функцій з питань управління персоналом [228]. Однак, на нашу думку, у Положенні про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах так і залишилися невизначеними питаннями, яка саме інформація щодо державних службовців має вноситися у цю систему, чи повинна бути там інформація про морально-етичні якості державних службовців, якими саме шляхами та інструментами вони мають бути виміряними тощо.

Забезпечення дотримання місії, цінностей, принципів та норм публічної служби передбачає використання зовнішнього контролю за етичною поведінкою публічних службовців або їх неетичними діями. Зовнішній контроль є важливим елементом забезпечення прозорості, ефективності та морально-етичної спрямованості публічної служби та може здійснюватися як окремими контролюючими інституціями, засобами масової інформації, так і громадськістю.

У науці публічного управління зовнішній контроль, як правило, класифікують за двома видами – державний і громадський (соціальний) контроль. Державний контроль за дотриманням норм професійної етики публічними службовцями являє собою діяльність спеціальних державних органів, посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів, які шляхом використання організаційно-правових і розпорядчих заходів здійснюють спостереження і перевірку функціонування підконтрольного об'єкта з метою усунення його відхилення від заданих цілей і параметрів та притягнення до відповідальності винних. Говорячи про державний контроль за морально-етичними нормами публічної служби вважаємо за доцільне наголосити на тому, що сьогодні він, з одного боку, передбачає контролюючі дії щодо дотримання публічними службовцями діючих законів та інших нормативно-правових актів при виконанні покладених на них обов'язків, а з іншого – нагляд за забезпеченням доступності, прозорості, відкритості для громадськості дій публічних службовців усіх рангів і категорій та дисципліною їх праці, важливою



частиною якої є дотримання морально-етичних норм і принципів діяльності, підтримка високих стандартів доброчесності та організаційної культури, запобігання корупції та аномаліям. Наразі, у більшості випадків, державний контроль не є засобом покарання, а скоріше передбачає цілеспрямовану і безумовно корисну суспільно-необхідну інформаційно-аналітичну діяльність шляхом стимулювання і стримування органів публічної влади у своїй діяльності, метою якої є приведення підконтрольного об'єкта у відповідність до морально-етичних засад публічної служби і запитів суспільства.

Сутність державного контролю за дотриманням публічними службовцями професійної етики полягає в аналізі та зіставленні їх повсякденної діяльності з вимогами, які визначені в етичних кодексах, в нормативно-правових документах (доброчесності, гідності, відповідальності, справедливості тощо), з'ясуванні відхилень у їх дотриманні та причин морально-етичних девіацій. У цьому контексті слушною і оригінальною видається думка О. Сушинського, який визначає контроль як форму здійснення влади і розуміє під ним фактично управління управлінням у контексті творчої місії щодо спрямування суспільних процесів в необхідному (оптимальному, прогресуючому) напрямі розвитку через специфічний вплив на всі види державно-владної та самоврядної діяльності [314, с. 13 – 14, 31].

Слід зазначити, що зовнішній контроль за дотриманням публічними службовцями етичних норм і правил поведінки є невід'ємною функцією держави. Як ми зазначали раніше, сьогодні основним центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державної служби є Національне агентство України з питань державної служби (НАДС). Саме на нього покладена основна контролююча функція щодо додержання морально-етичних норм державними службовцями. З метою належного забезпечення реалізації норм законодавства з питань оцінювання НАДС щорічно видає накази, якими затверджує Методичні рекомендації щодо визначення ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби усіх категорій, моніторингу їх виконання і перегляду та затвердження висновку. Так, відповідно до Наказу НАДС від 20 листопада 2020 р. № 217-20 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду» [227] мова вже йде не тільки про оцінювання державних службовців, а про моніторинг виконання ними ключових завдань і досягнення конкретних показників. У документі зазначається, що особа, яка визначає завдання і ключові показники державному

службовцю, проводить моніторинг їх виконання. Такій особі рекомендується розробити систему моніторингу, яка б включала збір, аналіз і використання даних/інформації про стан досягнення ключових показників кожним державним службовцем, який перебуває у її підпорядкуванні. При цьому пропонується враховувати, що моніторинг має забезпечувати відслідковування прогресу у виконанні завдань (наскільки державний службовець просувається у досягненні ключових показників), на відміну від оцінювання, яке визначає у якій мірі досягнуто результат та виконано завдання. Як зазначається у роз'ясненні НАДС щодо впровадження системи моніторингу оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади категорії «Б» і «В» у міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади [267] моніторинг може здійснюватися усно або письмово.

Результати моніторингу рекомендується розглядати як підтвердження факту виконання завдань і/або ключових показників державними службовцями або їх виконання не у повному обсязі, прогалин, порушення установлених строків виконання завдань і/або ключових показників для ухвалення подальших рішень щодо виправлення поточного стану. Важливо, що результати моніторингу рекомендується не розглядати як результати оцінювання, і, таким чином, використовувати для застосування дисциплінарних стягнень. Виходячи з цього можна упевнено говорити про необхідність розмежування понять «оцінювання публічних службовців», яке має бути засноване на виявленні їх професіоналізації, етизації, розвитку морально-етичних компетентностей та «моніторинг виконання ключових завдань», який спрямований на контроль за виконанням посадових обов'язків.

Слід акцентувати увагу, що етизація публічної служби та, зокрема, реалізація зовнішнього контролю з боку держави вимагає створення спеціальних структур і механізмів на всіх рівнях публічної влади, починаючи зі створення етичного органу на центральному рівні та етичних управлінь (або окремих посад) на місцях, які повинні відповідати за додержанням етичних норм публічними службовцями. Адже в результаті аналізу зарубіжного досвіду з'ясовано, що зовнішній контроль за етичною поведінкою публічних службовців ефективно забезпечується в тих країнах, де введені спеціальні посади на публічній службі або існують окремі органи (комісії), основним завданням яких є координація та контроль щодо дотримання правил етичної поведінки публічних службовців.

Слід зазначити, що серед важливих критеріїв становлення демократичного публічного управління залишається відкритість та прозорість діяльності публічних службовців. Велике значення в цьому процесі набувають форми участі громадськості у контролі за публічними службовцями щодо

дотриманням ними високих морально-етичних стандартів поведінки. Громадський контроль є ефективним способом налагодження діалогу між державою та суспільством. На думку Д. Сухініна, громадський контроль «це вид контролю, що здійснюється громадянським суспільством (його інституціями та окремими громадянами) та спрямований на оцінювання діяльності органів публічної влади всіх рівнів. Предметом громадського контролю є дії органів влади та органів місцевого самоврядування, прийняті ними рішення, документи, програми та їх виконання тощо» [310, с. 291]. Слід звернути увагу, що важливим аспектом громадського контролю є забезпечення морально-етичних основ публічної служби. Виходячи з цього, до важливих завдань громадського контролю можна віднести: контроль за дотриманням нормативно-правових документів, зокрема у питанні вирішення конфлікту інтересів, запобігання корупції, дотримання етичних принципів публічної служби; контроль за доцільністю прийняття управлінських рішень та використанням при цьому норм професійної етики і моралі; контроль за дотриманням службової дисципліни, своєчасним та добросовісним виконанням службових обов'язків; контроль за підбором, розстановкою та підвищенням кваліфікації кадрового складу публічної служби з урахуванням їх морально-етичних компетентностей тощо.

До суб'єктів громадського контролю, зокрема при забезпеченні морально-етичних основ публічної служб, належать громадські об'єднання та організації, громадські ради/колегії (громадські об'єднання при органах публічної адміністрації), політичні партії (які не пройшли до парламенту), професійні спілки, молодіжні та інші організації, територіальні громади, органи самоорганізації населення, трудові колективи та окремих громадян [92, с. 120]. Відзначимо, що для здійснення громадського контролю громадянам України не обов'язково бути членом якогось об'єднання, оскільки право на здійснення громадського контролю за гідною поведінкою публічного службовця належить будь-якому громадянину і закладено конституційними нормами, оскільки кожен українець має право на етично обґрунтовані якісні публічні послуги.

Важливу роль в забезпеченні громадського контролю за доброчесністю публічних службовців відіграють засоби масової інформації (ЗМІ). Однак, в українських реаліях ефективність їх діяльності в цій царині є доволі низькою, адже багато мас-медіа орієнтовані на обслуговування поточних інтересів влади, конкретних політичних діячів та їх політичних сил, тому ще не стали гідним громадським контролером держави. В таких умовах самі ЗМІ повинні нести відповідальність за порушення законодавства щодо дотримання морально-етичних норм і за надання недостовірної інформації, виробивши і дотримуючись кодексу честі й професійної етики.

Громадський контроль за дотриманням морально-етичних норм публічними службовцями реалізується за допомогою різних організаційно-правових форм, способів, методів і засобів, вибір яких залежить від безлічі факторів, у тому числі соціально-економічного, політичного, управлінського статусу учасників суспільних відносин, специфіки інститутів громадянського суспільства, що функціонують в конкретній сфері публічного управління. На основі аналізу зарубіжного і вітчизняного законодавства Н. Сидоренко у своїй статті виділяє чотири основні форми громадського контролю:

1. Залучення суб'єктів громадського контролю до роботи колегіальних утворень, створюваних в апараті управління (колегії, конкурсні, кваліфікаційні, атестаційні та інші комісії, комісії з етики);
2. Участь громадськості в експертно-консультативній діяльності;
3. Узгодження зі структурами громадянського суспільства рішень із кадрових питань у системі публічної служби;
4. Створення громадських організацій контролю [286, с. 120].

О. Борбунюк доповнює вищезазначений перелік та виділяє наступні форми громадського контролю: подання індивідуальних або колективних звернень громадян; подання запитів, зокрема, на отримання публічної інформації; заслуховування звітів про результати роботи; громадські слухання; консультації з громадськістю; публічні громадські обговорення; вивчення громадської думки (зокрема, опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо, створення телефонних «гарячих ліній»), проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю тощо [23, с. 128].

Слід звернути увагу ще на одну форму громадського контролю, яка набуває поширення в розвинутих країнах світу в контексті контролю саме за гідною, відповідальною і добросчесною поведінкою публічних службовців. Це є колаборація, яка представляє собою обговорення і оцінювання в Інтернеті діяльності органів публічної влади, що включають пропозиції щодо конструктивного вирішення соціальних проблем та посилення морально-етичних основ публічної служби. Позитивною стороною цієї форми є відкритість, динамічність та наявність необхідної компетенції у активістів. Об'єднуючи необмежене число фахівців, колаборація спрощує вирішення проблем, робить їх більш ефективними, а процес більш дешевим. Крім допомоги в розв'язанні складних задач, колаборація виховує в масах культуру громадської участі. Слід звернути увагу, що хоча втручання Інтернету супроводжується неабиякою кількістю інформаційного шуму і сміття, але в будь-якому випадку соціальні мережі дозволяють організувати плідний діалог між громадянами, громадськими організаціями та органами публічної влади [8, с. 21].

Як влучно зазначає Т. Василевська, громадський контроль, крім інструментальної функції, відіграє й морально-психологічну роль, адже є способом підтримки гідності та самоповаги, засобом самоствердження громадян. Контролюючи належне виконання публічними службовцями своїх обов'язків, особа вимагає визнання свого права на етично обґрунтовані якісні послуги [34]. Таким чином, громадський контроль втілює в життя ідеї свободи, соціальної рівності, справедливості, тим самим утворюючи комунікативний простір сучасної демократії, знижуючи відчуження влади від народу. Він є важливим інструментом, який сприяє розвитку відкритості, легітимності діяльності органів публічної влади, підвищенню якості владного рішення, становленню громадянського суспільства, вдосконаленню зв'язків між органами влади та інституціями громадянського суспільства, підтриманню добросовісності публічних службовців.

Єдиним недоліком громадського контролю є те, що він не несе за собою істотної відповідальності з боку органів влади, зокрема за морально-етичні девіації своїх співробітників, оскільки такий вид контролю має тільки рекомендаційний характер. Однак, незважаючи на це, громадський контроль не тільки змушує органи публічної влади приймати рішення, зважаючи на громадську думку, але і створює атмосферу нетерпимості в суспільстві до будь-яких форм прояву корупції, конфлікту інтересів, недобросовісності в системі органів державної влади і місцевого самоврядування.

Отже, для регулювання етичної поведінки публічних службовців необхідно забезпечити всебічний контроль за їх професійною діяльністю, який передбачатиме не лише контролюючі дії зі сторони органів і осіб, яким вони безпосередньо підпорядковані шляхом моніторингу ключових завдань та результативності їх виконання, а й зі сторони зовнішніх стейкхолдерів (постійно діючих незалежних державних структур або органів інших гілок влади, наділених контролюючими функціями), що забезпечить можливість покращення існуючої ситуації у всіх напрямках. Поряд із цим слід забезпечити також колаборацію державного і громадського різновидів контролю, що дозволить не лише виправити наявні недоліки, а й головне встановити причини і умов, що сприяють порушенню вимог щодо дотримання морально-етичних норм. При цьому слід пам'ятати про необхідність високого рівня самоконтролю самих публічних службовців як функцію духовно і морально розвиненої особистості, що формується в процесі етико-професійного розвитку публічних службовців. Таким чином, активізація всіх видів контролю та чітко розроблена система механізмів його забезпечення в сукупності будуть сприяти підвищенню ефективності виконання публічними службовцями своїх посадових обов'язків з урахуванням етичних принципів публічної служби.



### РОЗДІЛ 3

## МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОСОБИСТОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ КРИЗЬ ПРИЗМУ ТРАНСФОРМАЦІЙ

### 3.1. Деформація цінностей публічних службовців у сучасних умовах реформування публічної служби

Сучасний стан публічного управління вимагає мобілізації інтелектуального, творчого, організаційно-управлінського потенціалу публічної служби. При цьому особливе значення мають розвиток управлінського стилю мислення і поведінки, становлення системи управління, орієнтованої не на панування і примус, а на забезпечення реалізації стратегії соціально-орієнтованих реформ шляхом узгодження інтересів різних суб'єктів управлінського процесу. Становлення публічної служби є складним процесом, який зараз переживає серйозні інституціональні трансформації. Реформування цілей і засобів їх досягнення в діяльності соціального інституту і є процес його динаміки. Інституціональні трансформації це не тільки політичний, економічний, але й соціокультурний процес, у результаті якого у соціальних суб'єктів відбувається деформація цінностей, виникають нові ціннісні орієнтації, норми поведінки в колективі, організації, міжінституційні відносини. У нашому дослідженні ми розглядаємо інституціональні трансформації з боку їх впливу на ціннісні орієнтації публічних службовців, тобто саме через його соціокультурний аспект.

Як зазначено в монографії «Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади», соціокультурний аспект інституціональних трансформацій може бути представлений (у найзагальнішому вигляді) через динаміку наступних факторів:

1) зміна системи соціальних очікувань. Тобто навіть якщо соціальні очікування змінюються у бік, сприятливий для членів групи і кожного окремого індивіда, включеного до неї, то все ж стан, який можна позначити як «соціальна напруженість», обов'язково буде виявлятися. Інша справа, що масштаби і способи прояву цієї напруженості можуть бути досить різними;

2) зміна (можливе посилення і зміцнення) неформальних зв'язків і стосунків, здатних якоюсь мірою компенсувати цілком природну невизначеність офіційної інституціональної структури в період змін;

3) зміна системи ціннісних орієнтацій і духовного життя людей, мотивації поведінки, способи самоідентифікації і світогляд, який змістовно може реалізовуватися за такими параметрами: потреба в інформації про те, як ними керують, і схильність оцінювати діяльність керівників; наявність феномену особистісної амбівалентності, «подвійної свідомості»; «вірус боротьби і

непокорі»; наявність соціокультурних міфологічних стереотипів типу: «управління доступне кожному», «керівник – це той, від кого все залежить, хто може все» тощо [70, с. 109].

Ці зміни спричиняють трансформацію соціокультурних факторів – динаміку певної субкультури, зміну варіантів поведінки, моделей взаємодії між людьми, їх статусів і форм звичайної життєдіяльності. Також важливою складовою трансформаційних процесів є зміна у світогляді публічних службовців, а їх система ціннісних орієнтацій схильна до вельми суттєвих зрушень. Тому вивчення динаміки змін ціннісних орієнтацій відіграє важливу роль, оскільки вони відображають не лише ставлення особи до деяких аспектів соціальної системи, а й виконують регулятивну роль в її поведінці. Цілі життєдіяльності, які становлять систему цінностей, та засоби досягнення спрямовують потреби та інтереси людини, а також обумовлюють мотивацію її дій і вчинків.

Проблема ціннісних орієнтацій має міждисциплінарний характер і є предметом дослідження різних наук, зокрема філософії, психології, аксіології, соціології, державного управління, педагогіки. Тому існує безліч трактувань цього поняття. Багато вчених вважають, що ціннісні орієнтації – найважливіші елементи внутрішньої структури особистості, які закріплюються життєвим досвідом індивіда, усією сукупністю його переживань. За визначенням О. Удич, ціннісні орієнтації «це важливий та динамічний компонент структури особистості, який зумовлює мотиваційно-регулятивну систему її життєдіяльності» [323, с. 30]. Р. С. Немов під ціннісними орієнтаціями розуміє те, що людина особливо цінує в житті, чому вона надає особливий, позитивний життєвий зміст. Е. С. Волков визначив ціннісні орієнтації як свідомий регулятор соціальної поведінки особистості. Він казав, що ціннісні орієнтації відіграють мотиваційну роль і визначають вибір діяльності [266, с. 108].

Деякі вчені розглядають ціннісні орієнтації через поняття «цінностей», а саме: спрямованість суб'єкта та його діяльності на певну цінність (С. Бадюл); цінності є уявленнями, за допомогою яких людина орієнтується в світі цінностей та визначає, які з них для неї більш значущі, а які – менше [323, с. 27]. У свою чергу поняття цінностей пов'язано з поняттям життєвих цілей, які індивід ставить перед собою, оскільки цінності є моральним стрижнем, який формує вихідні принципи поведінки. Деякі науковці ототожнюють поняття цінності з аспектом мотивацій (К. Клаксон), з потребами (А. Маслоу); інші – з особистісним смислом (Г. Оллпорт) або з підтримкою здатності людини до життя (Е. Фромм), з переконаннями (М. Рокич), з соціальними настановами (В. Ядов) тощо. Але загалом цінності представляють собою конкретні особистісні орієнтири, які відображають стійкі переваги у виборі життєвих пріоритетів.

Ш. Шварц, об'єднавши думки своїх попередників, створив модель цінностей людини. Він виокремив п'ять характеристик цінностей: по-перше, цінності – це переконання (ці переконання завжди забарвлюються почуттями й емоціями); по-друге, цінності відіграють мотиваційну роль, тобто мотивують особистість дотримуватися певних норм поведінки; по-третє, цінності необмежені якимись діями чи ситуаціями. Вони є абстрактними цілями, завдяки чому можна вийти за рамки норм, які зазвичай обмежують людину в певних ситуаціях; по-четверте, цінності є точкою відліку, коли йдеться про процес вибору чи оцінки поведінки, подій, людей; по-п'яте, цінності перебувають у чіткому порядку. Ціннісні пріоритети особистості формуються саме з впорядкованого набору цінностей. Ієрархічно впорядковані цінності формують індивідуальність людини, тоді як сукупність цінностей певної культури засвідчує на її самотність і відмінність від інших культур.

Ш. Шварц наголошував, що цінності мають еволюційне значення у процесі розвитку індивіда, формуються залежно від базових потреб людини. Виокремлюють три основні базові потреби людини:

- 1) біологічні потреби організму;
- 2) потреби в координуваних інтеракціях у соціумі;
- 3) потреби у виживанні та благополуччі груп.

Три згадані потреби мають вирішальне значення у збереженні життя. Людина повинна ідентифікувати навколишні об'єкти, знайти відповіді на зовнішні подразники, які допоможуть задовольнити три базові потреби, а також забезпечити прийняття реальності та виживання [392].

Єдиної класифікації цінностей у сучасних наукових дослідженнях не існує. Одні характеризують цінність як об'єктивну суть речей, інші – як власне цінність, грошову вартість предмета, треті – ототожнюють із поняттям блага, корисності для особистості, четверті – пов'язують із суб'єктивною значущістю цього предмета для життєдіяльності людини, п'яті – з його властивостями задовольняти потреби, інтереси, бажання. Саме тому дослідники класифікують цінності по-різному:

- 1) за об'єктом засвоєння – матеріальні, духовні;
- 2) за приналежністю – особистісні (індивідуальні), групові колективні, суспільні, загальнонародні (національні), загальнолюдські;
- 3) за рівнем узагальненості – конкретні, абстрактні;
- 4) за способом вияву – ситуативні, стійкі;
- 5) за роллю в діяльності людини – термінальні, інструментальні;
- 6) за змістом діяльності – пізнавальні, предметно-перетворювальні (творчі, естетичні, наукові, релігійні та ін.);
- 7) за метою засвоєння – егоїстичні, альтруїстичні [166, с. 161].

Для різних соціальних груп, які мають різні умови і зміст праці, професію, кваліфікацію та інші соціальні ознаки, одні і ті ж об'єкти і явища можуть мати різну значимість. Так, для одних головним орієнтиром трудової поведінки є матеріальне благополуччя, для інших – важливим є зміст праці, можливість принести користь іншим, для третіх – можливість спілкування та ін.

Питання цінностей та їх впливу на становлення і розвиток не тільки окремої особистості, але і всього суспільства є важливим при формуванні ціннісних орієнтацій публічного службовця. Адже він виступає сполучною ланкою між державною владою і громадянським суспільством і від наявності у нього певного набору ціннісних орієнтацій залежить, який вектор розвитку отримають ті чи інші перетворення, що стосуються благополуччя громадян. Також залежно від переважання тих чи інших мотивів і цінностей у суспільстві буде сформована певна модель поведінки публічного службовця [301].

Цікавим є підхід К. Худа, який проводить залежність реформ, які відбуваються в державі, від ціннісних орієнтацій публічних службовців. К. Худ виокремлює три групи цінностей, які він визначає як цінності «доброго врядування»: тета, сигма і лямбда. Якщо публічний службовець буде керуватися «лямбда» цінностями: надійністю і безпекою, його дії будуть спрямовані більшою мірою на підтримку високого рівня запасів для протистояння кризам. Для розвитку в публічному управлінні і самому суспільстві цінностей сім'ї «тета», які визначаються як чесність, прозорість і відкритість, публічні службовці будуть зміщувати акцент з економічних показників ефективності на показники прозорості процесу виконання функцій державного управління. Основні зусилля, в цьому випадку, будуть спрямовані на боротьбу з корупцією. Якщо ж публічний службовець є прихильником «сигма» цінностей (пов'язаних з фінансами) – його дії будуть спрямовані більшою мірою на поліпшення економічних показників. У державі проводитимуться реформи, спрямовані на уникнення неефективності і скорочення витрат [371].

На сьогодні ми спостерігаємо знецінення таких простих норм моральності, як чесність, порядність, відповідальність, що впливає і на моральний стан публічної служби, яка втратила багато традиційних професійно-моральних цінностей та перетворилася на зону корупційного ризику. В умовах сьогодення у публічних службовців відсутнє розуміння своєї провідної ролі в процесах трансформації суспільства, у більшості не сформований державницький національно-демократичний світогляд, що негативно позначається на виконанні службових обов'язків. Слід зазначити, що від рівня культури, ціннісних орієнтацій, освіченості публічного службовця залежить результат функціонування всієї публічної служби [300].

Ми погоджуємося з думками Л. Сергєєвої та А. Сергєєва, які в своїй статті зазначають, що виникнення багатьох морально-етичних проблем на публічній

службі пов'язані як з зовнішніми, так і внутрішніми факторами. Автори вважають, що зовнішні причини пов'язані, більш за все, з сучасними умовами життя суспільства, зокрема: «недосконалістю чинного законодавства; правовим і моральним нігілізмом у суспільстві; соціально-економічною нестабільністю; невизначеністю ідеологічного базису в розвитку суспільства; кризою ідеалів, падінням моральних підвалів; значним превалюванням матеріальних стимулів над морально-правовими; невиконанням державою обов'язків щодо забезпечення прав і свобод працівників публічних органів, захисту їх честі та гідності; корумпованістю вищих посадових осіб у системі влади і управління тощо». Щодо внутрішніх причин моральної деформації, то за думкою авторів, вони породжуються: «приходом на роботу в державні структури непрофесіоналів (що пов'язано, насамперед, із політичною прихильністю до партії, яка прийшла до влади); відсутністю досконалих механізмів координації діяльності та дієвого контролю процесу діяльності; значним обсягом роботи, особливо у працівників виконавчих органів; невідповідністю кваліфікаційного рівня службовців посаді; ігноруванням методів морального виховання в колективах; невідповідністю оплати праці виконаній роботі; незадоволеністю результатами управлінських рішень через корумпованість деяких чиновників; зростанням протекціонізму та «кругової поруки» в колективах; нездатністю протидіяти негативному впливу злочинного середовища, з яким вимушені спілкуватися публічні службовці в процесі виконання посадових обов'язків тощо» [279]. Хоча дана стаття була написана в 2010 році, але нажалі всі ці проблеми залишилися невирішеними і досі та продовжують негативно впливати на морально-етичну культуру всієї публічної служби.

Слід зазначити, що інституціональні реформи і трансформації неминуче спричиняють трансформацію соціокультурних факторів – динаміку певної субкультури, зміну варіантів поведінки, моделей взаємодії між людьми, їх статусів і форм звичайної життєдіяльності. У цей процес змін, природно, включені люди, які працюють в органах публічної влади. Маючи на увазі неминучість критичного осмислення індивідами, соціальними групами інституціональних трансформацій, що відбуваються і відповідають або не відповідають їхній системі цінностей і соціальних очікувань, цілком можна припустити, що цей соціокультурний процес залишається неврахованим належною мірою при підготовці майже всіх інституціональних трансформацій у сучасній Україні [70, с. 110].

Як показує досвід успішних європейських країн, чиновник, що почувається громадянином, краще і ефективніше виконує професійний обов'язок, адже усвідомлює, що одночасно дбає про спільне, індивідуальне та родинне благо. Публічна служба оцінюється як достойний соціальний інститут та професія,



займаючись якою особою може проявити і розкрити себе. На такі взірці і слід орієнтуватися під час реформування публічної служби в Україні.

Прихід нових кадрів, їх ротація роблять неминучим повтор не тільки позитивного досвіду, а й помилок. Цінності публічних службовців, будучи фундаментом їх організаційної поведінки, являють собою потенційний об'єкт управління. Знання про закономірності формування і функціонування цих цінностей можуть бути використані на макрорівні – при виробленні та реалізації загальнодержавної концепції розвитку публічної служби, на мезорівні – при здійсненні кадрової політики на публічній службі регіону і на мікрорівні – у повсякденних управлінських практиках керівників. Саме тому аналіз цінностей, які превалюють у сучасних публічних службовців є вельми актуальним.

Враховуючи той факт, що публічний службовець виступає посередником між державою і суспільством рівень розвитку та перелік домінуючих цінностей публічного службовця має велике значення. Особливу увагу, на наш погляд, слід звернути на цінності які відіграють визначальну роль в діяльності публічних службовців, а саме термінальні (цінності-цілі) та інструментальні (цінності-засоби) цінності, які є основою етичних і моральних орієнтирів діяльності публічного службовця та спрямовані на досягнення цілей, завдань публічної служби, реалізацію її місії.

Зокрема, під термінальними цінностями ми розуміємо найбільш бажані для особистості кінцеві цілі існування (здоров'я, сім'я, робота, кохання тощо). Це цінності, які не можна обґрунтувати іншими, більш загальними або більш важливими цінностями. В якості інструментальних цінностей розглядаються особистісні риси, що допомагають публічному службовцю досягати поставлені цілі (чесність, відповідальність, вихованість, освіченість, незалежність тощо). Вперше ці два типи цінностей визначив американський психолог польського походження М. Рокіч., який зазначав, що термінальні цінності визначають довготривалі перспективи життя та усталені норми поведінки, що будуються на соціально визнаних еталонах. Інструментальні характеризують засоби реалізації та досягнення термінальних цінностей [391, с. 161]. Ми вважаємо, що для нашого дослідження аналіз цих видів цінностей дають можливість дослідити сучасний стан інтеріоризації морально-етичних основ публічної служби на рівні особистості публічного службовця. Слід зазначити, що процес інтеріоризації представляє собою присвоєння цінностей, їх вrostання в особистість та є складовою соціалізації особистості в цілому. Для особистості публічного службовця процес інтеріоризації є важливим при визначенні власної життєвої позиції, збереженні ідентичності, усвідомленні норм і цінностей всього суспільства в цілому та публічної служби, зокрема. Отже, аналіз процесу інтеріоризації є досить важливим для нашого дослідження, однак слід враховувати, що в сучасних умовах державотворення в Україні цей процес

ускладнено мінливими соціально-політичними, культурними, економічними умовами глобалізованого світу.

Для того, щоб зрозуміти, які цінності переважають в системі цінностей сучасного публічного службовця та виявити основні морально-етичні проблеми, з якими він стикається у своїй професійній діяльності автором було проведено соціологічне дослідження. Дане опитування проводилося у березні-червні 2019 року під час семінарів і тренінгів з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

В опитуванні прийняло участь 448 державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у віці 22 років і старше. Вибіркова сукупність становить 448 осіб, що з 95 % ймовірністю забезпечує помилку репрезентації у 5 %. Використана випадкова вибірка за методом простого ймовірного відбору, репрезентативна за статтю, віком, і стажем роботи в органах влади.

Анкета складалася з 18 питань, серед яких чотири питання стосувалися загальної інформації про респондента (вік, стать, населений пункт, стаж роботи в органах влади), та 14 питань по предмету. В одному з питань анкети публічним службовцям було запропоновано оцінити наскільки їм особисто є важливими перераховані в анкеті термінальні та інструментальні цінності. Респондентам необхідно було поставити навпроти кожної цінності оцінку від 1 до 10, де 10 – це найвища оцінка, 1 - найнижча. В таблиці 3.1. наведено перелік цінностей, які було представлено в анкеті та кількість респондентів у відсотках, які надали цим цінностям найвищу оцінку (10 балів).

Таблиця 3.1

## Цінності респондентів

№	Термінальні цінності	10 балів (%)	№	Інструментальні цінності	10 балів (%)
1.	Здоров'я	90	15.	Чесність	67,5
2.	Сім'я	90,2	16.	Відповідальність	67,9
3.	Матеріально забезпечене життя	54,2	17.	Вихованість	66,2
4.	Робота	44,4	18.	Дисциплінованість	57,3
5.	Кохання	52,5	19.	Самоконтроль	45,2
6.	Активне діяльне життя	32,7	20.	Акуратність	48,1
7.	Друзі	30,7	21.	Освіченість	52,7
8.	Впевненість у собі	60,2	22.	Тверда воля	37,9
9.	Мир	78,6	23.	Патріотизм	39,3
10.	Самостійність як незалежність в судженнях та думках	49,2	24.	Сміливість у відстоюванні своїх поглядів	42,4
11.	Добробут	51,1	25.	Незалежність	54,9
12.	Суспільне визнання	16,5	26.	Життєрадісність	55,2
13.	Рівноправність	36	27.	Ефективність у діях	50,5
14.	Розваги	12	28.	Високі претензії до себе	34,1

Як видно з наведеної таблиці, серед термінальних цінностей (цінностей-цілей), більше найвищих оцінок отримали такі традиційні цінності, як: сім'я (90,2 %), здоров'я (90 %), мир (78,6 %), впевненість у собі (60,2 %), матеріальна забезпеченість (54,2 %), кохання (52,5 %), добробут (51,1 %). Такі цінності, як самостійність як незалежність в судженнях та думках (49,2 %), робота (44,4 %), активне діяльне життя (32,7 %), друзі (30,7 %), рівноправність (36 %) не є домінуючими, вони знаходяться десь посередині. Найменшу повагу викликають цінності, що стосуються розваг (12 %) та суспільного визнання (16,5 %).

Звичайно, що такі загальнолюдські цінності, як здоров'я, сім'я, кохання не втрачають своєї значущості, а тільки набувають нового змісту. Наприклад, сім'я як суспільний інститут останніми роками дещо трансформувалася: цьому сприяє загальна динаміка соціальних процесів, напружені соціально-економічні умови, погляди на стосунки між чоловіком і жінкою, між поколіннями, на роль жінки у сучасному суспільстві. Але все ж таки, родина і родинні стосунки залишаються на першому місці, що підтверджують результати нашого дослідження (90,2 %). Адже сім'я була і залишається тим інститутом, який зберігає традиційні цінності, суспільну мораль та захищає у випадку виникнення життєвих негараздів. Також в умовах сучасної нестабільної ситуації в державі досить відчутна перевага матеріальних мотивів, унаслідок чого змінюється ціннісне значення праці, а саме – зростає цінність наявності роботи, рівня заробітної плати, впевненості у собі, самореалізації.

Водночас, слід звернути увагу, що така цінність, як мир не була настільки ваговою, як зараз. У сучасних умовах існування української держави ця цінність є однією з найголовніших для усіх категорій українців, і публічні службовці не є винятком. 78,6 % опитаних оцінюють її за найвищим значенням. Отже, підтримання миру є найважливішим завданням сьогодення для нашої держави.

Важливе місце в структурі переваг займають інструментальні цінності. Саме засоби досягнення мети багато в чому визначають моральне обличчя чиновника, його готовність до соціальних, а часом й до антисоціальних дій. Серед інструментальних цінностей у публічних службовців, згідно з нашим опитуванням, на першому місці стоять так звані етичні цінності, цінності міжособистісного спілкування та професійної самореалізації, такі як: відповідальність (67,9 %), чесність (67,5 %), вихованість (66,2 %), дисциплінованість (57,3 %), життєрадісність (55,2 %), незалежність (54,9 %), освіченість (52,7 %), ефективність у діях (50,5 %). Звичайно ж, що при оцінці позитивних моральних якостей службовців на перший план, зазвичай, ставляться такі цінності як чесність та відповідальність і ці якості вважаються визначальними, особливо зараз. Тому приємно, що публічні службовці це теж

розуміють і оцінюють їх дуже високо для себе. Але цікавим є той факт, що оцінки представників різної статі на це питання різняться. Встановлено, що на перше місце такі цінності як чесність та відповідальність ставлять 72,9 % та 72,6 % жінок відповідно і тільки 55,7 % та 56,6 % чоловіків відповідно, що свідчить про більшу важливість цих цінностей саме для службовців жіночої статі. Але незалежно від статі, бути публічним службовцем – це велика відповідальність перед суспільством, тому й вимоги до українського публічного службовця дуже високі.

Також слід звернути увагу, що такій інструментальній цінності, як патріотизм, поставили 10 балів тільки 39 % опитаних. Хоча слід пам'ятати, що публічний службовець, перш за все повинен бути патріотом, який любить свою країну і свій народ. Одним з найбільш важливих якостей для публічного службовця є саме почуття патріотизму, бажання сприяти позитивним змінам у житті своєї країни. На думку М. Кравченко, саме істинний патріотизм, відданість народу, відстоювання національних інтересів і є базовими цінностями публічного службовця [133, с. 96]. Звичайно, що без наявності саме цих базових категорій неможливе ефективне реформування публічної служби. У свою чергу, саме публічний службовець та ідеологія держави покликані виховувати й формувати патріотизм у всього населення, адже саме патріотизм є джерелом сили, єдності народу й цілісності держави. Справжній патріотизм завжди на боці справедливості, гуманізму і демократії [135, с. 166]. Тому важливим завданням сьогодення є патріотичне виховання публічних службовців, яке повинно починатися на стадії їх навчання, професійної підготовки та перепідготовки у процесі проходження публічної служби.

Таким чином, аналіз ціннісних орієнтацій публічних службовців дозволив виявити деякі особливості. Враховуючи той факт, що в опитуванні прийняли участь публічні службовці, які представляють Центральний та Східний регіони України, то, на нашу думку, репрезентативність дослідження з вірогідністю 95% можна екстраполювати на публічних службовців цього регіону. Так, у цих публічних службовців спостерігається ціннісний зсув від пріоритету матеріальних до пріоритету нематеріальних, моральних чинників. Тобто такі цінності як робота, матеріально забезпечене життя, високі претензії до себе не займають лідируючі позиції серед публічних службовців, хоча звичайно є важливими мотиваторами їх праці. А той факт, що такі цінності, як здоров'я, сім'я, мир, чесність, відповідальність, вихованість є дуже важливими для респондентів, свідчать про те, що у свідомості публічних службовців починає закріплюватися уявлення про ідеальну модель публічної служби, в основу якої покладені принципи доброчесності, прозорості, відкритості, патріотизму.

Отже, для підвищення ефективності діяльності публічної служби необхідно враховувати, що для будь-якої людини, зокрема для публічного службовця, система цінностей є головним мотиватором соціальної дії, що робить вплив на її потреби і інтереси. Саме мотиви і цінності надають у кінцевому підсумку визначальний вплив на його дії. Таким чином, значення цінностей у діяльності публічних службовців є особливо важливими. Цінності виступають регулятором людської активності у вигляді норм, ідеалів, критеріїв вибору і оцінок моральних дій. Формування, вивчення та підтримка цінностей публічних службовців здатні забезпечити мотивацію службовців, сприяючи при цьому підвищенню ефективності державного управління, забезпеченню високих темпів економічного і соціального зростання держави, подоланню негативних тенденцій у сфері публічної служби, таких як корупція, заступництво на ґрунті особистих зв'язків, кумівство, також ефективному використанню кадрового потенціалу та підвищенню професіоналізму публічних службовців.

### **3.2. Мотивація публічних службовців як важливий засіб підвищення їх морально-етичної культури**

Як зазначалося у попередньому підрозділі, система ціннісних орієнтацій публічних службовців – це один з ключових компонентів їх професійної мотивації, вона впливає на стиль управлінської діяльності, прийняття рішень і формування кар'єрної стратегії. Для формування нових принципів організації і функціонування публічної служби важливим є вивчення мотиваційних аспектів професійної діяльності публічних службовців, оскільки саме професійна мотивація є ключовим фактором змін, які відбуваються в системі організації публічної влади. Однак практика державного управління засвідчує, що питання професійної мотивації публічних службовців лишається поза увагою як під час вступу особистості на публічну службу, так і під час виконання нею своєї професійної діяльності.

На публічну службу покладено багато завдань, від ефективного вирішення яких залежить розвиток країни взагалі. Відомо, що ефективність роботи будь-якої організації залежить не тільки від якісно розроблених планів і організації роботи, а й від людей, їх трудового потенціалу, працездатності, ініціативності та наполегливості у виконанні цих планів. Саме на це і спрямована функція мотивації.

Розкриваючи сутність мотивації, необхідно враховувати, що це процес, який відбувається в самій людині та скеровує її поведінку в конкретному напрямку. Водночас це процес стимулювання себе та інших на високоефективну



роботу, спрямованість на досягнення певних заданих цілей (як особистих, так і організаційних). З іншого боку, мотивацію можна інтерпретувати як спрямованість до дій певним визначеним способом, як стан, який визначає стиль поведінки особистості. Тобто мотивація не тільки визначає діяльність людини, але і буквально пронизує майже всі сфери її психологічно-емоційної діяльності [69, с. 197].

Мотивація, як зазначено в Енциклопедії державного управління, – «це внутрішній процес свідомого вибору людиною того чи іншого типу поведінки, який визначається комплексним впливом зовнішніх і внутрішніх факторів. Тобто мотивація це психологічний стан людини, який тісно пов'язаний з потребами, які активізують і спрямовують його дії до досягнення усвідомленої цілі» [91, с. 280]. Мотивація працівників, яка спрямована на те, щоб вони виконували свою роботу добре, є дуже важливою, оскільки саме завдяки зусиллям працівників досягаються цілі організації.

Рушійною силою діяльності публічного службовця (як і кожного працівника) є його потреби, інтереси, мотиви, ціннісні орієнтації. Саме мотивація окреслює, на що будуть спрямовані зусилля, енергія, знання, внутрішні ресурси працівника і яким способом вони будуть реалізовані. Мотиви службовця необхідно враховувати при оцінці його професійної діяльності, адже до певного результату можуть призвести різні мотиви [313]. На думку багатьох дослідників, поняття «мотив» означає також потребу, спонукання, прагнення. Розуміння мотивів дає змогу впливати на працівників, раціонально використовувати їхній професійний, компетентнісний і досвідний багаж [349].

Мотиваційна сфера публічного службовця в різних теоретичних напрямках зображується через систему різних понять: потреби, інтереси, ціннісні орієнтації тощо. Механізм мотивації діяльності публічного службовця, їх трудової активності припускає взаємодію внутрішніх і зовнішніх спонукань до дії. Потреба стає внутрішньою спонукою до певного типу трудової поведінки в тому випадку, якщо вона усвідомлюється працівником як інтерес, тобто наочно відображає потребу як прагнення конкретним чином її задовольнити. Практично потреби виявляються у формі цілей, бажань, інтересів, різного роду прагнень, тому вони постають як внутрішній орієнтир діяльності публічного службовця. Із потребами тісно пов'язаний інтерес публічного службовця, який є усвідомленням особистістю публічного службовця власних потреб. Потреби та інтереси є основою ціннісного ставлення публічного службовця до навколишнього світу, регуляторами його соціальної поведінки. Також важливу роль у мотиваційній структурі публічного службовця займають ціннісні орієнтації, що спрямовують професійну діяльність публічного службовця, надають їй цінність, змістовне розуміння, дозволяють зайняти обумовлену позицію, регулюють поведінку публічного службовця. Тому мотивація

діяльності публічного службовця, потреби, інтереси, ціннісні орієнтації є внутрішніми регуляторами їх поведінки [57, с. 282 – 283].

Мотивація має два компоненти: внутрішній і зовнішній. Внутрішня мотивація пов'язана з тим, щоб робити те, що подобається самій людині, у той час як зовнішня мотивація спрямована на те, щоб робити щось для отримання конкретного результату. Деніел Пінк використав три концепції для розуміння внутрішньої мотивації: незалежність (бажання управляти власним життям); майстерність (прагнення стати краще в чомусь, що є важливим) і мета (бажання робити те, що ми робимо в служінні чогось більшого, ніж ми самі) [364].

Вітчизняний учений А.М. Колот зазначає, що на практиці майже неможливо розмежувати вплив тільки внутрішніх чи зовнішніх мотивів, вони знаходяться в постійній взаємодії, впливають один на одного. Отже, завдання керівника державної структури полягає в тому, щоб через зовнішню мотивацію породжувати внутрішню, яка і є основною рушійною силою [123].

У науковій літературі мотивація розуміється як одна з функцій управління. Перед сучасним управлінням стоїть завдання переконати інших людей працювати краще, створити у працівників внутрішні спонуки до активної трудової діяльності, підтримувати зацікавленість у праці, формувати потребу в активній діяльності, створювати ситуацію переживання задоволення від отриманих результатів тощо. Тому ефективне управління неможливе без розуміння мотивів і потреб публічного службовця, а також правильного використання стимулів до праці. В умовах, що склалися в Україні на нинішньому етапі її розвитку, проблема мотивації особистості публічного службовця набула важливого значення, оскільки вирішення завдань, які стоять перед суспільством, можливе лише за умови створення належної мотиваційної основи, здатної спонукати персонал у сфері публічної служби до ефективної діяльності. Мова йде про застосування таких форм і методів стимулювання особистості, які б сприяли високій результативності його роботи. Вирішальним причинним чинником результативності діяльності публічних службовців є їх мотивація [9, с. 39].

З огляду на важливість даного питання, в нашому соціологічному дослідженні, про яке ми згадували в попередньому підрозділі, нами був проведений аналіз особливостей мотивації публічних службовців. Характеризуючи отримані результати відповідно до питання «Чим Вас приваблює публічна служба?» (необхідно було виділити 3 найбільш значущих показника), слід відзначити, що найважливішими рисами публічної служби, які приваблюють (мотивують) людей приходити та працювати в органах державної влади та органах місцевого самоврядування є бажання працювати на благо суспільства і відстоювати інтереси громадян, а також стабільна заробітна плата

(по 43,3 % отримав кожний варіант). Як не дивно, більшість опитаних вибирали саме ці два варіанти відповідей одночасно. Тобто у публічних службовців на ряду з інтересами матеріальної забезпеченості, одночасно панує патріотичне ціннісне та морально-етичне прагнення – служіння суспільному благу.

Подальший розподіл вибору кращих властивостей публічної служби також демонструє тенденцію поєднання у свідомості українців економічних важелів та культурних цінностей. Доволі популярними мотивами обрання публічної служби як сфери зайнятості є службове та професійне зростання (38,2 %), соціальна захищеність та гарантоване пенсійне забезпечення (34,2 %), можливість проявити себе та реалізувати власні ідеї і проекти (33 %), можливість щось змінити в системі (31,9 %) і самореалізуватися (31 %). Налагодження потрібних зв'язків є важливим для 13,2 % опитаних, а престижність – для 11,6 %. При цьому найменшим рівнем привабливості для публічних службовців характеризується можливість пробитися в еліту (4 %) та збагатитися за рахунок незаконних видів робіт (1,8 %). Інфографіка з цього питання наведена на рис. 3.1.



Рис. 3.1 – Розподіл відповідей на питання «Чим Вас приваблює публічна служба?», у %

Слід звернути увагу, що тільки 11,6% респондентів відзначили одним з мотивів вступу на публічну службу її престижність. Це ще раз доводить тезу, що не дивлячись на зусилля зі сторони реформаторів, престиж публічної служби залишається, як і раніше, низьким. Основними проблемами, що негативно впливають на імідж публічної служби та роблять її непривабливою для

громадян є плинність кадрів, неповна реалізація соціальних гарантій, слабе матеріальне забезпечення, часткове задоволення основних потреб службовців, які знижують ефективність публічного управління. Але слід пам'ятати, що престиж публічної служби має найважливіше функціональне значення, так як саме публічні службовці є реальними провідниками ідей державності на практиці [281].

Престиж публічної служби – ключовий показник ефективності та міцності державної влади, її відповідності очікуванням членів суспільства. І якщо в 90-х рр. ХХ ст. в Україні ці очікування пов'язувалися в основному з поліпшенням соціально-економічних умов життя, то сьогодні ці очікування більшою мірою пов'язані з поліпшенням морально-етичної атмосфери в суспільстві, зміцненням його духовно-культурних, ідеологічних засад. Як зазначає М. О. Бердяєв «Влада престижна тоді, коли здатна панувати над душами, над колективною народною душею, а здатна вона до цього, якщо прагне до творчості цінностей в суспільному житті, до здійснення правди, до служіння» [16]. Тому підвищення престижу публічної служби залишається вельми актуальним завданням сьогодення.

Також приємним є той факт, що зовсім малий відсоток респондентів (1,8%) приваблює публічна служба як можливість збагатитися за рахунок незаконних видів робіт. Тобто йдучи на публічну службу більшість публічних службовців не цікавить можливість використовувати своє службове становище в інших цілях, зокрема для отримання неправомірної вигоди. Але дивлячись на стан корупції в органах публічної влади, слід взяти до уваги, що деякий відсоток з опитаних публічних службовців, на нашу думку, не наважилися висловити своє реальне відношення до цього питання. Доволі показовими також є результати відповідей на це питання залежно від статі та віку респондентів (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

### *Привабливість публічної служби залежно від статі*

Характеристики привабливості публічної служби	жінки	чоловіки
Можливість проявити себе та реалізувати власні ідеї	28,9	43
Бажання працювати на благо держави та суспільства	40,3	52,1
Стабільна заробітна плата	48,9	29,8
Можливість самореалізації	32,1	29,8
Службове та професійне зростання	40,3	33,9
Можливість збагатитися за рахунок інших видів робіт	1,3	2,5
Престижність	11,1	13,2
Можливість щось змінити в системі	27,5	41,3
Налагодження потрібних зв'язків	13,8	12,4
Соціальна захищеність та гарантоване пенсійне забезпечення	41,6	18,2
Можливість пробитися у еліту	2,3	9,1
Всього	100	100

Загалом, аналізуючи мотиви вибору публічної служби чоловіків та жінок за першими двома пріоритетами, можна припустити, що в основному у жінок переважає економічна мотивація (стабільна заробітна плата, соціальна захищеність і пенсія), а у чоловіків – морально-етична (працювати на благо держави і громадян та можливість проявити себе). Це можна пояснити тим, що сучасна жінка прагне до незалежності. Стабільний дохід дозволяє жінкам бути фінансово незалежними від чоловіків, а інколи й повністю самостійно утримувати сім'ю. За словами Л. О. Воронько, зараз на часі є розроблення механізму гарантування службового просування жінок у сфері публічної служби з одержанням відповідної заробітної плати, урахування їхніх якості, здібності, рівень професіоналізму, внесок у діяльність організації. Насамперед, мова йде про тих жінок-державних службовців, які здобули професійну освіту, науковий ступінь кандидата чи доктора наук у галузі державного управління [47]. Що стосується чоловіків, для них самореалізація, успішна кар'єра, можливість проявити себе та реалізувати власні ідеї є набагато важливіше, ніж отримання стабільної заробітної плати. Це ще раз підтверджують результати нашого дослідження, де бажання працювати на благо держави та суспільства важливим є для 52 % респондентів чоловіків, а стабільна заробітна плата всього для 29 % чоловіків, у порівнянні з 48 % у жінок. Тобто чоловіки-публічні службовці менше цінують у своїй роботі отримання грошової винагороди й більш цінують можливість служити суспільству.

Якщо подивитися розподіл привабливості публічної служби залежно від віку, то спостерігається тенденція збільшення ваги фінансових/економічних чинників у порівнянні із морально-етичними зі збільшенням віку респондентів. Також із віком зменшується важливість кар'єрного зростання, можливості збагатися за рахунок незаконних видів робіт та налагодження потрібних зв'язків. Адже респонденти молодше 35 років наголошують на професійному зростанні, бажанні служити державі та проявляти себе, 36 – 45 річні відзначають бажання служити державі і стабільну зарплату, а старші 46 років бажання працювати на благо держави та суспільства та відстоювати інтереси громадян ставлять лише на третє місце і надають перевагу стабільній зарплаті, соціальній захищеності та гарантованому пенсійному забезпеченні.

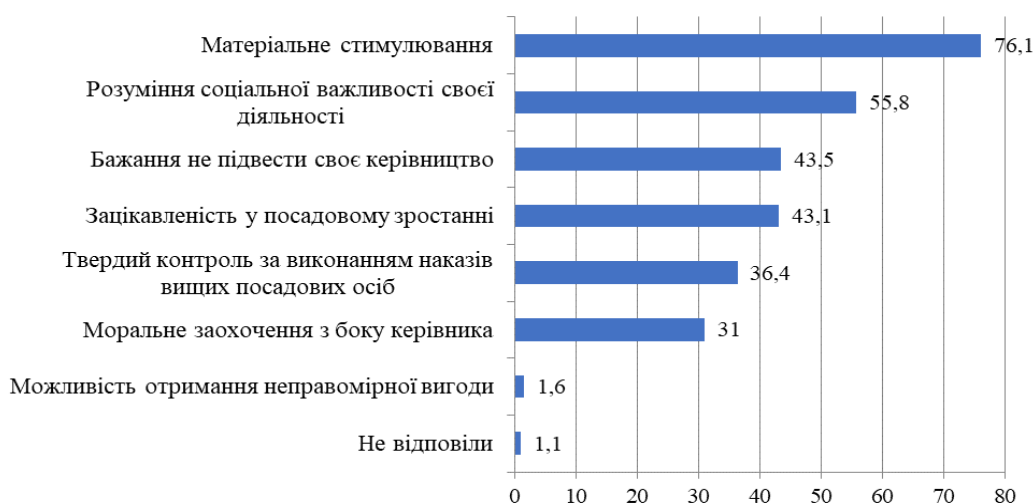
Цікавими є результати відповідей публічних службовців по схожому питанню у 2014 році, де 50 % респондентів назвали «прагнення реалізувати себе, свої творчі й організаторські здібності» головним мотивом вибору своєї професії. Це майже вдвічі вище, ніж по кожній з наступних позицій: «десь треба працювати» – 31,3 %, «бажання вирішити свої життєві проблеми» – 30,9 %, «можливість щось реально зробити для людей» – 29,7 % [214, с. 7].

Виходячи з результатів дослідження з цього питання, можна зазначити



тенденцію, що в сучасній публічній службі проходить психологічна переорієнтація публічних службовців. Тобто, не дивлячись на деякі прагматичні тенденції в мотиваційній системі більшості публічних службовців, все ж таки першочерговим мотивом вступу на публічну службу є бажання принести користь суспільству і людям, на відміну від результатів соціологічного опитування 2014 року, де цей варіант відповіді не був пріоритетним. Таким чином від ефективної мотивації на публічній службі значною мірою залежить не тільки її наповнюваність висококваліфікованими кадрами та ефективність, а й довіра, повага населення, то, як будуть сприйняті в громадській думці закони та приписи органів публічної влади.

Слід ще раз звернути увагу, що для підвищення ефективності роботи публічних службовців в Україні потрібно покращення їх матеріального та морального стимулювання. Мотивація трудової діяльності не може бути дієвою без застосування сучасних форм і методів матеріального стимулювання персоналу. Тобто при формуванні мотиваційної політики необхідно розглядати в комплексі матеріальну і нематеріальну мотивацію. Для того щоб зрозуміти, який стимул є найважливішим для сучасного публічного службовця, нами було запропоновано респондентам відповісти на питання: «Що, на Вашу думку, є основним стимулом якісного виконання посадових обов'язків?» (треба було обрати три найбільш значущі стимули). При відповіді публічних службовців на це питання було встановлено, що для переважної більшості опитаних важливими є як економічна, так і морально-етична складові публічної служби, однак поки що фінансові аспекти залишаються, як і раніше, першочерговими (див. рис. 3.2):



**Рис. 3. 2. Найбільш значущі стимули якісного виконання публічними службовцями посадових обов'язків, у %**

З рисунку помітно, що найбільш значущим стимулом якісного виконання посадових обов'язків для респондентів є матеріальне стимулювання – цей вид стимулювання називали 76,1 % працівників органів влади. Однак поряд із цим для 55,8% службовців важливим стимулом є розуміння соціальної важливості своєї діяльності. Третім за популярністю стимулом є бажання не підвести своє керівництво (43,5 %), а четвертим – зацікавленість у посадовому зростанні (43,1 %). При цьому майже кожний третій респондент називав такий стимул як твердий контроль за виконанням наказів вищих посадових осіб – 36,4 %. Водночас, моральне заохочення з боку керівника є важливим стимулом для 31 % сучасних службовців. Найменшу кількість працівників органів влади на сучасному етапі розвитку публічної служби цікавить можливість отримання неправомірної вигоди, про яку говорили тільки 1,6 % опитаних.

Як відомо, система мотивації завжди складається із двох основних блоків: матеріального й нематеріального стимулювання. Мотивація трудової діяльності не може бути дієвою без застосування сучасних механізмів і методів матеріального та нематеріального заохочення і стимулювання персоналу. Як правило, матеріальна мотивація задовольняє базові потреби працівників (фізіологічні потреби та потреби у безпеці). Мірою задоволення базових потреб виникають потреби більш високого рівня (визнання і самоствердження, самореалізація), на задоволення яких більшою мірою спрямовуються заходи нематеріальної мотивації [296, с. 59].

Слід звернути увагу, що з підвищенням ролі особистісного чинника в роботі публічного службовця набирають ваги морально-психологічні методи мотивації. В основі цих методів лежить твердження, що основним модифікуючим чинником є не тільки матеріальні стимули, але й нематеріальні мотиви, такі як самоповага, визнання досягнень, моральне задоволення роботою і гордість за свою організацію. Морально-психологічні методи мотивації включають такі основні елементи:

1. Створення умов, за яких люди відчували б професійну гордість за причетність до дорученої роботи, особисту відповідальність за її результати.
2. Наявність виклику, забезпечення можливості кожного на своєму робочому місці показати свої здібності, краще впоратися із завданням, відчути власну значимість.
3. Визнання авторства результату.
4. Висока публічна оцінка, оголошення подяки, нагородження цінними подарунками, почесними грамотами, нагрудними знаками тощо.
5. «Високі» цілі, які надихають людей на ефективну, а часом і самовіддану працю.
6. Психологічний клімат – створення атмосфери взаємної поваги, довіри; турбота про особисті інтереси; заохочення розумного ризику і терпимість до помилок і невдач тощо.

7. Стимулювання довірою – свобода планування власної роботи, можливість самостійного вибору рішень, доступу до інформації, яка не має стосунку до завдання тощо.

8. Стимулювання впливом – включення в атестаційні, оціночні, конкурсні комісії, групи з розробки важливих документів або рішень, вирішення конфлікту тощо.

9. Насамкінець — кар'єрне зростання, яке дає і більш високу заробітну плату (економічний стимул), і цікаву, змістовну роботу (організаційний стимул), а також відображає визнання рівня професійного розвитку, заслуг та авторитету особистості шляхом «переведення» працівника у більш високу статусну групу (моральний стимул) [167].

Тобто на основі нашого дослідження ми бачимо, що такі морально-психологічні мотиви, як розуміння соціальної важливості своєї діяльності (що можна віднести до 1 та 5 елементів, перерахованих вище), бажання не підвести своє керівництво (2 та 7 елемент), зацікавленість у посадовому зростанні (9 елемент), моральне заохочення з боку керівника (4 елемент) для сучасних публічних службовців стоять приблизно на одному щаблі та займають важливе місце в підвищенні ефективності їх роботи.

Але не слід недооцінювати економічні методи, бо недостатній рівень матеріального забезпечення відображається на моральному стані людини, знижує ефективність діяльності, відсуває на другий план сприятливий морально-психологічний клімат, визнання та авторитет серед колег. Тому матеріальні мотиваційні чинники, такі як заробітна плата, преміювання, грошова винагорода, матеріальна допомога та ін., все ж таки стоять на першому місці для публічних службовців. Це підтверджується результатами нашого дослідження. Незадоволеність матеріальних потреб має такий демотиваційний вплив на людину, який не дає можливості розвиватися іншим мотиваційним факторам. Тобто активізувати поведінку людини, розкрити її творчий трудовий потенціал практично не можливо, якщо вона стурбована своїм низьким соціальним захистом. Ідеальна система мотивації праці – це комплексна система, що поєднує економічні та неекономічні методи.

Як зазначає Н. Ф. Артеменко, система мотивації персоналу у сфері державної служби має бути зорієнтованою на розвиток творчого потенціалу й здібностей державних службовців, їх ініціативи, партнерське відношення в колективі, узгодженість інтересів особистих з інтересами організації. Саме мотивація праці покликана сприяти формуванню державного службовця нового типу: ініціативного, заповзятливого, орієнтованого на максимальні досягнення в праці, здатного до творчої інноваційної діяльності, щоб працював з повною самовіддачею й усвідомленою зацікавленістю в досягненні високих кінцевих

результатів діяльності. Рівень професіоналізму та міри мотивації – це два основні показники, якими визначається придатність державного службовця до державної служби, оцінюються результати його діяльності та перспективи кар'єрного просування [9, с. 45].

Таким чином, слід зазначити, що мотиви людини, яка працює в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, можуть бути різними, однак важливим шляхом покращення морально-етичних засад публічної служби є розробка ефективних методів мотивації та стимулювання як економічного, так і неекономічного характеру. Це може бути, наприклад, забезпечення житлом, оплата праці, виплата премій залежно від результатів роботи фахівця, визнання та нагородження цінними подарунками тощо. Також важливим є використання морально-психологічних методів мотивації, до яких відносять: самоповагу, визнання авторства результату, високу публічну оцінку (грамоти, медалі і т.і.), моральне задоволення роботою і гордість за свій колектив, стимулювання впливом (включення в конкурсні комісії, групи і т.і.), кар'єрне зростання тощо. Створення багатогранних умов для публічних службовців сприятиме комплексній самореалізації працівника на робочому місці, підвищенню рівня державної свідомості, бажанню служити суспільному благу, а також якісно, професійно й оперативно виконувати службові обов'язки. Від ефективної мотивації публічних службовців значною мірою залежить не тільки наповнюваність публічної служби висококваліфікованими кадрами та ефективність їх роботи, а й довіра, повага населення до органів публічної влади.

### **3.3. Організаційна культура публічної служби та її вплив на формування морально-етичної поведінки публічного службовця**

Результати діяльності будь-якої організації, зокрема публічної служби, пов'язані з її організаційною культурою. Найчастіше цілеспрямоване формування, координація, мотивація і контроль у сфері організаційної культури органів влади сприяють підвищенню результативності їх діяльності. Формування сильної організаційної культури публічної служби є необхідною умовою ефективного функціонування і розвитку даного соціального інституту. Організаційна культура відіграє надзвичайно важливу роль у будь-якому колективі і від її рівня залежить, як самопочуття кожного працівника, зокрема публічного службовця, так і громадян, яким вони служать.

На сьогодні питанню організаційної культури присвячено чимало робіт вітчизняних та закордонних учених [21; 155; 191; 277; 306; 330; 341; 348; 350]. Однак, розглянувши дефініції організаційної культури, можемо зробити

висновок, що серед науковців єдиного підходу до цього поняття не існує, а різні точки зору на його сутність будуються на розумінні культури у вузькому і широкому сенсі слова (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

*Дефініції організаційної культури*

Автор	Дефініція
Е. Шейн	Організаційна культура – це набір прийомів і правил вирішення проблем зовнішньої адаптації і внутрішньої інтеграції працюючих, правил, що виправдали себе в минулому і підтвердили свою актуальність нині. Ці правила і прийоми є відправним моментом у виборі персоналом прийняттого способу дії, аналізу і прийняття рішень [214, с. 57].
В. Стадник	Організаційна культура – це сукупність норм, цінностей, традицій, поглядів, які часто не підлягають формулюванню і бездоказово приймаються й поділяються всіма членами колективу [193, с. 96].
М. Семикіна	Організаційна культура – сукупність визначених цінностей, норм і моделей поведінки, що декларуються, поділяються й реалізуються на практиці керівниками підприємств і персоналом, доводячи свою ефективність у процесі адаптації до потреб внутрішнього розвитку підприємства й вимог зовнішнього середовища [166, с. 197]
Н. Липовська	Організаційна культура державної служби – філософія «призначення», що дає сенс існуванню даної організації та специфіку порівняно з іншими організаціями, показує взаємозв'язки організації зі співробітниками та клієнтами, що визначає норми, принципи діяльності й поведінку державних службовців, а також вихідні, базові положення, цінності, що приймаються членами організацій та якими вони керуються у своїй діяльності [95, с. 204]
Є. Бондаренко	Організаційна культура державної служби – це система моральних норм, цінностей, традицій, ритуалів, символів, правил, заборон та уявлень, притаманних державній службі, які формуються в процесі спільної діяльності державних службовців у межах певної організації, поділяються всіма членами цієї організації, визначають їх поведінку та діяльність, сприяють досягненню цілей державної служби [10]

Виходячи з проаналізованих визначень, під організаційною культурою публічної служби будемо розуміти стійкий комплекс базових уявлень, цінностей, норм, традицій, поглядів, ритуалів, стратегій, притаманних публічній службі, які приймаються та поділяються всіма публічними службовцями і реалізуються в процесі їх спільної діяльності.

Також слід відзначити, що організаційна культура є міждисциплінарним феноменом, який належить відразу декільком галузям знань, кожна з яких використовує свої методи вирішення завдань. Але незважаючи на значну кількість публікацій як в теорії, так і в практиці управління, дослідження з цього питання більше стосуються аналізу дефініції організаційної культури, її розвитку та ролі в управлінні персоналом, зокрема, у сфері державної служби. Найбільш важливими факторами, що впливають на формування



організаційної культури як феномена, дослідники називають такі: традиції, звичаї, ритуали, міфи, легенди, цінності, норми, символи, церемоніал, професійну мову, авторитет керівника тощо [20].

Організаційна культура є відмінною ознакою кожної організації та виступає вирішальним фактором її успішності/неуспішності, оскільки цінності можуть прямо чи опосередковано впливати на такі важливі складові діяльності її працівників, як: ефективність/результативність, компетентність, конкурентоздатність, інноваційність, професіоналізм, якість обслуговування громадян-споживачів адміністративних послуг, робота в команді, турбота про співробітників тощо. Слушним є той факт, що організаційна культура закладає глибинні підвалини структури організації та створює передумови для її ефективної діяльності [158, с. 14].

Це безпосередньо стосується і публічної служби, для якої важливим є формування організаційної культури, яка б відповідала сучасним політичним, економічним, соціальним реаліям, особливо в умовах інституційного розвитку.

Як зазначає у своїй статті Є. Бондаренко, важливими характеристиками організаційної культури публічної служби є: ототожнення працівників з інститутом публічної служби, наявність колективної діяльності, індивідуальна автономія окремого службовця, вплив мотиваційної складової, зосередженість на результаті праці, контроль за поведінкою службовців тощо [21]. Організаційна культура складно піддається змінам на рівні базових уявлень про цінності і норми в свідомості окремих людей і суспільства в цілому. Тому вивчення змін в організаційній культурі публічної служби набувають великого значення, так як саме культура робить прямий вплив на окремих людей, наприклад, на їхні моральні якості, відданість справі, продуктивність праці, стан фізичного здоров'я та емоційне благополуччя.

З огляду на важливість даної теми, у нашому соціологічному дослідженні ми вирішили проаналізувати, які зміни відбулися в організаційній культурі публічної служби за останні роки. Переважна більшість опитаних респондентів, відповідаючи на це питання, не виявляє жодних змін у перерахованих елементах організаційної культури, на жаль. Найбільша чисельність публічних службовців відзначила, що без змін залишилися: культура зовнішнього вигляду – 67,9 %; індивідуальна незалежність, відповідальність та можливість вираження власної ініціативи – 67,2 %; взаємодії членів організації один з одним – 65,4 %; морально-психологічний клімат – 65,2 %; мотивація до праці – 65 % (табл 3.4).

Таблиця 3.4

**Зміни в організаційній культурі**

Елементи організаційної культури	Позитивні зміни, %	Без змін, %	Негативні зміни, %	Не відповіді
Взаємодія підрозділів та комунікаційні зв'язки	26,3	58,9	4	10,7
Індивідуальна незалежність, відповідальність та можливість вираження власної ініціативи	16,3	67,2	4,5	12,1
Культура мови та спілкування	30,1	54	4,7	11,2
Дотримання норм, цінностей, правил поведінки організації	23	61,2	3,8	12,1
Взаємодії членів організації один з одним	19,2	65,4	2,7	12,7
Справедлива винагорода, яка залежить від результатів діяльності	14,5	62,3	12,9	10,3
Культура зовнішнього вигляду	16,7	67,9	4,2	11,2
Взаємодії членів організації з клієнтами або іншими сторонніми особами	23,7	60	3,1	13,2
Мотивація до праці	15,2	65	9,2	10,7
Комунікація керівника і підлеглого	21,4	63,5	4,5	10,7
Культура організації робочого місця	21,2	64,7	4	10
Морально-психологічний клімат	12,3	65,2	11,8	10,7

Слід звернути увагу, що найбільше респондентів (67,9 %) зазначили, що без змін залишається питання культури зовнішнього вигляду на публічній службі. Хоча ми розуміємо, що для публічного службовця це питання є достатньо важливим. Адже відомо, що враження про людину формується протягом перших 15 секунд спілкування. Тут має значення кожна деталь: офіційно-діловий стиль одягу, зачіска і макіяж, жести й міміка, хода і постава, манера тощо. Вимоги до зовнішнього вигляду публічного службовця наповнюються новим змістом в умовах інституціонального розвитку та все більшої відкритості діяльності державних структур [158, с. 145].

Отже, зовнішній вигляд публічного службовця є важливим фактором його успішної професійної діяльності, що служить своєрідним кодом його надійності, вихованості, компетентності, респектабельності тощо. Як видно з відповідей на питання нашої анкети «Як Ви відноситеся до дресс-коду?», публічні службовці все більше розуміють важливість цього аспекту. Так як переважна більшість респондентів (56,2 %) відзначили позитивне ставлення до нього, 32 % нейтральне ставлення і лише 8,4 % демонструють негативне ставлення до дресс-коду (рис.3.3).

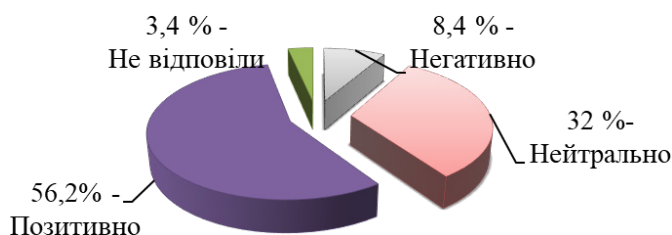


Рис. 3.3. Ставлення публічних службовців до дресс-коду, у %

На нашу думку, культура зовнішнього вигляду відіграє важливу роль у процесі формування сучасної публічної служби. Саме дотримання етикету є одним з шляхів підняття іміджу та довіри до публічних службовців. Важливо, щоб публічний службовець не лише був професійно підготовлений, вмів працювати з людьми, прогнозувати результати діяльності свого підрозділу, а і мав відповідний зовнішній вигляд. Адже професійного успіху досягає той працівник, який не тільки сумлінно виконує службові обов'язки, а й забезпечує підхід до справи відповідно до морально-етичних вимог публічної служби.

З організаційною культурою також тісно пов'язують таке поняття, як «клімат (атмосфера)». Морально-психологічний клімат – це емоційно-психологічний настрій колективу, в якому на емоційному рівні відображаються особисті і ділові взаємини членів колективу, які визначаються моральними нормами та інтересами. Основними характеристиками морально-психологічного клімату є: задоволеність членів колективу відносинами, процесом праці, керівництвом; взаєморозуміння і авторитетність керівників та підлеглих; міра участі членів колективу в керівництві і самоврядуванні колективу; згуртованість колективу; свідомо дисципліна; продуктивність праці [291, с. 124].

Вплив морально-психологічного клімату на творчу активність та ініціативу працівників може бути як стимулюючим, так і пригнічуючим. У зв'язку з цим розрізняють сприятливий і несприятливий морально-психологічний клімат [152].

Надзвичайно важливими ознаками сприятливого морально-психологічного клімату є:

- довіра і висока вимогливість членів групи один до одного;
- доброзичлива і ділова критика;
- вільне висловлювання думки при обговоренні питань, що стосуються всього колективу;
- відсутність тиску керівників на підлеглих і визнання за ними права приймати значущі для групи рішення;
- достатня інформованість членів колективу про його завдання і про стан справ;
- задоволеність належністю до цього колективу;
- висока ступінь емоційної включеності і взаємодопомоги в ситуаціях, що викликають фрустрацію у кого-небудь із членів колективу;
- прийняття на себе відповідальності за стан справ в групі кожним з її членів [291, с. 123].

Виходячи з результатів наших досліджень, ми бачимо, що реформування публічної служби ніяк не вплинуло на покращення морально-психологічного клімату в органах публічної влади (65,2 %) і навіть 11,8 % респондентів побачили негативні зміни за останні роки в цьому показнику. Взаємодія членів організації один з одним також залишається без змін (65,4 %). Але слід пам'ятати, що

ефективніше працює той колектив, де переважає бадьорий, життєрадісний, оптимістичний настрій у взаємовідносинах між службовцями, стосунки будуються на основі співробітництва, взаємної допомоги, доброзичливості, членам колективу подобається брати участь у сумісних справах, разом проводити вільний час, у взаємовідносинах переважає підтримка, критика висловлюється із добрими побажаннями. Тому слід більше уваги приділяти цьому питанню в органах публічної влади. Адже від цього залежать високі показники результатів діяльності органу влади, низька плинність кадрів, високий рівень трудової дисципліни, відсутність напруженості й конфліктності в колективі. Таким чином, наявність сприятливого морально-психологічного клімату в органах публічної влади – це важливий показник задоволеності працівників своєю роботою.

У підтримці та зміцненні організаційної культури також величезне значення має система мотивації та стимулювання, яка, у свою чергу, сприяє покращенню морально-психологічний комфорту в органах публічної влади. Висока плинність кадрів, низька продуктивність та якість прийняття управлінських рішень є наслідками слабкої мотивації праці публічних службовців, що негативно відбивається на результативності діяльності публічної служби в цілому. Перед сучасним управлінням стоїть завдання переконати інших працювати краще, створити у працівників внутрішні спонуки до активної трудової діяльності, підтримувати зацікавленість у праці, формувати потребу в активній діяльності, створювати ситуацію переживання задоволення від отриманих результатів тощо. Тому ефективне управління неможливе без розуміння мотивів і потреб публічного службовця, а також правильного використання стимулів до праці, про що ми писали в попередньому підрозділі.

Також слід звернути увагу на думку респондентів стосовно позитивних змін в організаційній культурі органу, в якому вони працюють. Деякі позитивні зміни публічні службовці бачать за наступними показниками: культура мови та спілкування – 30,1 %; взаємодія підрозділів та комунікаційні зв'язки – 26,3 %; взаємодії членів організації з клієнтами або іншими сторонніми особами – 23,7 %; дотримання норм, цінностей, правил поведінки організації – 23 %; комунікація керівника і підлеглого – 21,4 %; культура організації робочого місця – 21,2 %.

Важливо пам'ятати, що якісне вирішення завдань в органах державної влади та місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане із створенням системи комунікативного зв'язку як в середині організації (між самими публічними службовцями), так і зовні (зв'язки із громадськістю). В органах влади необхідні спеціалісти – соціальні модератори, які здатні організувати конструктивний і результативний комунікативний зв'язок. Органи влади мають розглядатися як надавачі послуг, а громадяни – не як прохачі, відвідувачі, зацікавлені особи, а як клієнти – споживачі цих послуг [142, с. 86]. Тільки за цієї умови влада зможе

налагодити дійсно конструктивний діалог з громадськістю, тобто стане відкритою та ефективною. Ефективне функціонування будь-якого органу державної влади чи місцевого самоврядування безпосередньо залежить від рівня комунікацій у них, які мають різні форми прояву. Однак саме вони визначаються рівень підготовки державних службовців та бажання удосконалити себе, вміння правильно висловлювати та відстоювати свою позицію, та, водночас, уважно слухати думки інших людей. Це умова успішного діалогу й шлях до швидшого вирішення проблеми [178, с. 120].

Ключову роль у комунікаційних зв'язках у середині будь-якого колективу відіграє керівник. Він безпосередньо повинен приймати участь у формуванні сприятливого морально-психологічного клімату в колективі. Важливо при цьому, щоб керівник вмів правильно вибудовувати відносини зі своїми підлеглими, був психологічно компетентним, підтримував дух співробітництва та атмосферу довіри [268]. А також важливо, щоб він був не тільки керівником, а й лідером свого колективу, оскільки не кожен керівник є лідером.

Існують певні відмінні ознаки лідерів і керівників. Серед них науковці виокремлюють такі: керівники шукають сумлінних виконавців, а лідери – односторонніх; керівники не вибачають помилок ні собі, ні іншим, а лідери переважно визнають свої помилки і не бояться відкрито вживати необхідних заходів для їх виправлення; керівники вважають, що підлеглі навіть з високою компетенцією неспроможні виконувати роботу без контролю і вказівок згори. В основі роботи лідера лежить принцип рівності; керівники намагаються створити собі позитивний імідж, хоча це не можливо через конфліктну природу відносин між керівниками і підлеглими. Лідери цінують повагу колег, наділені репутацією людини з високою етикою, з повагою ставляться до працівників, захищають їхні інтереси. Працівники вдячні лідерам і всіляко їх підтримують [202, с. 179].

Керівник мусить вміло контактувати з неформальними лідерами, проте найзначніший ефект організаційного та виховного впливу на підлеглих відбувається з огляду на поєднання керівництва і лідерства. Як зазначає Л. О. Воронько, роль керівника-лідера в колективі є дуже важливою, оскільки саме від нього залежить груповий консенсус, професійна динаміка, якість комунікації, успіх у роботі, морально-психологічний клімат та багато інших факторів становлення й розвитку колективу і кожної особистості в ньому [46, с. 3].

Цікавими, на нашу думку, є результати звіту глибинного інтерв'ю та розгорнутого онлайн-опитування фахівців з питань реформ щодо дослідження організаційної культури публічної служби, яке було проведено у 2018 р. асоціацією «Професійний уряд», Центром з питань демократії, розвитку та верховенства права Стенфордського університету, Київською школою економіки та Секретаріатом Кабінету Міністрів України [85]. Ці результати показують, що партнерський, або



«людяний», стиль управління є найбільш прийнятним для сучасних публічних службовців. Деякі респонденти відзначали, що у їхніх командах, «на жаль, немає лідера, а є керівник». Багато «нових» службовців на некерівних посадах відзначали, що мають складнощі при співпраці з неконструктивними людьми і не дуже вміють переконувати таких людей. З колегами, які «відхиляються» від роботи, вони намагаються не співпрацювати. Позитивне налаштування респондентів на командну роботу у відомстві в цілому переважає, а позитивне сприйняття взаємодії всередині підрозділу абсолютно домінує [85]. На основі глибинних інтерв'ю було з'ясовано, що в сучасних умовах розвитку публічної служби необхідно заохочувати прогресивний лідерський стиль мислення.

Також авторами цього дослідження було зазначено, що для успішної трансформаційної організаційної культури потрібні сильна культура лідерства – каталізатора на найвищому рівні – та сильна лідерська виконавча культура на середньому рівні організації (див. модель формування та етапи розвитку лідерства Біла Джойнера та Стіва Жозефса) (рис. 3.4).



Рис. 3. 4. Модель формування та етапи розвитку лідерства Біла Джойнера та Стіва Жозефса. Джерело: [229]

Згідно моделі Біла Джойнера та Стіва Жозефса пост-героїчні стадії лідерства характеризуються тим, що лідери-синерджайзери, лідери-співтворці, лідери-каталізатори виступають у ролі фасилітаторів, розвивають відповідальність, активно сприяють розвитку кожного працівника. Вони мають на меті створення команди з високим рівнем залученості та зацікавлені у вивченні різних точок зору. Автори зазначають, що «каталізаторська» лідерська культура полягає в формуванні менеджерами бачення довгострокової організаційної гнучкості. Менеджер є лідером з високою залученістю. Лідери активно шукають відгуки та експериментують з новою поведінкою та культурою.

Виконавча лідерська культура передбачає, що менеджери формують стратегічні цілі, зміни всередині команди, організують командну роботу та створюють культуру, орієнтовану на клієнта. Однак, зазвичай вони організують зустрічі для обговорення важливих стратегічних чи організаційних питань для

отримання підтримки власного бачення /поглядів.

Експертна лідерська культура, характеризується як ізольована робота менеджерів, переважанням мікроменеджменту, недостатністю часу для стратегічного підходу до ролі. Стиль лідера-експерта – або твердо підтримувати свою думку, або стримати себе, щоб сподобатись іншим. Це швидше керівник, ніж менеджер. Він створює групу людей, а не команду [85, с. 26].

За результатами глибинного інтерв'ю щодо дослідження організаційної культури публічної служби було з'ясовано, що 90% лідерів зупиняються під стелею пост-героїчного лідерства, лідерів-каталізаторів менше. Стадія «лідера-виконавця» є свого роду культурною стелею, і багато хто бачить її як фінальний пункт розвитку. Наразі лише 10% лідерів досягають пост-героїчних етапів лідера-каталізатора, співтворця або лідера-синерджайзера [85, с. 26]. Однак, не викликає сумніву той факт, що успішні реформи української публічної служби потребують стратегії залучення та розвитку потенціалу лідерів-каталізаторів змін та системних трансформаційних процесів.

Виходячи з вищезазначеного, сильна організаційна культура публічної служби, на нашу думку, передбачає:

- чітке формулювання та орієнтацію на втілення місії або морального кредо відповідного органу влади;
- створення корпоративного духу як умови морально-психологічного комфорту в колективі;
- вибір стилю керівництва;
- визначення змісту мотиваційної політики;
- вироблення принципів, правил, приписів, що, в свою чергу, регулюють етику ділових стосунків.

У свою чергу, корпоративний дух озброює весь колектив єдиною системою цінностей, мотивів, прагнень, забезпечує позиціонування органу влади у зовнішньому середовищі та створює духовно-емоційний та морально-психологічний комфорт всередині колективу. Тому сильна організаційна культура це результат загальної історії успіху, спільних цінностей, спільної мети, які об'єднують членів всього колективу. Вона повинна включати наступні характеристики: 1) мати інноваційну орієнтацію; 2) своєчасно адаптуватися до умов, що змінюються; 3) бути відкритою і публічною, що включає створення розвиненої системи каналів зворотного зв'язку між службовцями різного рівня і громадськістю; 4) розвиватися гармонійно, що передбачає задіяння потенціалу всіх підсистем організаційної культури для досягнення цілей і виконання завдань, що стоять перед публічними службовцями.

Отже, слід зауважити, що зміни в організаційній культурі відбуваються дуже повільно. Звичайно, процес реформування організаційної культури достатньо

складний, вимагає значних витрат часу і зусиль, високого професіоналізму керівників. Зміни дуже часто викликають незадоволеність колективу, часто сприймаються болісно. Для створення нової організаційної культури потрібен час, оскільки зміна організаційної культури потребує формування нової місії та цілей організації, зокрема публічної служби, розробку нових цінностей і моделей поведінки публічних службовців, які будуть сприйняті всіма співробітниками. Сильна організаційна культура формує позитивну репутацію публічної служби, що, у свою чергу, є важливим фактором підняття довіри до органів публічної влади. У добре налагодженій державній установі кожний публічний службовець почуває себе частиною колективу та показує високі результати професійної діяльності. Тому організаційну культуру необхідно і надалі вивчати, стежити за її формуванням, удосконалювати і регулювати її зміни.

### **3.4. Етикет як складова позитивного образу публічного службовця**

Дотримуватися вимог етикету необхідно завжди та в будь-якій ситуації. Але є професії, де робити це особливо важливо. Це стосується публічної служби, на імідж якої дуже впливає особистість публічного службовця, його культура поведінки, їх знання норм етикету. Одяг, взуття, зокрема зачіска, прикраси, косметика публічних службовців повинні створювати образ порядної людини з високими моральними цінностями. Будь-які вади, недоліки, помилки, проблеми у вирішенні справ, приниження гідності людини формують негативний імідж як конкретному публічному службовцеві, так і державному органу в цілому. Діяльність публічних службовців завжди знаходиться під пильною увагою суспільства, тому їх поведінка, зовнішній вигляд, мова, манера поводження в цілому, повинні бути бездоганні.

Вважається, що основоположниками класичного етикету є країни, де керівними особами були монархи. Такими країнами були Англія і Франція. Загальновідомою є думка про те, що термін «етикет» запозичено з французької мови (фр. «etiquette» – ярлик, етикетка). У сучасному вигляді і значенні це слово було вперше вжито при дворі короля Франції Людовіка XIV – гостям були роздані картки (етикетки) з викладом того, як вони повинні триматися. Взагалі у ті часи, щоб показати певну дистанцію між правителем та іншими особами, були встановлені певні правила спілкування з ним, знаходження у палаці та правила поведінки на певних заходах. Етикету мали дотримуватися всі – як сам король, так і всі його підлеглі, щоб бути у його пошані. Існували спеціально навчені особи при дворах, місією яких було слідкувати за точною реалізацією придворного

етикету. Від правильно пришитого гудзика до того, яку страву першою подавати до столу [65].

Згідно з великим тлумачним словником української мови, етикет – це установлені норми поведінки й правила ввічливості в будь-якому товаристві [37, с. 267]. У сучасному словнику з етики, етикет визначається як «сукупність правил поведінки, що регулює зовнішні прояви людських взаємин (поведінка в громадських місцях, поводження з оточуючими людьми, форми звертання і привітання, манери поведінки, одяг тощо)». Етикет регламентує поведінку людини в певних ситуаціях і зазвичай є зовнішньою формою прояву людських стосунків. Але, як відомо, форма і зміст людини завжди перебувають у тісному взаємозв'язку, тому ігнорувати правила етикету не можна. Етикет – це не тільки правила гарного тону, але й правила поведінки людини, загальноприйняті порядки, які несуть у собі відбиття особистості людини, її духовного рівня й характеру загалом, порядок поведінки в певній ситуації [320, с. 177].

Соціальна значущість етикету полягає в тому, що він відображає рівність і нерівність індивідів та груп (як зовнішню, так і внутрішню), соціальну ієрархію, що склалася в суспільстві. Важливою функцією етикету є попередження конфліктних ситуацій у міжособистісному спілкуванні. Недотримання етикетних вимог у багатьох випадках призводить до безглузких непорозумінь, роздратувань, до неможливості досягти взаєморозуміння, конструктивних результатів, до свавільних дій, інструментального ставлення у професійних відносинах (відносинах «керівник-підлеглий») [32, с. 89]. Етикет завжди підпорядкований сформованій системі культурних цінностей. Прийняти етикетні норми – значить визнати себе членом даної соціальної групи або суспільства в цілому і підкоритися сформованим культурним цінностям.

Етикетні правила відпрацьовуються віками, але вони втрачають свою дієвість, якщо нехтують вимогами сучасності. Сучасний етикет значно відрізняється від хороших манер часів французького короля. Але все таки, варто зазначити, що значна частина його правил прийшла до нас з історії, а деякі – навіть із стародавньої історії. Сучасний етикет успадковує звичаї і традиції поведінки всіх народів [137, с. 185]. Нині відбувається демократизація етикету, що виражається у знятті певних умов, універсалізації етикету. Ці зміни торкаються всього розмаїття людських стосунків.

У публічних службовців у процесі діяльності стихійно укладаються власні правила, стереотипи, шаблони поводження, свій професійний етикет. За характерними виявами манер, висловлювань, стилю одягу можливо виявити, до якої професії, соціальної групи належить індивід.

Разом з тим соціальне оточення висуває до професійних груп низку вимог як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. У цьому контексті кожен представник професії повинен відповідати власним поведінням, етикетними манерами своєму професійному статусу.

У професійній діяльності публічного службовця етикет набуває особливого значення. Так як саме публічний службовець є обличчям держави, йому доводиться спілкуватися з великою кількістю людей, він завжди знаходиться під пильною увагою суспільства. Вихована людина не обов'язково може бути публічним службовцем, але публічний службовець зобов'язаний бути культурною людиною. Тому його манера поведінки, мова спілкування, зовнішній вигляд, моральні норми вказують на відповідність його займаної посади та визначають не тільки особистий авторитет, а й авторитет влади, з якою він асоціюється у населення.

Слід зазначити, що в системі публічної служби формування етикету відбувається на основі застосування загальних та спеціальних принципів. Загальні принципи визначені в Законі України «Про державну службу» [223] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [241]. До спеціальних принципів, за думкою вітчизняного вченого І. І. Хожило, можна віднести: «інституційну ієрархічність, ситуативність службової поведінки, доцільність дій, естетичну привабливість, дотримання народних звичаїв і традицій, толерантність, креативність, адекватність, простоту організації, безособовість тощо» [336, с. 6].

Етикет публічного службовця є важливою частиною його професійної діяльності, яку необхідно постійно вдосконалювати. Поняття етикету публічного службовця походить від поняття службовий етикетта, враховуючи специфіку публічної служби, означає сукупність загальноприйнятих правил поведінки, що регулюють та регламентують культуру та стиль роботи публічного службовця, покращують взаємовідносини у процесі виконання ними своїх професійних обов'язків.

Основою етикету публічного службовця є базові принципи сучасного етикету, що сьогодні є загальноприйнятими в усьому світі. Ці принципи зорієнтовані на гідність людини як найвищу цінність. Багато досліджень, розглядаючи ці принципи, відносять до них:

- гуманізм;
- доцільність дій;
- зовнішній вигляд;
- повагу до традицій своєї країни та інших країн [93, с. 144].

Також до них необхідно додати принцип субординації та культуру мови.



Принцип гуманізму, людяності складає морально-етичну основу етикету та втілюється у таких його нормах, як:

– ввічливість – дотримання загальноприйнятих правил пристойності, вміння поводитися чемно, доброзичливе ставлення до людей, бажання добра іншій людині;

– тактовність – уміння дотримуватися певної міри у відносинах (службових, ділових, особистих тощо) між людьми. Це вміння в будь-якій ситуації «поставити себе» на місце іншої людини. Завдяки цим умінням людина відчуває як себе вести в кожній конкретній ситуації, щоб бути правильно зрозумілим і не образити оточуючих;

– коректність – офіційна, переважно службова й дещо сухувата, холодна ввічливість, особливе вміння стримувати себе в будь-яких обставинах, конфліктах, уміння поводитися, не принижуючи гідність інших;

– скромність – уміння співставляти самооцінку з думками людей, не переоцінювати себе, не підкреслювати своєї значущості та не афішувати своїх переваг, бути поміркованим у вимогах;

– вихованість – знання загальноприйнятих норм і правил поведінки. Привітна, доброзичлива людина, з приємними манерами, почуттям власної гідності і знанням правил пристойності (етичності) викликає позитивну реакцію оточуючих, їхню симпатію. Це допомагає їй швидше досягти контакту з людьми, формує упевненість у собі, створює умови для досягнення психічного комфорту в сім'ї, серед друзів, на роботі [147, с. 220].

Принцип доцільності дій передбачає вибір моделі поведінки публічним службовцем у нестандартних для нього ситуаціях, спираючись на здоровий глузд. Сучасний етикет передбачає можливість вибору, але головне, щоб під час цього вибору обов'язково враховувалася повага до людини, готовність надати допомогу тощо. Також завжди необхідно ставити себе на місце співрозмовника та не забувати, що зручно повинно бути не тільки нам, а й людям, з якими ми спілкуємося [93, с. 144].

Згідно з наступним принципом етикету публічного службовця, правила етикету визначаються вимогами естетичної привабливості та зовнішнього вигляду. Тобто, виходячи з цього принципу, не достатньо, щоб людина була тільки вихована та доброзичлива, а й важливо, щоб вона була охайно та елегантно одягнена та її зовнішній вигляд відповідав конкретній ситуації. Цей принцип зорієнтований на єдність форми та змісту вчинків. Тому доброзичливе ставлення до людей має бути естетично оформлене [138, с. 59].

Відомо, що враження про людину формується протягом перших 15 секунд спілкування. Тут має значення кожна деталь: офіційно-діловий стиль одягу, зачіска і макіяж, жести й міміка, хода і постава, манера тощо. Вимоги до зовнішнього вигляду публічного службовця наповнюються новим змістом в умовах усе більшої відкритості діяльності державних структур. Зовнішній вигляд – це перший крок до успіху будь-якої справи [93, с. 145].

Як зазначає І. І. Хожило, етикет зовнішнього вигляду дозволяє вирішувати деякі завдання інституційного розвитку, а саме: створює правильне уявлення про особистість публічного службовця; адаптує образ публічного службовця до займаної посади; виокремлює риси професіоналізму і добрих ділових манер; забезпечує позитивне сприйняття публічного службовця як співробітниками, так і громадянами [336, с. 7].

Розуміючи важливість питання, останнім часом в Україні робляться певні кроки до запровадження дрес-коду на публічній службі. Так, наприклад, у п. 11 Розділу 2 Загальних правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (2016 р.) зазначено, що «одяг державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування повинен бути офіційно-ділового стилю і відповідати загальноприйнятим вимогам пристойності» [99]. Також багато державних органів, органів місцевого самоврядування затверджують рекомендації щодо зовнішнього вигляду (дрес-коду) своїх працівників.

Проаналізувавши деякі з цих документів слід підсумувати, що всі ці рекомендації виходять з загальних правил ділового етикету зовнішнього вигляду. Тобто публічний службовець повинен розуміти, що його одяг повинен відповідати основному призначенню його діяльності – бути функціонально доцільним, зручним для роботи, не відволікати уваги ні самого працівника, ні оточуючих від справи. Строгість, охайність і елегантність одягу публічного службовця символізують надійність, стабільність, значимість і культуру публічного управління. Речі мають гармоніювати між собою; одяг повинен бути відповідним ситуації та часу. Неприйнятним є одяг надто дешевий, поношений, мішкуватий, неохайний, що не відповідає діловому стилю [32, с. 103].

Звичайно, не всі рекомендації сприймаються позитивно публічними службовцями, та деякі пункти рекомендацій у багатьох викликають обурення. Органи публічної влади часто встановлюють достатньо жорсткі обмеження у одязі, які працівник, в силу своїх матеріальних можливостей, не може виконати. Наприклад, якщо в рекомендаціях звучить, що речі повинні бути високої якості, з високоякісної тканини, два дні підряд не можна ходити на роботу в одному і тому ж вбранні, то звичайно цей орган повинен хоча б частково компенсувати витрати на такий одяг. Окремі

вимоги містять ознаки дискримінації (коректною прикрасою є обручка; хрестик носити під одягом; не використовувати аромати з пряними нотами в першій половині дня, бо жінки можуть дратуватись, якщо відчують неприємний для себе запах; денний макіяж має бути стриманим, помірним, особливо у спекотні дні – шар тіней, тонального крему і пудри повинен бути гранично тонким, а туш – вологостійкою).

Цікавим є досвід деяких держав щодо додержання дрес-коду. Так, наприклад у Парламенті Великобританії заборонено з'являтися в залі засідань в головних уборах, з орденами та нагородами. Крім того, депутатам Великобританії заборонено носити футболки з написами. В Європарламенті діють чіткі правила стосовно зовнішнього вигляду. І як наголошують фахівці, винятки становлять лише засідання присвячені розгляду соціальних питань – там можливо одягти «Casual». Відомо, що в парламенті Італії журналістам, які прийшли в неналежній формі на вході видають піджаки. У багатьох державах відвідувачі парламенту, а також депутати приходять на засідання в національному одязі. Натомість, у Молдові суворо підійшли до питання дрес-коду законодавців. За невідповідність правилам зовнішнього вигляду, а також манерам поведінки депутат може отримати покарання [126, с. 417].

Отже, зовнішній вигляд публічного службовця є важливим фактором його успішної професійної діяльності, що служить своєрідним кодом його надійності, вихованості, компетентності, респектабельності тощо. Ігнорування стандартів зовнішнього вигляду часто призводить до проблеми ефективної комунікації, проблеми взаємодії чиновників з населенням. Звичайно, зовнішній вигляд повинен відповідати місцю, часу і характеру діяльності публічного службовця. Отже, зважаючи на важливість питання існує нагальна необхідність вироблення коректного правового та управлінського алгоритму встановлення дрес-коду для публічних службовців.

В умовах глобалізації та розширення міжнародних зв'язків набуває все більшого значення принцип поваги до традицій своєї країни та традицій інших країн, з якими відбуваються ділові контакти. Звичайно, публічний службовець повинен володіти культурою міжнародного спілкування та враховувати звичаї, традиції, культуру тієї країни, в яку він приїжджає з діловим візитом. За всі ці питання відповідає міжнародний службовий (діловий) етикет, який представляє собою правила поведінки як в офіційній, так і в неофіційній обстановці та побудований на взаємоповазі до національних традицій, психології націй, укладів життя і релігійних поглядів кожної країни. Універсальними правилами, які діють практично в кожній країні та які необхідно обов'язково дотримуватися публічними службовцями є:

- ввічливість у спілкуванні;
- повага до свят, їжі, релігії, керівництва країни, в якій ви знаходитесь;
- правильна вимова імен осіб, з якими ведуться переговори, а також тих, хто керує країною;
- відмова від порівняння країни перебування з власною країною і її традиціями;
- відмова від критики держави, яка виступає приймаючою стороною, її політики, національних особливостей;
- суворе дотримання пунктуальності;
- офіційне ведення кореспонденції.

Також, щоб не допустити помилок при взаємодії з іноземними партнерами, необхідно скористатися послугами досвідченого перекладача.

Тому, перш ніж вирушити в зарубіжну поїздку або прийняти у себе представників іншої країни, публічному службовцю обов'язково треба дізнатися особливості національного етикету тієї країни, куди він вирушає з діловим візитом або представників якої країни він збирається прийняти.

Принцип субординації є також дуже важливим у діловій та професійній комунікації публічного службовця. Цей принцип диктує зовнішню форму поведінки службовців у багатьох ситуаціях ділового спілкування, визначаючи порядок вітання, представлення, звернення. Слід зазначити, що на публічній службі відносини будуються з урахуванням певної ієрархії та влади. При цьому ранг, посада є основними перевагами при дотриманні субординації. Вік, стать не підкреслюється та не відіграє великої ролі. Тобто як чоловіки, так і жінки, які займають однакові посади, мають відчувати рівне ставлення до себе від керівника, колег, суспільства. Існують певні еталони поведінки, яких повинні дотримуватися публічні службовці, зокрема: у відносинах між керівниками та підлеглими («згори донизу», «знизу в гору»), між співробітниками одного посадового рівня (за горизонталлю) [148, с. 15].

Відносини керівника та підлеглого впливають на характер ділового спілкування всього колективу та в великій мірі визначають його морально-психологічний клімат. У професійній діяльності публічний службовець, що займає керівну посаду, виконує різні функції: координатора, інформатора, управлінця. Тому головним його завданням є допомогти працівникам зрозуміти призначення виконуваних ними функцій, спрямувати у потрібному напрямку діяльність і виконавчу дисципліну службовців та збудувати сприятливий морально-психологічний клімат у колективі. Саме на цьому рівні формуються, у першу чергу, еталони поведінки. Окреслимо деякі з них: критикувати можна дії і вчинки, а не особистість людини; керівнику

ніколи не потрібно показувати, що він не володіє якоюсь ситуацією; необхідно дотримуватися принципу розподільної справедливості (чим більше заслуги, тим більше винагорода); треба зміцнювати у підлеглого почуття власної гідності; рекомендується висловлювати зауваження до підлеглого не публічно; головне – необхідно користуватися принципом «Ставтеся до своїх підлеглих так, як би ви хотіли, щоб до вас ставилися керівники».

Якщо говорити про комунікацію по горизонталі, то це справа також не проста. У даному випадку учасники ділового спілкування повинні відчувати себе рівними по відношенню один до одного. Але нерідко вони є суперниками в боротьбі за успіх і просування по службі. У той же самий час це люди, які належать до однієї команди. Тому важливо, щоб їх об'єднувала спільна мета. Основними етичними правилами взаємодії між колегами є: будьте доброзичливими, демонструйте впевненість у собі; виявляйте скромність, не перебільшуйте власну значимість та ділові можливості; не давайте обіцянок, які не можете виконати; досягніть чіткого розподілу прав і відповідальності у виконанні спільної роботи (якщо цього не зробив керівник, спробуйте зробити це самі); визнавайте помилки, не приховуйте власних труднощів, звертайтеся з проханням про допомогу, пропонуйте колегам свою допомогу; ставтеся з повагою до позиції інших; не лізьте іншій людині в душу, на роботі не прийнято запитувати про особисті справи, проблеми тощо [28, с. 133].

Ще одним важливим принципом етикету є культура мови (мовленнєвий етикет). Слід зазначити, що мова є важливим аспектом професійної діяльності публічного службовця, що формує як його імідж, так і імідж всієї публічної служби. Звичайно публічний службовець повинен володіти державною мовою. Водночас мова державного службовця має бути стилістично грамотною, чіткою, зрозумілою, доступною кожному відвідувачеві. Публічний службовець у своїй діяльності має дотримуватися основних вимог мовлення: його мовлення має бути змістовним, що полягає в чіткому та повному розумінні теми мовцем; мова має бути багатою та насиченою різноманітними засобами для вираження своєї думки, уникнення тавтології та однотипних слів та словосполучень [324].

Професійна діяльність публічного службовця безпосередньо пов'язана з комунікацією. В офіційній обстановці публічний службовець повинен вміло користуватися етикетними формулами мови, які використовуються при вітанні, запрошенні, знайомстві, пропозиції, прощанні тощо. У таблиці 3.5. наведені деякі етикетні формули мови:



Таблиця 3.5

## Етикетні формули мови

Ситуації	Етикетні формули	Етикетні норми
Вітання	Добрий ранок (день, вечір)! Здрастуйте! Вітаю Вас!	Вітаючись дивіться людині у вічі, не тримайте руки в кишенях. Зніміть рукавички (у рукавичках може дозволити собі вітатися лише жінка). Першим вітається чоловік з жінкою, молода людина – зі старшою, підлеглий з керівником. На службі жінка має рівні права з чоловіком, тому може вітатися першою. Незалежно від віку, статі, посади тощо першим (першою) вітається той (та), хто заходить до кімнати (кабінету). Не прийнято вітатися через поріг, через стіл, через будь-яку перегородку. У службовому етикеті рекомендується вітаючись вставати. Якщо ж працівник вітається зі старшим за рангом, то він може сісти лише після того, як сяде керівник, або з його дозволу. При зустрічі зі знайомими людьми або з людьми, яких ви не знаєте, але часто зустрічаєте необхідно вітатися. Хто заходить до приміщення, той, хто проходить повз стоячого(их) повинен привітатися першим зі всіма
Знайомство	Дозвольте представити ... (познайомити, рекомендувати)... Я хочу познайомити Вас. Рекомендую .... Маю честь представити ... (рекомендувати) тощо.	Знайомити між собою можна лише знайомих нам людей, якщо вони цього бажають або якщо вони підходять до вас під час розмови. Першим називають молодшого за віком. Якщо знайомлять однолітків – першим називають молодшого за посадою, при різних посадах – того, хто підійшов, чоловіка – потім жінку (лише якщо чоловік вельми старий – жінку представляють першою). Називають спочатку ім'я, по батькові, прізвище, а потім посаду. Якщо людина дуже відома, посада не називається.
Прохання	Будь ласка, будьте ласкаві, прошу Вас, маю до Вас прохання, чи можу звернутися до Вас із проханням..., дозвольте Вас попросити, Якщо Вам не важко... тощо.	Не починайте прохання з питання, це може відвернути увагу від суті прохання. Чітко і переконливо, ввічливо і тактовно формулюйте прохання. Не просіть зі сльозами на очах – може викликати непередбачену реакцію. Просіть реальні речі, якщо хочете отримати реальний результат. Просіть з позитивним очікуванням, адже в більшості випадків не відмовляють, коли просять з добром.
Зауваження	Я змушений зробити Вам зауваження; Ви не зовсім добре вчинили (зробили, сказали); Ви напевно, недостатньо це обміркували (продумали як слід).	Робіть зауваження лише віч-на-віч; уникайте прямої критики (сховайте критику між 2 компліментами); робіть це по-дружньому; покажіть чи розкажіть, як правильно було б виконати те чи інше завдання; переконайте співбесідника в тому, що він зможе впоратися з дорученою справою; вибачьтеся при незаслуженій образі (з тією ж ступенню публічності).

Прощання	До побачення! До зустрічі! Дозвольте попрощатися! Добраніч (На добраніч!) До завтра! На все добре! Усього Вам найкращого! Хай щастить! Прощавайте!	Репліки прощання проголошує той, хто йде першим. Відсутність прощальної етикетної формули при закінченні розмови є свідченням неповаги до комунікативних партнерів, власної невихованості або ж демонстрація небажання повторної комунікації в майбутньому.
----------	---	--

Табл. складено на основі джерел: [32; 82; 148].

Однак мовленнєвий етикет представляє собою не тільки систему стійких етикетних формул, а й особливий психологічний клімат спілкування. Навіть найкрасивіше етикетне звертання не буде сприяти продуктивному спілкуванню, якщо воно говорить без поваги до адресата та з певною агресією. Отже, велике значення в спілкуванні відіграє інтонація, не слід допускати тиск на співрозмовника, використовувати категоричні оцінки та доводити свою правоту. Вміти слухати також є необхідною умовою для ввічливої і вихованої людини, як і вміти говорити, і, якщо ви хочете, щоб вас слухали, треба самому слухати.

Виходячи з вищезазначеного та на основі визначень багатьох вчених, мовленнєвий етикет представляє собою сукупність усталених етикетних мовних формул, форм спілкування, а також правил їх вживання у різних ситуаціях, головною умовою якого є підтримка спілкування в доброзичливій тональності.

Важливим елементом мовленнєвого етикету є етикет ділового спілкування, який відповідає певним принципам:

- кооперативності – «твій вчинок має бути таким, якого вимагає спільний напрямок діяльності» (зусилля публічного службовця мають бути спрямовані на професійну діяльність, з врахуванням індивідуальних та колективних цілей);
- достатності – «говори не більше не менше, ніж це потрібно в даний час» (головна цінність – це час);
- якості – «не обмануй – не обмануть тебе» (якщо оточуючі бачать фальш і брехню, то немає впевненості в якості та результативності їх дій назустріч);
- доцільності – «роби, у першу чергу те, що є головним» (визначення першочергового завдання для публічного службовця – це запорука його ефективної діяльності);
- розуміння – «висловлюйся чітко, зрозуміло, впевнено, не від-

хилляючись від теми» (у ділових контактах дуже важливим є правильне розуміння питання);

– креативність – «зумій завжди знайти правильне рішення» (завжди є варіант вирішення проблеми, головне – творчо підійти до цього процесу);

– індивідуальність – «умій слухати і розуміти співрозмовника, враховуючи його особливості» [148, с. 130].

Мова публічних службовців як представників держави формує так звану «мовленнєву моду» в суспільстві, у зв'язку з цим вони мають бути взірцем правильного мовлення. Публічний службовець, який вміє чітко і ясно висловлювати свою думку, має більшу перевагу над іншими. Знання основних засобів мовленнєвого етикету, внутрішній такт, загальна культура допоможуть публічному службовцю підібрати найефективніший і найдоречніший спосіб висловлення в різних ситуаціях. Таким чином, рівень володіння публічним службовцем мовленнєвим етикетом визначає ступінь його професійної придатності. Крім того, знання основних правил мовленнєвого етикету сприяє зростанню авторитету, породжує довіру і повагу до людини, яка виконує функції держави.

Отже, знання та дотримання основних принципів, правил та норм сучасного етикету є необхідною складовою діяльності публічного службовця, яке допомагає йому упевнено зорієнтуватися в будь-якій нестандартній ситуації та не зробити помилок, які можуть завдати серйозної шкоди його репутації. Також можна зробити висновок, що професіоналізм публічного службовця повинен визначатися не тільки рівнем освіченості, а й дотриманням основних принципів етикету. При цьому дуже важливо, щоб ці принципи були поєднані з відповідними формами зовнішньої поведінки, основу якої складають повага до людини та її гідності, ввічливість, тактовність, скромність, точність, естетична привабливість вчинків. Тому публічному службовцю постійно треба вчитися взаємодіяти з навколишнім середовищем, йти в ногу з часом, щоб гідно виправдовувати очікування громадянськості.

## **РОЗДІЛ 4**

### **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

#### **4.1. Меритократизація публічної служби та її вплив на етику поведінки публічних службовців**

У сучасному українському суспільстві відбувається корінне перетворення соціальних структур та інститутів. Змінюються форми власності, економічні відносини, система і відносини влади, ідеологічні, а частково – й духовні основи. Подібні соціальні зміни характерні для переломних періодів суспільного розвитку. Пануючі в сучасному суспільстві морально-етичні установки, норми, психологічний настрій громадян визначають темпи і спрямованість його розвитку, соціальну надійність загалом. Це пояснюється специфікою самого суспільства – відбувається різке ослаблення багатьох політичних, економічних і правових механізмів регулювання поведінки людини в суспільстві. Єдиною основою для подібного регулювання значною мірою є ціннісні орієнтації особистості. Поряд з цим суттєво зростає вплив на людей психологічного чинника в управлінні та відповідних соціально-психологічних методів управління. Саме це визначає характер реакції громадян на економічні катаклізми та соціально-політичні зміни, проблеми, що обумовлює порівняно високий рівень стабільності суспільства. Корінним чином змінюється наявність і характер пануючих у суспільстві уявлень про бажаний шлях соціального розвитку. Якісно змінюються базові ціннісні орієнтації людей. Вкрай нестабільним є рівень суспільного терпіння, значний вплив на нього здійснює морально-етичний чинник. Змінюються критерії і соціальна значущість етичних оцінок різних структур влади, суспільних та громадських лідерів, публічних службовців тощо.

На думку багатьох вчених, сьогодні панує моральний плюралізм і певна розмитість морально-етичних норм, властива перехідним суспільствам. Кожна особистість має свою більш менш певну систему етичних цінностей. І це – особливий та важливий чинник суспільно-політичного розвитку, адже на нього здійснюють вплив, зокрема, моральні норми інших окремих людей та суб'єктів. У ціннісних орієнтаціях людей значно зменшилася сфера соціального, різко зросла

значущість суто індивідуалістичних цінностей. Проте даний процес не можна охарактеризувати як однозначно негативний. Позитивним у ньому є розвиток такої важливої духовної якості, як усвідомлення людиною себе вільною, незалежною, самоцінною особистістю. У той же час не можна ігнорувати й негативні аспекти сучасної етичної переорієнтації людей: деформації життєвих установок, розмивання меж етичного і аморального.

Суспільно схвалений поведінковий стереотип є однією з передумов формування моральності та моралі як сукупності схвалених норм, інституційних засобів (система права, сім'я, церква, школа, заклад освіти, професія, політична партія і т. п.), які забезпечують підтримку комплексу норм і цінностей, що склався, систематизація якого забезпечується етичними концепціями різного походження (наприклад, конфуціанство, християнство, комунізм, етичні кодекси, правила поведінки і т. п.). В плані формування змісту будь-якої діяльності важливими виявляються три елементи: поведінковий стереотип (як норма), з морально-етичними правилами групової взаємодії; інституційні засоби; етичні концепції, що регулюють етичну інфраструктуру суспільства та його сфер.

Дослідження етичних устроїв суспільства і професій (професійних сфер) як інститутів відбувається з урахуванням їх функціональних характеристик, а також з вивченням механізму форматування потреб і поведінкових особливостей в етичну модель. Для цього дається порівняльний аналіз етичних моделей і функціонального співвідношення «типового характеру поведінки» і «форми самоорганізації», що склалися, цілей соціуму та індивіда, цілей і технологій досягнення цієї мети, цілей і норм, що регламентують прагнення до цих цілей. Важливим є дослідження загальної морально-етичної моделі публічного службовця, а також специфічних моделей певних категорій та груп публічних службовців, які б відображали в собі зміст та напрями сучасних реформ та трансформаційні процеси в публічному управлінні України. До такої групи ми відносимо організаційних лідерів, лідерів-катализаторів, лідерів-синерджайзерів, які посідають важливе місце в етичній інфраструктурі публічної служби будь-якої країни.

Розглядаючи людське суспільство та сферу управління у ньому, необхідно спиратися на те, що зумовлює дії індивідів – на людські потреби, вивчення яких має давню традицію і найчастіше визначається цілями дослідження. Так, наприклад, Пітірім Сорокін, розглядаючи причини революцій, прийшов до висновку, що причиною їх є придушення «базових інстинктів більшості населення» (інстинкт індивідуального



самозбереження; інстинкт групового самозбереження; травний інстинкт; інстинкт свободи; власницький інстинкт; сексуальний інстинкт) [298]. Інстинкти, зазначені П. Сорокіним, за суттю ті ж, що й потреби А. Маслоу (фізіологічна; потреби в безпеці; потреба в спілкуванні; потреба в пошані; потреба в самоактуалізації). Як зазначає П. Сорокін, придушення потреб веде до соціальної агресії, а інтенсифікація потреб, їх реалізація веде до придушення здібності до самоактуалізації.

Серед потреб особливу роль відіграє потреба в самоактуалізації. На відміну від інших потреб, що забезпечують самозбереження індивіда (або соціуму), потреба в самоактуалізації є потребою в грі, яка «порушує» принцип самозбереження. Самоактуалізація є важливою умовою професійної діяльності у сфері публічного управління, оскільки відіграє важливу роль у процесі професійного становлення суб'єкта діяльності, коли формуються його професійна компетентність, професійно важливі якості, професійна культура (а в її складі – морально-етичні та інші, включаючи лідерські якості).

Концепція ієрархії потреб А. Маслоу, і будь-яка інша етична або психологічна концепції по-своєму оцінюють самоактуалізацію як найбільш значущу і вищу для людини потребу [165]. Індивідуальна самоактуалізація, вписана в етичну інфраструктуру публічної служби, повинна забезпечувати стійке й динамічне функціонування та розвиток як самих публічних службовців, включаючи лідерів, публічної служби і публічного управління в цілому. Самоактуалізація, підкреслимо, відіграє важливу роль у формуванні лідера, керівника, працівника апарату публічного управління у процесі професіоналізації. Але самоактуалізація організаційного лідера, лідера-каталізатора, лідера-синерджайзера, що не має соціально-професійної спрямованості, етичної визначеності у напрямку реалізації принципу служіння народу, руйнує індивіда-публічного службовця, його професійну діяльність у плані дотримання принципів, норм, результатів праці, одночасно руйнуючи державу, суспільство та їх інститути.

Професійна культура публічної служби та публічних службовців, вміщуючи в собі морально-етичні цінності, принципи, норми, формує своє нормативно схвалене «поле» для суспільно-професійної самоактуалізації у зазначеній професійній сфері. Дії індивідів-публічних службовців, організаційних лідерів, лідерів-каталізаторів, лідерів-синерджайзерів визначені, зазвичай, задоволенням потреб у владі, у визнанні, прагненням до самоактуалізації (тобто цільовим прагненням у професії, суспільно схваленим змістом та правилами діяльності), що

забезпечує самоіснування та різні аспекти розвитку суб'єкта діяльності в імперативній формулі «треба» та може не відповідати забезпеченню самоіснування індивіда, виходячи з прагнення «хочу».

Так звані «цільові» прагнення та потреби, інтереси визначають самоіснування соціуму, те, що в цілому «потрібне» цьому соціуму. Для окремого індивіда «потрібне» для соціуму формується як «належне» для нього або як комплекс примушення індивіда до певних дій, тому для будь-якого суспільства реальним є виникнення суперечностей (і навіть конфлікту) між цільовим та ігровим прагненнями. У публічному управлінні, очолюваному організаційними лідерами, лідерами-каталізаторами, лідерами-синерджайзерами, «потрібне» для соціуму формується як імперативно «належне» та «необхідне для виконання» для лідера, як принцип (комплекс принципів) діяльності, як результат професійної діяльності, як морально-етичний комплекс примушення індивіда до певних дій, тому для будь-якого суспільства реальним є виникнення суперечностей (і навіть конфлікту) між цільовим та ігровим прагненнями.

У зв'язку з цим, суспільство через соціальні інститути (до яких належить інститут публічної служби, інститут лідерства у складі етичної інфраструктури зазначеної служби) виробляє механізм регуляції між «потрібним» і «належним», між самореалізацією та самозбереженням. Такий механізм повинен відповідати наступним умовам:

– відповідати ментально-культурним особливостям суспільства та соціуму, враховувати спектр характерів та проявів політичної активності (переважно пасивний – переважно активний – переважно імпульсивний) суспільства й відповідати інтелектуальним, освітнім характеристикам дієздатного населення (у першу чергу громадян, які мають конституційні права в політичній сфері) у найзагальнішому вигляді, відповідати раціональній або аттрактивній орієнтації мислення електорату. Переважно пасивним суспільствам необхідний один комплекс технологій, механізмів та засобів (а відтак – принципів, морально-етичних засад) публічного управління, а переважно активним – інший, як і для аттрактивних суспільств необхідний один комплекс технологій, механізмів та засобів (а відтак – принципів, морально-етичних засад) публічного управління, а для раціональних інший;

– виходити з реалій самореалізації і самозбереження, тобто спиратися на комплекс імперативних норм (включаючи морально-етичні), типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад, змісту посадових дій, професійної діяльності та її результатів (підтримуючи

при цьому меритократичну «систему заслуг»), що склалися, а також будуватися, як доводить практика публічного управління, на комплексі адміністративних стереотипів бачення, мислення та алгоритмів дій;

– збудувати «мотиваційний коридор», або створити умови для використання внутрішніх якостей та активності індивіда в цілях самоіснування суспільства та соціуму та системи публічного управління як одного з основних механізмів реалізації волі народу. Така «мотиваційна умова», нарівні з умовами соціальної орієнтації, адаптації, активізації, навчання, виховання [343], повинна бути здатна спрямувати соціальні ліфти (включаючи професійну сферу публічного управління) у суспільстві на підтримку соціуму, його збереження й сталий розвиток.

Тобто ми ще раз довели, що існування соціальної системи припускає появу соціального управління, головною функцією якого є підтримка самозбереження [326; 333; 357]. Разом з тим, системі властиві потреби, інтереси, що виступають як конфліктні публічному управлінню. Тому необхідним є морально-етичний механізм, що поділяється більшістю громадян та передбачає вирішення конфлікту між публічним управлінням та певними прагненнями соціуму. Чим більш спонтанна активність соціуму, тим актуальніше для нього вирішення такого конфлікту.

М. Вебер і А. Маслоу надали докладний опис етичної парадигми західного суспільства. Згідно з концепцією А. Маслоу, соціум повинен гарантувати задоволення типових потреб індивідів (перші чотири потреби), у такому разі для самоіснування він отримає індивідуальну енергію індивідів, що самоактуалізуються. Згідно з концепцією А. Маслоу, через поетапне задоволення всіх потреб самозбереження можна прийти до самоактуалізації. Якщо виявилася порушеною одна з потреб самозбереження, то самоактуалізація є неможливою. Відтак, через задоволення професійних потреб публічних службовців відкриваються умови їх продуктивної професіоналізації, зокрема через самоактуалізацію.

Основною функцією етичного устрою як системи в цілому є ув'язка цілей соціуму та індивіда та цілей (індивіда і суспільства) і норм (способів їх досягнення). Етичний устрій покликаний відфільтрувати з усієї сукупності можливих цілей і норм, створених культурою, ті, які можуть скластися в цілісність, що забезпечує підтримку характеру дій індивідів і форми управління, що склалася, а також зняття напруги між ними. Відповідно до цього етичний устрій передбачає оцінку цілей і норм культури.

В умовах глобалізації публічне управління все більше розглядається як управління людськими ресурсами, у процесі якого публічні службовці мають забезпечувати реалізацію політики з орієнтацією на людину, особистість, громадянина. Органам публічної влади доводиться виробляти свої рішення з урахуванням суспільних цінностей та норм, і тому складніше приймати рішення (оскільки необхідно враховувати більше інтересів, можливих наслідків), ніж приватним та бізнес-організаціям, які націлені лише на власні корпоративні інтереси [327]. Відкритим питанням публічно-управлінської етики залишається дотримання принципу пріоритетності суспільних інтересів над особистими та груповими інтересами.

Абсолютна більшість морально-етичних проблем у сфері публічно-управлінської етики вимагає зважування та детального аналізу наслідків, намірів та результатів діяльності («заслуг») управлінців-професіоналів. Існує думка, що, наприклад, американським представникам публічної служби притаманні: з одного боку, схильність до орієнтації на власні добрі наміри – підтримка таких цінностей, як громадянська гідність, чесність, справедливість, безпристрасність, з іншого – вимушеність підкорятися програмам, правилам взаємодії на публічній службі, що визначені іншими (політиками, громадянами), й концентрувати увагу на результатах дії. Саме тому публічні службовці мають керуватися «зв'язаною етикою», тобто діяти в умовах обмежених можливостей, що виявляється і в тенденції до збільшення етичного контролю за бюрократичним апаратом, і в обмеженні свободи дій публічних службовців США. Така подвійність притаманна й державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування України, керівникам, що працюють на вищих посадах публічного управління, які часто мають політичні орієнтири та уподобання, інтереси у здійсненні посадових повноважень, і які одночасно є висуванцями політичних партій, хоча вже формально в політичних партіях не перебувають. Цю обставину важливо мати на увазі під час формування та контролю за дотриманням морально-етичних норм публічних службовців в Україні.

Наявні системи інституційного забезпечення професійної поведінки публічних службовців, спрямовуючи управлінську діяльність на досягнення мети, що поставлена, в сучасних суспільно-політичних умовах здійснення державно-управлінської діяльності не мають необхідного ефективного впливу на зростання відповідальності за реалізацію службових обов'язків. Виникає ситуація, коли наявні

системи забезпечення професійної поведінки публічних службовців часто йдуть у розріз із сучасними нормативно-встановленими принципами та вимогами до здійснення публічно-управлінської діяльності.

Подібні ситуації потребують вирішення на основі аналізу морально-етичного обґрунтування публічно-управлінських рішень, що приймаються, оскільки зниження довіри до політичних керівників держави, уряду, органів державної влади, державних інституцій загалом наслідком мають делегітимізацію їх діяльності. Публічність української влади значно підвищилася з переходом до парламентсько-президентської форми державного правління.

Падіння довіри до органів публічної влади та їх представників з боку громадянського суспільства обумовлене, в першу чергу, некомпетентністю, непрофесіоналізмом, корупційними діями посадових осіб, зокрема й перших осіб держави, незаконним використанням державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування службових повноважень, відсутністю моральності, відповідальності за наслідки своїх дій тощо. Намагання здійснення державно-управлінської діяльності, прийняття політичних та інших рішень прозоро, відкрито для громадянського суспільства, в умовах свободи слова та активного висвітлення діяльності представників органів державної влади та політичного керівництва країни у засобах масової інформації потребує не лише нормативно-правового закріплення етичних норм у публічному управлінні та публічній службі, а й суворого контролю за їх дотриманням.

#### **4.2. Шляхи відновлення довіри до влади в сучасних умовах розвитку публічної служби**

Довіра до влади, зокрема до органів публічної влади, є необхідною умовою ефективного демократичного управління. Без суспільної довіри не можуть функціонувати ні економічні, ні політичні інститути. І ніякі серйозні реформи в державі не можуть бути здійснені без довіри і активної участі суспільства в цьому процесі. Незалежно від типу суспільства, довіра відіграє важливу роль у налагодженні взаємодії між владою та громадянами. Керівники всіх рівнів органів публічної влади, як представники інтересів громадян мають фокусуватися на механізмах



побудови і підтримки довіри. Відсутність дієвого політичного діалогу суттєво знижує рівень довіри народу до влади.

Підвищення довіри до органів публічної влади є вельми важливим завданням сьогодення, адже саме довіра виступає важливим чинником підвищення ефективності управління та є необхідною умовою запровадження реформ. Довіра є складним суспільним феноменом та елементом стійкості і стабільності всіх суспільних відносин. Довіра або недовіра населення до влади є реакцією людей на ефективність її роботи, тому рівень довіри громадян можна вважати одним із головних індикаторів результативності владних дій. При цьому рівень довіри населення до органів публічної влади переважно залежить від загальної оцінки їх діяльності, оскільки саме якість життя громадян значною мірою визначає ефективність роботи влади.

Актуальність феномена довіри до влади відома багато тисяч років. За думкою Конфуція, для успішного правління потрібно три речі: має бути достатньо їжі, повинно бути достатньо зброї і народ повинен довіряти владі (правителю). Причому з всіх трьох речей, у випадку крайньої необхідності, можна відмовитися від двох необхідних речей, від зброї та їжі, але без довіри народу жодна держава не зможе встояти. Питання довіри до влади пов'язано з жертовністю. Довіряти, за думкою Конфуція, можливо тільки тим, хто здатний на самопожертву, хто не любить своє життя більше царства [131, с. 865].

Криза довіри, яка спостерігається не тільки у суспільствах які розвиваються, а й у розвинених демократичних державах викликає інтерес науковців різних країн та галузей до цієї проблематики. Серед учених поки немає єдиного, однозначного розуміння феномену довіри внаслідок широкої різноманітності концептуальних типологій самого поняття. Наприклад, в англійській мові для позначення поняття «довіра» використовується кілька слів: *confidence*, *trust*, *faith*. Немає однозначного тлумачення терміну і в інших мовах.

Як зазначає С. Касталдо, основна причина різноманітності визначень полягає в тому, що довірою називають найрізноманітніші феномени. У результаті контент-аналізу найбільш часто цитованих визначень довіри він виділив п'ять основних:

- по-перше, довіру безпосередньо пов'язують з очікуваннями, переконаннями, волевиявленням або установками;
- по-друге, довіра проявляється щодо різних об'єктів; такими можуть виступати інші індивіди, групи, організації, соціальні інститути;

- по-третє, довіра часто визначається через дію або поведінку, тим самим підкреслюється діяльнісний аспект довіри;
- по-четверте, визначення довіри включають результати і наслідки надання довіри; передбачається, що дії контрагента можуть бути передбачені й позитивно оцінені суб'єктом довіри;
- по-п'яте, тлумачення довіри включає ризикованість ситуації прийняття рішення [361].

Спираючись на словник Ожегова, можна дати загальне визначення довіри як впевненості в будь-чій сумлінності, щирості, правильності чогось і засноване на цьому відношенні до кого або до чого-небудь [198]. Однак дана категорія має свої особливості і відмінності залежно від сфери знань. Наприклад, у соціології і психології довірою є впевненість у діях іншої людини, у його порядності й доброзичливості. Довіра в економіці відіграє колосальну роль. Без цієї категорії можна говорити про відсутність інвестицій, про збільшення трансакційних витрат і врешті-решт про спад економічного зростання. У будь-якому бізнесі є ризик, тому довіра тут виступає важливим і необхідним елементом.

Політологічна наука визначає довіру як важливий фактор, що забезпечує політичну стабільність у суспільстві, політичну атмосферу країни. Хоча довіра до влади часто вважається бажаною або навіть необхідною якістю демократії, нестійкі демократичні режими також вимагають наявності політичної довіри, як застави суспільної злагоди і стабільності. Спираючись на теоретичні розробки зарубіжних і вітчизняних авторів, Т. Литвинова приходять до висновку, що довіра до влади певною мірою залежить від сприйняття успішності політичної та економічної діяльності органів державного управління [157, с. 36]. Таким чином, довіра до влади є вираженням сподівання, що органи публічної влади діятимуть на благо народу, реалізуватимуть нагальні інтереси та потреби суспільства.

Марін Мрчела, президент міжнародної організації GRECO (Група держав проти корупції), зауважив, що відсутність довіри до функціонування інститутів влади впливає на повільне економічне зростання і, у свою чергу, викликає популізм і екстремістську поведінку. Іншими словами, корупція – у всіх її формах і проявах неетичної і нечесної поведінки – підживлює сплеск популізму та екстремізму, який піднімається на хвилі зростання невдоволення тим, як ведуться суспільні справи [383].

В науковій праці «Довіра та державна політика», яку презентувала

міжнародна організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) визначено, що довіра є дуже важливим елементом ефективного державного управління. Жодне з інших відчуттів є більш відчутним, ніж довіра чи її відсутність. Уряди ігнорують це на свій страх і ризик. Тим не менш, довіра громадськості втрачається, коли вона особливо потрібна керівникам країни, враховуючи постійне безробіття, зростаючу нерівність та різноманітний глобальний тиск. Масштабні дослідження показують, що два основні принципи можуть допомогти відновити довіру. По-перше, професійне виконання державних мандатів і, по-друге, прийняття рішень на основі ціннісного підходу. Ці два принципи є основоположними для побудови довіри між урядом та громадянами у широкому діапазоні галузей державної політики, про які найбільше йде мова сьогодні [386].

На думку українського вченого О. Вишняка, довіра до державних та політичних інститутів (як і будь-яких інших соціальних інститутів), включає передусім очікування громадян щодо рішень та дій цих інститутів у майбутньому, а не тільки в минулому. Саме в цьому сенсі можна говорити про наявність чи відсутність «кредиту довіри» до певних державних чи політичних інститутів. Йдеться про те, що кредит довіри – це очікування більш позитивних дій від цих інститутів у майбутньому, ніж вони на думку громадян, зробили в минулому. І навпаки, відсутність кредиту довіри – це впевненість громадян у тому, що в майбутньому від цих інститутів вони нічого доброго не очікують [39, с. 32].

Між тим багато соціологічних центрів постійно проводять моніторинг рівня довіри суспільства до всіх гілок влади, що в свою чергу доводить зниження цього рівня до неприпустимих показників. Проте, висвітлюючи наявні проблеми дефіциту довіри, дослідники недостатньо уваги приділяють шляхам її поновлення.

Звертаючись до результатів нашого соціологічного дослідження (інструментарій якого описаний у підрозділі 3.1), ми з'ясували найдієвіші кроки підвищення довіри суспільства до влади з точки зору публічних службовців, які взяли участь у нашому дослідженні. Нами було запропоновано респондентам відповісти на запитання: «Який з запропонованих в анкеті кроків є найбільш ефективним для підвищення довіри населення до публічного службовця?». Респондентам (публічним службовцям) необхідно було проранжувати запропоновані кроки від 1 до 4, де 4 – це найважливіший крок у відновленні довіри до органів влади, на думку респондентів, а 1 – найменш ефективний. Рейтинг за цим питанням показаний у таблиці 4.1.

Таблиця 4.1

**Ранжування кроків за їх важливістю (1 – найменш дієвий крок,  
4 – найбільш дієвий крок), у % до усіх**

Можливі кроки / Значимість кроків	1 %	2 %	3 %	4 %	Не відповіли
Посилення відкритості і прозорості влади	15,4	20,8	27	29,2	7,6
Оздоровлення морального середовища публічної служби, оновлення кадрів, зокрема керівних кадрів	16,7	21,4	25,7	28,1	8
Невідворотність покарання тих, хто порушує закони України та інформування про це суспільство	10,9	13,6	18,8	49,3	7,4
Здійснення щоденних конструктивних зв'язків з громадськістю, інформування її про позитивні результати, недоліки, проблемні питання	27	19	22,1	22,8	9,2

Характеризуючи отримані результати, слід відзначити, що найдієвішим кроком підвищення довіри суспільства до публічного службовця, на думку респондентів, є невідворотність покарання тих, хто порушує закони України. Серед усіх респондентів цей крок отримав найбільшу кількість найвищих оцінок (оцінка «4») – 49,3 %. Середні оцінки «3» і «2» поставили 18,8 % та 13,6 % опитаних відповідно. На недовіру такого кроку при цьому вказали 10,9 % опитаних.

Посилення відкритості і прозорості влади, на думку респондентів, є другим за дієвістю кроком підвищення довіри суспільства до публічного службовця. 29,2 % респондентів поставили цьому кроку оцінку «4». Третій – оздоровлення морального середовища публічної служби, оновлення кадрів, зокрема керівних кадрів (28,1 % оцінок «4»), а четвертий – здійснення щоденних конструктивних зв'язків з громадськістю, інформування її про позитивні результати, недоліки, проблемні питання (22,8 % найвищих оцінок). Загалом встановлено, що всі визначені на початку опитування кроки знайшли відгук серед респондентів, оскільки в оцінці перших трьох з них переважають найвищі оцінки «4».

На нашу думку, слід детальніше зупинитися на кожному з перерахованих кроків та з'ясувати їх важливість у процесі відновлення довіри населення до органів публічної влади.

Згідно з результатами дослідження слід зробити висновок, що в сучасних умовах суспільство чекає на рішучі кроки з боку держави щодо покарання та ув'язнення корупціонерів на публічній службі. Це проблема сучасної України, що принцип невідворотності покарання втрачає своє

призначення саме за корупційної складової, яка дозволяє уникнути відповідальності публічному службовцю на різних стадіях розслідування. Причинами цього можуть бути і кругова порука корупційної системи і конкуренція між антикорупційними структурами і затягування на роки розгляду корупційних справ у судах.

Сучасна наукова думка ще не має єдиного розуміння сутності антикорупційних дій держави, місця та ролі державного управління в процесах попередження та протидії корупції. Висловлювання авторів щодо формулювання поняття корупції різнобічні, тому що вони оцінюють це суспільне явище з різних критеріїв підходу. Спільним для всіх авторів є те, що вони оцінюють його з точки зору державних інтересів, розглядаючи її як суспільно небезпечне явище.

Визначення корупції, яке цитується частіше, ніж будь-яке інше, було запропоновано організацією «Трансперенсі інтернешнл» (Transparency International) глобальною неурядовою організацією (НУО) по боротьбі з корупцією: «Корупція – зловживання довіреною владою для приватної вигоди. Корупцію можна класифікувати як велику, дрібну та політичну, залежно від кількості втрачених грошей та сектору, де вона відбувається» [404].

Як зазначає Делія Феррейра Рубіо (голова Transparency International), корупція, скоріш за все, буде процвітати там, де демократичні засади слабкі та де недемократичні і популістські політики можуть використовувати її в своїх інтересах [403].

Індекс сприйняття корупції 2018 року показує, що більшість країн світу не можуть контролювати корупцію, що сприяє кризі демократії в усьому світі.

Слід зауважити, що за останні роки в Україні було зроблено багато кроків у законодавчій сфері щодо поліпшення ситуації в антикорупційній політиці. Адже було прийнято низку надзвичайно важливих і якісних базових і стратегічних документів. У 2014 р. відбувся і принциповий перерозподіл «ролей» різних суб'єктів державної влади у формуванні та реалізації антикорупційної політики, що, в свою чергу, повинно було позитивно вплинути на подолання корупції в органах влади. Але, як ми бачимо, рівень корупції в цих органах, на жаль, практично не змінився. Це підтверджують результати нашого дослідження, де на питання «Як на Вашу думку, чи зменшився рівень корупції в органах публічної влади після революції Гідності?» переважна більшість опитаних публічних службовців відзначила, що рівень корупції не зменшився. Таку відповідь надали 53 % респондентів. На противагу їм тільки 8 % службовців



відзначають зменшення рівня корупції. Разом з тим, кожен третій опитаний респондент відзначив часткове зниження рівня корупції.

Також цікавим є той факт, що за результатами альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики із 44 антикорупційних заходів, визначених Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки, станом на 1 лютого 2019 р. (тобто з урахуванням результатів, яких досягнуто й у 2018 р.) повністю виконано лише 11 заходів, частково – 23, і не виконано – 10 заходів [107, с. 31].

Більше того, жодної із поставлених у Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки цілей повною мірою так і досягнуто. Із цього випливає, що станом на 1 лютого 2019 р. жодної проблеми, про які йдеться в Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, не вирішено. Також, в Україні вже другий рік немає основного стратегічного документу у сфері запобігання та боротьби з корупцією. За таких обставин антикорупційні інституції діють розбалансовано та малоефективно, а інші державні органи та органи місцевого самоврядування – здійснюють ті антикорупційні заходи, які вважають за доцільне, або взагалі не здійснюють жодних заходів у цій сфері [107, с. 18].

Те, які заходи повинні бути прийняті для боротьби з корупцією в органах публічної влади, залежить від соціального середовища і ставлення до корупції в суспільстві. Дії, які розцінюються як прояв корупції в одній країні, можуть бути всього лише частиною звичайної ділової практики в іншій. Тому кожна країна повинна розвивати такі заходи по боротьбі з корупцією, які максимально відповідають їх вимогам та умовам.

До заходів з боротьби з корупцією в органах публічної влади, на нашу думку, можна віднести: визначення корупції як національного злочину (занесення в чорний список корпорацій, що беруть участь у корупційних угодах при укладенні міжнародних договорів); припинення монопольної влади посадових осіб в органах публічної влади (розмежування повноважень, випадковий розподіл посадових осіб за регіонами, інтенсивний моніторинг і аудит надання державних послуг), децентралізація і прозорість діяльності уряду; побудову раціонального і спрощеного законодавства; посилення відповідальності співробітників органів публічної влади, розробка схем заохочення і матеріального стимулювання за підвищення показників ефективності роботи; мінімізація особистої взаємодії службовців органів публічної влади з клієнтами – отримувачами державних послуг (автоматизація процедур); невідворотність покарання посадових осіб, що мають відношення до корупційних операцій; створення антикорупційних комісій; інформування населення про їхні права і. т. п. [393].

Досвід окремих країн світу показує, що необхідними умовами в боротьбі з корупцією в системі взаємовідносин між населенням і органами публічної влади є політична воля та підтримка з боку вищих ешелонів влади; ліквідація системи покровительства (наприклад, шляхом найму зарубіжних фахівців на керівні посади або посади радників на заздалегідь визначений період); активна участь в антикорупційних кампаніях асоціацій платників податків та представників ділових кіл; поступовість і послідовність у проведенні реформ.

При виборі заходів протидії корупції не можна допускати такого зміщення орієнтирів, при якому виявлення і переслідування фактів корупції стає самоціллю. Навпаки, вони повинні бути спрямовані на підвищення авторитету органів публічної влади, культивування таких правил поведінки, які не допускають використання корупції як прийнятного способу вирішення ділових питань і побудови відносин [302].

Складність проблеми полягає в тому, що різні фактори, що визначають корупційні витрати, мають різні напрями і силу впливу. Наприклад, можна заохочувати добросесну поведінку (підвищувати заробітну плату службовців публічної влади) або карати корупційну поведінку (посилювати покарання, підвищувати вірогідність виявлення корупційних трансакцій, домагатися невідворотності покарання), а можна – те й інше одночасно. Що спрацює краще і в якій комбінації – апріорі визначити дуже складно.

Слід також відзначити важливість і необхідність заходів, здійснюваних на публічній службі з підвищення правової культури суспільства, формування в суспільстві нетерпимості до проявів корупції, розвитку інституту громадського контролю за дотриманням законодавства України. Тобто безпосередньо зі знищення того живильного середовища, яке безпосередньо впливає на виникнення корупціогених ризиків у діяльності органів публічної влади.

Аналіз причин корупції в органах публічної влади показав, що простого пояснення цього феномена не існує. Зазвичай вважають, що вона є наслідком заплутаного законодавства, невірною трактування функцій органів публічної влади і. т. п. Але проблема, на жаль, полягає не тільки в якості нормативних актів і відносно низькому рівні професійної етики. Суспільство вже втомилося від гучних затримань, які потім нічим не закінчуються. Суспільство очікує на справедливість та результати у вигляді повернення до бюджету корупційних коштів і справедливого покарання за скоєння корупційних злочинів.

Як зазначалося вище, другим за дієвістю кроком підвищення

довіри до публічних службовців, на думку респондентів, є посилення відкритості і прозорості влади. 29,2 відсотків респондентів поставили цьому кроку оцінку «4». Варто відзначити, що необхідною умовою участі громадян в управлінні державними справами є прозорість та відкритість органів публічної влади. Доступ до інформації є передумовою публічного контролю і головним елементом розвитку громадянського суспільства. При цьому прозорість діяльності органів публічної влади, доступність інформації про їх поточну діяльність, про прийняті ними рішення є не тільки необхідним елементом здійснення постійного і надійного зв'язку між суспільством та владою, а й засобом ефективного функціонування самих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Як зазначає В. Ф. Нестерович, запорукою поліпшення вітчизняного досвіду в означеній сфері є інституційна підтримка практичної реалізації принципів відкритості й прозорості в діяльності органів публічної влади, зокрема шляхом створення спеціальних підрозділів у їх складі, головним завданням яких є реальне, а не формальне сприяння громадянам та громадським об'єднанням щодо їх участі в діяльності органів публічної влади [185, с. 72]. Передусім це унеможливить різноманітні зловживання, маніпуляції і порушення, що наявні в діяльності органів публічної влади, оскільки недостатня відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади завжди є сприятливим підґрунтям для корупційних проявів [185, с. 67].

Відкрита державна політика, яка концентрується на залученні громадян та доступі до інформації, може допомогти підвищити довіру громадськості [307, с. 126]. Питаннями підвищення довіри активно займається «Організація економічного співробітництва та розвитку» (ОЕСР) – міжнародна організація, яка працює над створенням кращої політики для кращого життя. Головна мета цієї організації полягає в розробці політики, яка сприяє процвітанню, рівності, можливостям і благополуччю для всіх. Країни ОЕСР висунули низку механізмів для підтримки відкритого і всеосяжного уряду, починаючи з доступу до інформації, надання консультацій і закінчуючи повноцінною політикою відкритого уряду. В основі цих зусиль лежить на меті підвищення довіри громадян: 61 % країн ОЕСР повідомляють, що довіра є їх основною метою при інвестуванні у відкритість і залучення громадян. Крім того, країни, які просуваються в реалізації політики відкритого уряду, створили міжнародний рух, який має назву «Партнерство відкритого уряду» (Open Government Partnership – OGP), в якому 19 країн-членів ОЕСР мають певні зобов'язання [405].

Щоб приєднатися до OGP, уряди зобов'язуються відстоювати принципи відкритого і прозорого уряду шляхом схвалення Декларації про відкритий уряд. Учасники повинні відповідати критеріям придатності та проходити перевірку цінностей партнерства для відкритого уряду. Перш ніж подати свій план дій, члени Партнерства з відкритого уряду повинні визначити відповідальні урядові відомства та співпрацювати з громадянським суспільством для чіткого та відкритого процесу участі. Основними показниками, за якими перевіряють країни, які хочуть увійти до відкритого уряду, є прозорість в бюджетно-податковій сфері, доступ до інформації, розкриття активів державними посадовими особами та залучення громадян. Для OGP важливо, щоб нові країни, які приєднуються до їх організації, дотримувалися норм демократичного врядування та цінностей, викладених у Декларації відкритого уряду [388].

Таким чином, підвищуючи відкритість влади, зокрема удосконалюючи систему контролю та нагляду, значно підвищується і рівень довіри суспільства до органів влади. Тому дотримання принципів відкритості й прозорості в діяльності органів публічної влади є важливим чинником демократизації держави, становлення громадянського суспільства, налагодження партнерського діалогу між суспільством та владою та зменшення корупції.

Третім кроком за дієвістю, на думку респондентів, є оздоровлення морального середовища публічної служби, оновлення кадрів, зокрема керівних кадрів (28,1 % оцінок «4»). Передусім варто зазначити, що оновлення кадрів також займає важливе місце в підвищенні довіри суспільства до публічних службовців. Публічний службовець – це особлива професія, представник якої, з одного боку, володіє широкими повноваженнями, а з іншого – несе подвійну відповідальність за стан справ у суспільстві. Від професіоналізму, прозорості дій публічних службовців залежить ступінь задоволення законних інтересів громадян, авторитет держави, сталий розвиток країни та її конкурентоспроможність на міжнародній арені. Адже довіра до влади починається з людини, яка вирішує свої повсякденні проблеми. Слід звернути увагу, що основоположник державної служби Гетьман Української Держави П. П. Скоропадського ще у 1918 році оцінюючи роботу урядового апарату та місцевих адміністрацій говорив: «Я не хочу сказати, що вони працюють добре, є чимало людей невідходящих за своїми знаннями і своїми моральними якостями, але для дезінфекції всіх цих установ потрібен час» [83]. Пройшло вже понад 100 років, а ми маємо той же результат. Мабуть настав час розробити єдиний державницький підхід до створення

високопрофесійної публічної служби [66, с. 66].

Нині в суспільній свідомості формуються сучасні вимоги до публічних службовців. Звідусіль лунають заклики до їх патріотизму, відповідальності, громадянської мужності. Сьогодні українському суспільству потрібні люди, які здатні жертвувати власними інтересами заради національних, виконувати важливі державні функції у стресових ситуаціях. Таким чином, сьогодні доброчесність державної влади виступає найважливішою суспільною моральною вимогою і потребою, а тому відіграє велике соціальне значення [319, с. 70].

Тобто зараз на часі запровадження добору висококваліфікованих кадрів на публічній службі, які б одночасно відповідали вимогам доброчесної поведінки. Високий рівень доброчесності публічних службовців необхідно забезпечити шляхом піднесення вимоги доброчесності публічної влади до рівня принципу, який має бути закріплений у Конституції України.

Четвертим кроком є здійснення щоденних конструктивних зв'язків з громадськістю, інформування її про позитивні результати, недоліки, проблемні питання (22,8 % найвищих оцінок). Одним із перспективних методів відновлення довіри та формування конструктивних суспільних відносин є перманентний соціальний діалог між органами влади та зацікавленими суб'єктами громадськості щодо вирішення проблем суспільної життєдіяльності. На наш погляд, одним із найефективніших шляхів щодо запровадження такого підходу може бути реалізація таких масштабних проектів в Україні, які були успішно проведені в Польщі, зокрема – «Прозора Польща», ще раніше – «Приязна адміністрація» та інші. Ці проекти спрямовані насамперед на запровадження в органах публічної влади чітко регламентованих адміністративних процедур, заснованих на етичній поведінці службовців щодо надання якісних управлінських послуг громадянам, а також удосконаленню механізмів залучення громадськості до прийняття рішень в інтересах територіальної громади.

Акція «Прозора Польща» стала найбільшою програмою такого роду в Польщі. Ця акція була спрямована на покращення ефективності діяльності місцевого самоврядування та стала дійсно масовою. Заявки на участь надіслали майже 800 претендентів зі всієї Польщі, що складає понад 30 % від усіх гмін і повітів у межах держави. Ініціаторами цієї абсолютно добровільної акції виступила низка інституцій (Фундація розвитку місцевої демократії, Газета Виборча, Польсько-Американська фундація свободи, Фундація Стефана Баторія, Центр громадянської освіти), спираючись на шість засад ефективного управління: прозорість,



нетерпимість до корупції, залучення громадян, передбачуваність, фаховість та звітність. Очевидно, що результати таких масштабних акцій, що проводяться в Польщі з 2000 року на постійній основі сприяють нагромадженню та поширенню кращого досвіду ефективного управління, мають антикорупційну спрямованість, посилюють імідж органів влади та їх зв'язки з громадськістю. Такі суспільні проекти за рахунок посилення позитивного зворотного зв'язку сприяють швидкому переходу соціальної системи в якісно новий стан функціонування.

Головною особливістю в процесі проведення таких комплексних заходів є те, що вони не спускаються «зверху» насильницьким шляхом, а здійснюються переважно «знизу», тобто на добровільних засадах за ініціативою громадських організацій та широким залученням всіх верств населення. Такий підхід сприяє формуванню громадянського суспільства, зміцнює демократичні засади управління, забезпечує реалізацію принципу верховенства права, активно формує негативне ставлення суспільства до корупціонерів та забезпечує реальну участь і вплив громади на перебіг справ у самоврядуванні [283, с. 65].

Слід зауважити, що довіра до органів публічної влади є важливою характеристикою суспільних відносин, ключовим соціокультурним явищем, яке значною мірою визначає ефективність державної політики з формування громадянського суспільства, розвитку демократії та соціально-економічного розвитку країни в цілому. Разом з тим результати соціологічних досліджень, здійснюваних упродовж усіх років незалежності України, відображають критично низькі рівні довіри громадян практично до всіх владних інститутів. Завдання відновлення довіри до влади набуває особливого значення в сучасних умовах тривалої політичної кризи [213, с. 233].

Таким чином, довіра є важливим атрибутом ефективного публічного управління та однією з обов'язкових умов стабільного і прогнозованого розвитку держави. Довіру можна розглядати на рівні одного з основних нематеріальних ресурсів влади, які необхідні для досягнення соціально значущих результатів. Довіра також передбачає добровільне взяття на себе членами суспільства, громадянами зобов'язань щодо здійснення суспільних функцій. Як слушно зазначає Т. Василевська, довіра з боку громадян до владних структур надає сенс державно-управлінській діяльності, стимулює працю публічних службовців, оскільки дає відчуття значимості їхньої праці, приводить до зміцнення почуття професійної гідності, підвищує самооцінку професіоналів, що сприяє виробленню та засвоєнню управлінцями внутрішніх моральнісних механізмів

запобігання використанню влади в корисливих цілях [28, с. 22 – 23]. В громадянському суспільстві довіра населення формується шляхом, по-перше, забезпечення відкритості органів публічної влади задля розуміння громадянами сутності, цілей і завдань, що виникають у відповідній сфері життєдіяльності, а, по-друге, ефективного вирішення актуальних проблем населення з позиції представлення більшості інтересів громадян.

У сучасному суспільстві роль довіри для стабільного функціонування держави в цілому з кожним днем зростає. Забезпечення і підтримка соціальної стабільності, стійкості та прогнозованості соціальних взаємодій, мінімізація ризиків, – все це необхідно для успішного розвитку держави та підтримки здорового клімату в соціумі. У демократичному суспільстві громадяни мають довіряти владним інститутам. Крім того, суспільство повинно бути впевнено у відкритості і щирості влади, а також в її готовності діяти не тільки ефективно, а й з дотриманням встановлених етичних норм і правил. Для цього важливим є формування етичної культури публічного службовця, поширення знання етикетних норм, стандартів, правил поведінки. Ввічливість, коректність, шанобливість, стриманість, висока культура спілкування повинні стати нормами у взаємовідносинах публічного службовця із громадянами.

#### **4.3. Морально-етичні основи публічної служби України в контексті професіоналізації публічного службовця**

Суспільний та морально-етичний розвиток будь-якої професії пов'язані між собою складним діалектичним зв'язком. У межах соціального прогресу рано чи пізно змінюються (з різним ступенем напрямів та інтенсивності впливу публічної політики та публічного управління) всі сфери суспільства: економіка, політика, соціальна сфера, наука, культура, релігія, екологічна ситуація, міжнародні відносини тощо. Умовно можна виокремити декілька основних напрямів, по яких ці об'єктивні зміни впливають на морально-етичну основу публічної служби.

По-перше, ускладнення характеристик суспільних сфер та їх взаємозв'язку пред'являє нові вимоги до персоналу сфери публічного управління. Нові технології в матеріальному виробництві, нові підходи в управлінні, інформатизація управління не тільки вимагають нових професійних компетентностей та нового змісту професіоналізму публічного службовця, але й диктують необхідність підвищення не тільки професійної, а й особистої відповідальності, самоорганізованості

та самоконтроля, інших духовно-етичних якостей працівника, включаючи керівну ланку управління (організаційних лідерів, лідерів-катализаторів, лідерів-синерджайзерів). В управлінській сфері у зв'язку з підвищенням рівня складності вирішуваних завдань та проблем зростає значущість таких якостей у публічних службовців, як відповідальність, принциповість, чесність, гідність, патріотизм, почуття справедливості. Розвиток реальної демократії вимагає розвиненого почуття громадянської відповідальності, толерантності, віри у високе призначення людини.

По-друге, зміни умов життєдіяльності людини породжують нові суспільні зв'язки, конфлікти. Об'єктивна необхідність упорядкувати ці нові відносини і спонукає морально-етичний розвиток професії публічного службовця. Зміст і темпи цих змін обумовлюються історичною необхідністю регулювати суспільні відносини, що складаються, та зв'язки.

По-третє, суспільна моральність розвивається по своїх закономірностях, і далеко не в усьому вона безпосередньо детермінована розвитком політичних і соціально-економічних відносин. Ступінь і спрямованість цих змін, у свою чергу, здійснюють вплив на темпи та спрямованість суспільного прогресу. Усе це обумовлює об'єктивну необхідність ретельного аналізу реального стану суспільної моралі в професійних сферах, пануючих етичних норм, змін моральної свідомості особи, що відбуваються [30; 31]. Без урахування цих чинників неможливі результативна професіоналізація, ефективне адміністрування, проведення скільки-небудь науково обґрунтованої кадрової політики у сфері публічного управління країни.

По-четверте, місія публічного службовця втілюється в усвідомленні ним не тільки свого схваленого суспільно-професійного типу службової та професійної поведінки, але й свого особливого соціально-професійного статусу, своєї ролі та місця в системі владно-управлінських відносин, у суспільстві в цілому.

Закон забороняє публічному службовцю займатися комерційною діяльністю, використовувати службове положення, інформаційні, фінансові і матеріально-технічні засоби установи в особистих цілях, одержувати гонорари за публікації службового характеру, приймати подарунки і послуги, пов'язані з виконанням посадових обов'язків, виїжджати за кордон за рахунок фізичних і юридичних осіб, активно брати участь у політиці. У цих рамках обмежень він стає відповідальним за власний вибір і його наслідки. Через залежність «свобода-відповідальність» виникає маса суперечностей, вирішення яких вимагає від нього значної морально-етичної компетентності, культури, внутрішньої мотивації.

Актуальність етичної проблематики визначається не тільки вищенаведеними чинниками. Політична влада в демократичній державі, її авторитет і ефективність детермінуються довірою громадян до публічних службовців та лідерів-керівників. Професіоналізм же детермінується вимогами громадян до публічної служби, які перейшли в стан інституціоналізованих норм, правил, стандартів. Люди пред'являють до публічної служби підвищені вимоги у вигляді інтегрованого соціального запиту, не реалізація або погана реалізація якого відразу стає предметом пильної уваги громадськості, політичних сил, засобів масової інформації [114, с.116].

Спеціальні соціально-психологічні дослідження говорять про те, що для чималої кількості службовців одним з головних стимулів роботи в державному апараті сьогодні є бажання «увійти до еліти». Публічну службу вони розглядають не як важку і відповідальну працю, а перш за все як сферу привілеїв і шани. Тому не випадково деякі дослідники, визначаючи подібні установки, під адміністративною етикою розуміють елітарну станову свідомість у поєднанні з абстрактною установкою на дотримання державних інтересів і неодмінною «сліпою» слухняністю [28].

У сучасному суспільстві відчутно знизилася ступінь поширеності інших позитивних етичних якостей, норм і традицій. Навпаки, у свідомості людей інтенсивно йде процес «розмивання» (повною мірою це стосується й управлінських кадрів, керівників-лідерів) таких норм моральності, як доброта, милосердя, порядність, чесність, гідність, відповідальність. Це вкрай тривожно, оскільки зазначені морально-етичні якості в сфері публічної служби є необхідними для формування професіоналізму, є невід'ємними від ідеалів демократичного та правового суспільства. Усе більше поширюється серед морально-етичних якостей прагматизм – пануюча спрямованість на особисту вигоду у виборі роботи і кар'єрному просуванні, у знайомствах, у вирішенні конфліктів. Людина розглядає будь-які зміни, зокрема й в процесі професіоналізації, у кадрових змінах в органах публічної влади, з прагматичних позицій, з точки зору їх вигідності або невикладності для себе.

Як зазначає, Т. Василевська, не менш серйозною проблемою морально-етичного характеру, що має пряме відношення до політики держави в галузі формування кадрового корпусу публічного управління, є питання про рівень суспільного терпіння, про чинники, що впливають на цей рівень. Для того щоб правильно оцінити дану ситуацію, необхідно бачити відмінності таких характеристик духовного стану особистості, як

терпимість та терпіння. Розвиток у сучасному українському суспільстві ідеологічного, політичного і економічного плюралізму, розширення свободи друку сприяли значному зростанню терпимості (толерантності) щодо різних соціальних теорій і традицій, до чужого способу життя і норм поведінки [27; 34].

Слід виокремити ще одну важливу тенденцію: тоді як політична активність людей падає, значущість етичних чинників в житті суспільства зростає. Це характерна обмеженість суспільства, що переживає кризу всіх своїх систем. При цьому на другий план відступають такі необхідні характеристики керівника, як освітня кваліфікація, професійна компетентність, заповзятливість, професійно важливі та ділові якості. Особливо наочно це виявляється під час виборів усіх рівнів. Виборці схильні насамперед голосувати за людей, які здаються їм етичними, вихованими, незалежно від їх професійної придатності до виконання конкретної роботи.

В етичній свідомості людей, зокрема й керівників високого рангу, у процесі професіоналізації та кар'єрного розвитку й далі зростатиме значущість особистих цінностей. Тому в кадровій політиці в публічному управлінні необхідна спеціальна кадрова політика, спрямована на те, аби певним чином протистояти негативним наслідкам деморалізації публічних службовців. Державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування на рівні професійної компетентності необхідно знати, як повинні вони жити і працювати, щоб не підірвати довіру людей до їх інституції та державної влади в цілому. Найважливішими якостями, необхідними публічному службовцю в професійній діяльності, є вміння самоорганізовуватися, мати вміння самоменеджменту, вміння раціонального цілепокладання, що межує з високими показниками інтелектуального розвитку та освіченості. При цьому найголовнішою характеристикою його професіоналізму є вміння ставити конкретні цілі та добиватися їх досягнення.

Наведені морально-етичні розмірковування з позиції процесу професіоналізації публічних службовців доводять, що службова відданість професійному статусу припускає як важливе емоційне ставлення, переконаність у правильному виборі життєвого та професійного шляху, а й професійну компетентність, професійну мобільність як на здатність та здібність останньої досить швидко набувати нових, переважно професійних компетентностей, комплексу інших якостей. Тому відбір персоналу у сфері публічної служби повинен бути побудований не стільки засадах «рівного доступу», на відборі «бажаних» та «охочих», скільки на



відборі професійно компетентних та професійно придатних кандидатів на посади.

Існуюча сьогодні ситуація ставить публічну службу України перед необхідністю розширити поняття професіоналізму на публічній службі, обов'язково включити до цього морально-етичні характеристики особи. Професіонал визначатиметься, за такого підходу, як людина, що не лише знає технології управління та вміє їх застосовувати, але й наповнює свою працю певним моральним змістом. Моральні якості публічного службовця, дотримання ним норм професійної етики, його авторитет, репутація як наслідки професіоналізму та професійної мобільності, поставатимуть провідними складовими його професійної придатності, прийняття та просування по службі, включаючи й розуміння змісту його професійного навчання та самоосвіти. Визначення ступеню професійної компетентності службовця, лідера-керівника включатиме перевірку дотримання етичного кодексу публічного службовця, оцінку його особистих моральнісних чеснот (наприклад, справедливості, працелюбності, відповідальності, чесності, доброзичливості, толерантності, тактовності) [30, с. 117].

Такий підхід до професіоналізму лише починає завойовувати собі прихильників. Підтримку подібного бачення природи взаємодії між професійністю та професійно-етичними вимірами професії можна знайти у О. Аверіної [1], Т. Василевської [27 – 35], В. Куйбіди [139 – 141], В. Толочка [318], І. Шпекторенка [343 – 346] та ін. Однак і в багатьох теоретичних наукових студіях, і на рівні масової свідомості зазвичай ці характеристики ще системно не пов'язуються, що призводить до серйозних деформацій усєї державно-управлінської діяльності в Україні протягом десятиліть.

Так, використання службового становища в особистих цілях, неухважне та байдуже ставлення до громадян-відвідувачів, нехтування інтересами тих чи інших верств населення іноді сприймаються як другорядні фактори управлінської справи й не розглядаються як нівелювання професіоналізму. Негласно практикується позиція: «Нічого що він (вона) недобррозичливий, грубий, категоричний, не дуже порядна людина, адже працівник він (вона) хороший». Такого в принципі не може бути, бо суперечить науковим поглядам на умови досягнення професійної за змістом та ефективною згідно з результатами діяльності. Наведена позиція з оцінки працівника, тим самим легалізує можливість бути професіоналом, не дотримуючись професійних морально-етичних вимог. Однак порушення морально-етичних вимог, які обов'язково виступатимуть невід'ємною частиною професіоналізму, анулює будь-який результат управлінської праці, оскільки нехтується соціальним

призначенням професії – служити, якісно надавати якісні публічні послуги громадянам [34].

У багатьох країнах, зокрема Великій Британії, США, Франції, ФРН, Японії, такі моральні якості, як відповідальність, честь, толерантність, доброзичливість державного службовця є вагомими професійними характеристиками, що впливають на прийняття рішень та унормовують діяльність чиновництва. Професіоналізм тут постає як один із базових професійно-етичних обов'язків державного службовця. Так, скажімо, в Етичному кодексі Американського товариства державного управління (США) зазначається необхідність «прагнути до вищого рівня особистого професіоналізму та стимулювати професійне вдосконалення ...колег і тих, хто хоче працювати у сфері державного управління [30, с. 118].

В Україні принцип професіоналізму закріплений в Законі України «Про державну службу», а також зафіксований у Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Особистими вимогами для всіх публічних 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 [99]. Однак досить часто проголошені в цих документах принципи та вимоги залишаються декларативними.

Слід зазначити, що при дослідженні проблеми професійної компетентності практично не ураховуються морально-етичні характеристики публічного службовця. Більшість науковців розглядають професійну компетентність відокремлено від моральних, професійно-етичних складових. В основному до основних елементів професійної компетентності відносять професійні знання, уміння, навички [48; 160; 176; 184]. Також існують інші погляди науковців, які вважають моральні аспекти складовою частиною професійної компетентності [28; 345]. В Законі України «Про державну службу» підтримується саме цей підхід, адже професійна компетентність в ньому визначається, як «здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [223].

На думку Т. Василевської, моральні аспекти професійної діяльності входять у саме явище професійної компетентності, адже у їх змісті моральні виміри існують не лише як моральні якості професіоналів, вони виявляються й у певних знаннях, уміннях, навичках тощо [29, с.158].

У деяких дослідженнях професійну компетенцію поділяють на основні рівні:

1. Фахова компетенція – знання, уміння, навички, досвід, які необхідні публічним службовцям для виконання певних службових завдань.

2. Ділова компетенція – певні якості публічних службовців: організованість, ініціативність, ефективність, працьовитість, які сприяють реалізації службових завдань.

3. Морально-психологічна компетенція – самооцінка, справедливість, об'єктивність, культура поведінки тощо як необхідний фактор самоорганізації службовця.

4. Соціальна компетенція – відстоювання інтересів людей і держави як одна із головних умов ефективної діяльності публічних службовців.

5. Інтелектуальна компетенція – загальна ерудиція, уміння аналізувати явища в різних сферах суспільного життя, володіти методологією та навичками прийняття оптимального рішення [351].

Деякі з перерахованих компетенцій, на нашу думку, є дещо дискусійними, адже, наприклад, опис морально-психологічної компетенції, яка представляє найбільший інтерес для нашого дослідження, практично не включає в себе саме моральні якості публічного службовця. Нам більш імпонує підхід Т. Василевської, яка запропонувала фіксувати моральні та професійно-етичні аспекти професійності в такому понятті як «етична компетентність професіонала» під якою автор розуміє «складне особистісно-психологічне утворення на основі інтеграції теоретичних знань, практичних умінь і навичок у сфері професійної етики, певного набору особистісних якостей, що визначають етичну чутливість та готовність професіонала до реалізації професійної діяльності на основі моральних цінностей та професійно-етичних принципів та вияв етично коректної поведінки в ситуаціях морального вибору» [29, с.160].

Ми акцентуємо увагу, що при формуванні морально-етичних основ публічної служби важливим є те, щоб поведінка публічних службовців була зорієнтована на прагнення найбільшого блага для суспільства та відповідала моральним цінностям, принципам, що прийняті у суспільстві як норма. Крім того, що публічний службовець повинен дотримуватися принципів публічної служби та норм поведінки, він також має володіти відповідними моральними якостями, такими як добросовісність, справедливість, принциповість, відкритість, відповідальність, добросовісність, моральна та фінансова чистоплотність, наявність яких є запорукою ефективного та

якісного виконання ним своїх посадових обов'язків.

Всі вищезазначені норми та якості публічного службовця, на нашу думку, регулюють змістовну сторону процесу формування морально-етичної компетентності публічного службовця, під якою ми розуміємо особистісні здатності публічного службовця (знання, вміння, навички, якості, цінності) у сфері професійної етики, які дозволяють йому реалізовувати місію публічної служби, запроваджувати принципи демократичного, доброго врядування та мають свій прояв в результатах професійної управлінської діяльності. Ця компетентність є визначальною при формуванні морально-етичних основ публічної служби. Нами запропоновано виділити базові морально-етичні компетентності, якими повинен володіти публічний службовець при вступі на публічну службу та морально-етичні компетентності, які закріплюються в процесі професійної діяльності публічного службовця (рис. 4.1).



**Рис. 4.1. Структура морально-етичних компетентностей публічного службовця**

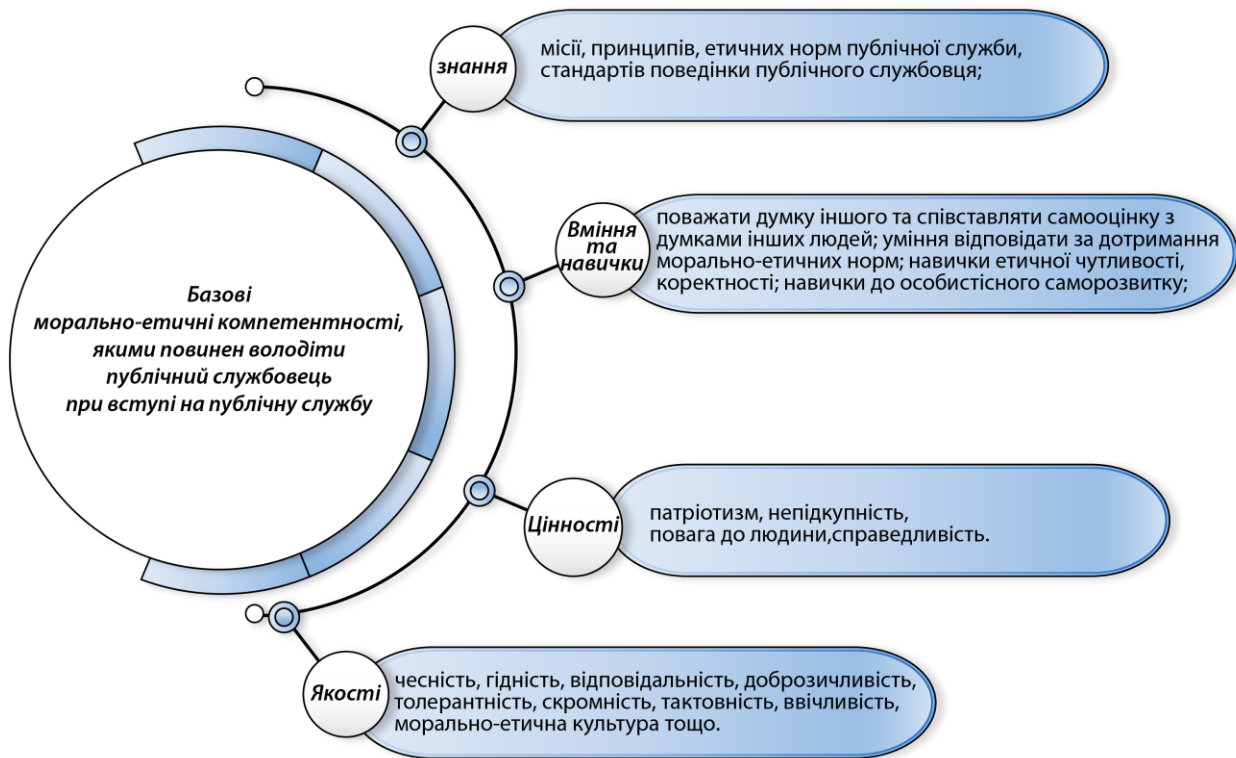
Виходячи з такого підходу, до базових морально-етичних компетентностей ми віднесли (рис.4.2):

- знання місії, принципів, етичних норм публічної служби, стандартів поведінки публічного службовця;
- уміння поважати думку іншого та співставляти самооцінку з думками інших людей; уміння відповідати за дотримання морально-

етичних норм; навички етичної чутливості, коректності; навички до особистісного саморозвитку;

– особистісні якості: чесність, гідність, відповідальність, доброзичливість, толерантність, скромність, тактовність, ввічливість, морально-етична культура тощо.

– цінності: патріотизм, непідкупність, повага до людини, справедливість.



**Рис. 4.2. Базові морально-етичні компетентності, якими повинен володіти публічний службовець при вступі на публічну службу**

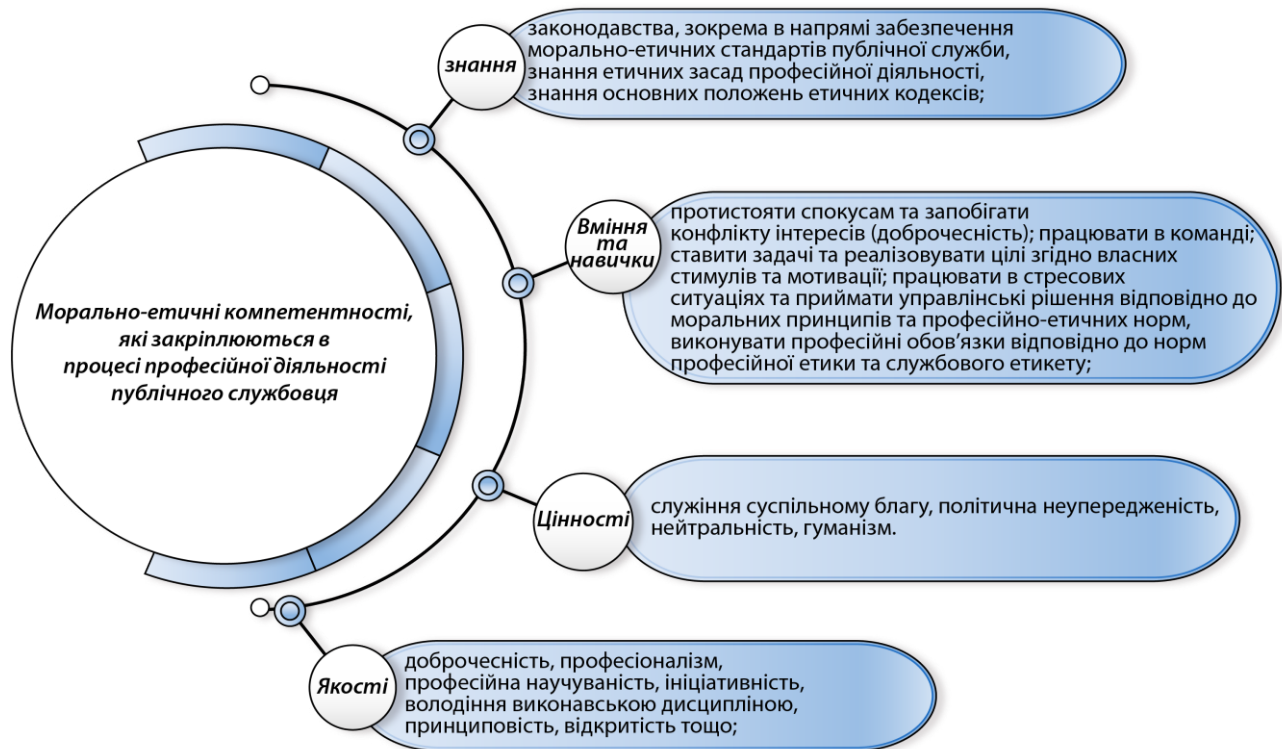
До морально-етичних компетентностей, які закріплюються в процесі професійної діяльності публічного службовця ми відносимо (рис.4.3):

– знання законодавства, зокрема в напрямі забезпечення морально-етичних стандартів публічної служби, знання етичних засад професійної діяльності, знання основних положень етичних кодексів;

– уміння та навички протистояти спокусам та запобігати конфлікту інтересів (добročесність); працювати в команді; ставити задачі та реалізовувати цілі згідно власних стимулів та мотивації; працювати в стресових ситуаціях та приймати управлінські рішення відповідно до моральних принципів та професійно-етичних норм, виконувати професійні обов'язки відповідно до норм професійної етики та службового етикету;



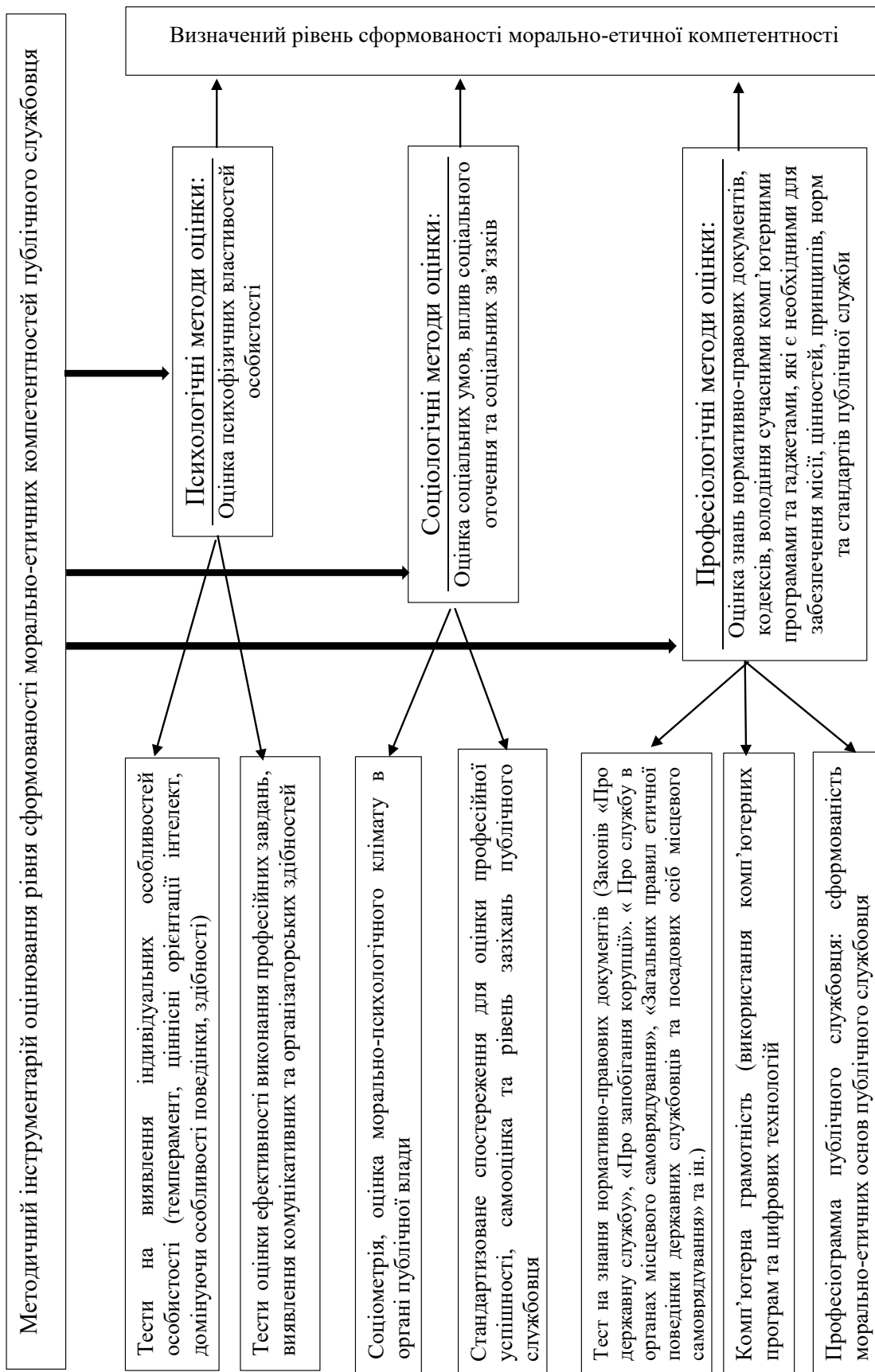
- професійні якості: доброчесність, професіоналізм, професійна наукованість, ініціативність, володіння виконавською дисципліною, принциповість, відкритість тощо;
- цінності: служіння суспільному благу, політична неупередженість, нейтральність, гуманізм.



**Рис. 4.3. Морально-етичні компетентності, які закріплюються в процесі професійної діяльності публічного службовця**

На наше переконання, лише жорстке врахування морально-етичних компетентностей при професійному оцінюванні публічних службовців надасть можливість визначити рівень професійної придатності публічного службовця. Але як можна здійснювати такий процес оцінювання, якщо відомо, що моральним вимірам значною мірою притаманний надто суб'єктивний характер? Це ускладнює їх фіксацію та врахування при прийнятті та просуванні на публічній службі.

У такій ситуації запропоновано використовувати розроблений нами методичний інструментарій оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця, адже відсутність єдиного підходу до такого оцінювання призводить до негативних наслідків на публічній службі. Даний інструментарій дає змогу оцінити наявні морально-етичні компетентності публічного службовця та побудувати успішну програму його саморозвитку. Його можна умовно поділити на три групи тестів: психологічні, соціологічні та професіологічні тести (рис 4.4.).



**Рис. 4.4. Методичний інструментарій оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця**

Аналіз наукової літератури та нормативно-правової бази свідчить про те, що характерною рисою процедури добору публічних службовців в Україні є недостатнє використання психологічних тестів, які є корисним знаряддям відбору найкращого кандидата на вакантну посаду. Тому, на нашу думку, до першої групи інструментів оцінювання слід віднести саме психологічні методи досліджень, які встановлюють психофізичні індивідуально-своєрідні властивості особистості. Для формування морально-психологічного портрету публічного службовця, на цьому етапі, можна виділити перший рівень тестів розвитку особистості, а саме тести: на визначення темпераменту, ціннісних орієнтацій, рівня інтелектуального розвитку публічного службовця, рис характеру, виявлення спеціальних здібностей, які сприяють ефективному виконанню професійних задач, підбираючи методики в залежності від мети дослідження та місця роботи публічного службовця. Другий рівень психологічних тестів – це тести створені для оцінки ефективності виконання професійних завдань та виявлення комунікативних та організаторських схильностей. Вони дозволяють встановити направленість на задачу, спілкування чи взаємодію особистості, що визначає ефективність роботи та виявити на якому рівні сформованості у публічного службовця є комунікативні та організаторські здібності.

Друга група інструментів – це соціологічні методи оцінки, які дають змогу оцінити соціальні умови, вплив соціального оточення та соціальних зв'язків на побудову морально-етичних основ публічного службовця. Цю групу методів теж можна поділити на блоки: соціометрія, спостереження і самооцінка. Соціометричні методи дають змогу встановити структуру міжособистісних стосунків і між групових відносин в органі публічної служби, оцінити морально-психологічний клімат у колективі, та виробити стратегію їх поліпшення. Стандартизоване спостереження оцінки професійної успішності полягає в систематичному, цілеспрямованому, планомірному та навмисному спостереженні за діями, поведінкою та результатами діяльності публічного службовця з боку керівника органу публічної служби, в ході якого встановлюються морально-етичні характеристики та міжособистісні відносини конкретного публічного службовця

Важливим елементом оцінки морально-етичних компетентностей публічного службовця виступає також самооцінка. Самооцінка публічним службовцем своїх якостей, себе, рівня успішності власної діяльності, оцінки своєї особи іншими людьми, виходячи з системи цінностей людини, пов'язана з однією із центральних потреб людини – потребою в самоствердженні, із прагненням людини знайти своє місце в житті. Саме адекватна самооцінка

дає можливість публічному службовцю правильно співвідносити свої можливості і досягнення, досить критично ставитися до себе, реально дивитися на свої невдачі та успіхи, намагатися ставити перед собою досяжні цілі, які можна здійснити насправді [276]. Отже, самооцінка дає змогу оцінити власні можливості, якості, вимогливість до себе, відношення до успіхів і невдач, тим самим вона впливає на ефективність діяльності особи і подальший розвиток публічного службовця. Самооцінка тісно пов'язана з рівнем зазіхань, тобто прагненням публічного службовця до підтримки морально-етичних норм, до досягнення цілей того ступеня складності, на яку вважає себе здатною. Гнучка самооцінка та реалістичний рівень зазіхань це характеристики притаманні публічним службовцям, які відрізняються наполегливістю в досягненні мети, високою продуктивністю, критичністю в оцінці досягнутого.

Третя група інструментарію оцінює рівень професійно важливих знань: кодексів, законів, технологічне володіння сучасними комп'ютерними програмами, цифровими технологіями, та дає можливість оцінити рівень морально-етичних якостей публічного службовця за допомогою використання професіограми. Професійні знання відносно законодавства оцінюються спеціально створеними навчальними тестами щодо знань нормативно-правових документів, зокрема Законів України: «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» та ін., які дають можливість оцінити знання правових норм, принципів та практичних засад професійної етики публічних службовців; морально-етичних основ запобігання і протидії корупції; знань у вирішенні проблемних етичних ситуацій, протиріччях і дилемах, з якими стикаються публічні службовці у своїй професійній діяльності.

Також сучасному публічному службовцю як для професійного, так і для особистісного морально-етичного зростання необхідно володіти цифровими навичками. Особливо в сучасному стані, коли світова пандемія внесла свої корективи в життя в цілому, та конкретно у світ спілкування, документообігу, прийняття рішень та отримання інформації. Цифрова грамотність (або «цифрова» компетентність) визнана ЄС однією з 8 ключових компетенцій для повноцінного життя та діяльності. У 2016 році ЄС представив оновлений фреймворк Digital Competence (DigComp 2.0), що складається з основних 5 блоків компетенцій та усього 21 компетенції, що до них входить, а саме: інформаційна грамотність та грамотність щодо роботи з даними (вміння шукати, фільтрувати дані, інформацію та цифровий контент і т. д.); комунікація та взаємодія (вміння спілкуватися через використання

цифрових технологій; вміння ділитися інформацією; вміння контактувати із суспільством; володіння правилами поведінки та етикету в цифровому середовищі і т.д); цифровий контент (створення цифрового контенту; вміння змінювати, покращувати, використовувати цифровий контент задля створення нового контенту і т. д.); безпека (вміння захистити пристрої та контент, знання заходів безпеки, розуміння ризиків та загроз і. т. д.); вирішення проблем (вміння вирішувати технічні проблеми, що виникають із комп'ютерною технікою, програмним забезпеченням, мережами і т. д.). [245, с. 18 – 19].

Важливе місце в третій групі інструментів займає професіограма, основною метою якої є наукове обґрунтування добору змісту освіти, розробка системи вхідного і підсумкового контролю якості професійних знань, забезпечення моніторингу професійного морально-етичного становлення особистості публічного службовця. У нашому дослідженні, на основі визначених морально-етичних компетентностей, була удосконалена професіограма публічного службовця, яка дає можливість визначити окремий аспект морально-етичних характеристик публічного службовця (Табл.4.2)

Таблиця 4.2.

## ПРОФЕСІОГРАМА

для визначення рівня морально-етичних характеристик публічного службовця

№ п/п	Характеристики	Рівень володіння (5-найвищий, 1-найменший)
1.	Знання місії, принципів, норм публічної служби та стандартів поведінки публічного службовця	
2.	Доброчесність (відповідальне ставлення до даного слова, чесність, гідність, непідкупність, безкорисливість)	
3.	Професіоналізм (знання законодавства, зокрема в напрямі забезпечення морально-етичних стандартів публічної служби, знання етичних засад професійної діяльності, знання основних положень етичних кодексів)	
4.	Толерантність, гуманізм (повага до кожної людини, її проблем, порядність, справедливість, вміння поважати думку іншого)	
5.	Креативність та інноваційність (інтелектуальний потенціал та наявність творчого компоненту)	
6.	Виконавська дисципліна (неухильне виконання посадових обов'язків, чіткість і організованість)	
7.	Культура спілкування та службовий етикет	
8.	Комунікація, командна робота, взаємодопомога	
9.	Сформованість внутрішньої мотиваційної сфери, схильність до саморозвитку	



Таким чином, з вищезазначеного слід зробити висновок, що представлений методичний інструментарій оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця доречніше всього використовувати або при вступі на публічну службу або в процесі кар'єрного зростання публічного службовця для відбору найкращого кандидата на вакантну посаду. Однак, слід звернути увагу, що методики, які запропоновані вище, можуть змінюватися в залежності від мети дослідження (вступ на публічну службу, просування по службі, конкурс на зайняття керівних посад), рангу публічного службовця та інших критеріїв.

#### **4.4. Концептуальна модель формування морально-етичних основ публічної служби**

Глобалізація та інтеграція України до світового співтовариства потребують кардинальних змін у системі публічної служби. В цьому аспекті запобігання протиправній та неетичній поведінці публічних службовців (падіння довіри до державної влади, зростання корупції серед публічних службовців) є важливою умовою розвитку інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, підвищення ефективності державного та місцевого управління, створення позитивної репутації публічних службовців та органів публічної влади у широких верств громадянського суспільства.

Започаткована в Україні адміністративна реформа спрямована на вдосконалення державного управління відповідно до конституційних засад демократичної правової держави, в якій людина є вищою соціальною цінністю. Осмислення і розробку програми цієї реформи науковці визнають одним із найскладніших завдань, яке потребує системного підходу [11; 254; 256; 269], а результат реформи ставиться в пряму залежність від ступеня залучення до неї кожного службовця, керівника-лідера, усіх громадян, від розуміння ними цілей реформ і здатності їх реалізувати, дотримання ними принципів, норм, стандартів діяльності та професійної поведінки.

Слід звернути увагу, що структурна складова будь-якої системи підпадає впливу системи в цілому. Публічна служба в цьому контексті є елементом цілого – суспільства, тобто представляє цінності та норми українського суспільства загалом. Тому публічний службовець мусить відображати етичний устрій цієї системи, тобто відповідати їй. Разом з тим, публічний службовець не може бути простим зліпком цілого (суспільного). Він тільки задає параметри морально-етичної поведінки для індивідів, як

складових суспільства в цілому. Таким чином, публічний службовець повинен відображати етичну систему, що склалася, і впливати на неї, формуючи нові, потрібні людям і державі, цінності, норми, стандарти об'єктів управління, які можуть мати мета- та інструментальний характер.

Також важливо, щоб публічний службовець діяв відповідно до особистих цінностей, принципів, норм, які б відповідали місії, цінностям, принципам публічної служби. Особисті цілі індивіда визначаються його мотивацією. На думку Р. Мертона, самі по собі індивідуальні цілі не можуть бути корисними, адже важливим є не те, до чого прагне індивід, а якими засобами він користується. Тому особливе значення має оцінювання інструментальних норм, якими керується індивід досягнувши особистих цілей, зокрема, у професійному житті.

Як відомо, важливу роль в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування відіграє кадровий потенціал, який головним чином визначає керованість, ефективність, результативність функціонування влади. Чим вищий авторитет влади, її соціальна віддача, відповідність запитам громадян, тим більше зростає можливість популярності модельного образу морально-етичної поведінки, принципів, норм та стандартів професійної діяльності представників влади та публічних службовців для окремих індивідів груп і соціальних інститутів.

Як зазначають західні політологи, в останній час спостерігається тенденція переходу від цінностей громадянськості, рівності, представництва, відповідальності і нейтральності до орієнтації на споживача, на ефективність, прагнення до змагання, менеджеризм і партнерство. Є побоювання, що зміщення етичних акцентів публічної служби у бік прийнятих у бізнесі принципів йде врозріз з традиційними для цієї галузі ідентичністю, легітимністю і мораллю [132]. Існує два варіанти інтерпретації даної проблеми:

1. Етичні стандарти публічного управління стають дуже схожими на властиві бізнес-менеджменту, а нормативні відмінності між двома цими сферами розмиваються. Причому процес імплантації, що йде в країнах, що розвиваються, у сферу публічної служби властивих бізнесу цілей, стратегій, структур і технологій, а також їх раціоналізація на основі ринкових принципів ставлять під сумнів морально-етичну ідентичність публічної служби в цілому. У межах сучасних концепцій публічного управління громадяни розглядаються, перш за все, як споживачі, а принципи рівності та відкритості замінюються на ефективність і прагнення до змагання. Демократичні норми державної відповідальності поступаються принципам автономності управлінської сфери.

2. Громадяни можуть втратити довіру до інституту сучасної

публічної служби, що представляє інтереси громадян. Репутація публічної служби як орієнтованого на отримання прибутку соціального інституту може в майбутньому постраждати ще більше. Якщо спроможний бізнес-клас підтримує дрейф публічної служби у бік публічності та ринкових схем організації, то громадяни з низьким доходом бажають бачити публічну службу, як інститут, що більшою мірою ідентифікує свої цілі з суспільним благом, ніж з комерційними інтересами.

До того ж усе це не кращим чином вплине на моральні якості, цінності та мотивацію публічних службовців. Престижність публічної служби, як мінімум, здатна піддатися ерозії, якщо вони будуть більше схожі на бізнесменів, орієнтованих на отримання прибутку. І самі публічні службовці не в захваті від власного бізнес-іміджу. Дія негативного образу публічної служби на етику публічних службовців була відмічена не тільки в країнах третього світу, але й в таких індустріально розвинених державах, як Австралія, Канада, Японія, Великобританія, США.

Традиційне жорстке нормативне регулювання та використання закону є важливими заходами реагування на факти неправомірної поведінки публічних службовців. Міжнародний досвід діяльності у цій сфері спрямований на створення певної інфраструктури забезпечення етики, що покликані запобігати, наприклад, корупційним діям.

Одним з важливих та ефективних механізмів викоренення протиправної поведінки є створення надійної системи підтримки етики на публічній службі, що вимагає перегляду принципів, норм та підходів до етики поведінки публічного службовця. Впровадження етичних принципів на публічній службі робить можливим вдосконалити наявні інститути, системи та механізми стимулювання етичної поведінки публічних службовців. Зазначені принципи, розглянуті у якості методів інтеграції систем та заходів щодо підтримки етики в державному управлінні, обумовлюють можливість визначати функції управління, відповідно до яких можливим є підвищення ефективності контролю системи підтримки морально-етичних основ у системі публічної служби.

Отже, необхідність уведення етичних принципів, норм та стандартів, що регламентують поведінку публічних службовців, на сьогодні є однією з важливих проблем для сучасної системи публічної служби та державного управління в Україні. Процес реформування державного управління та публічної служби передбачає збільшення повноважень (впровадження нових форм надання суспільних послуг) та відповідальності за здійснені дії публічних службовців.

Слід зазначити, що одним із важливих завдань модернізації публічної служби, яка працює в інтересах громадян на основі європейських цінностей

і стандартів демократичного врядування є формування морально-етичних основ публічної служби. Проведення структурних реформ, зокрема реформування державного управління, державної служби, місцевого самоврядування, реформування системи запобігання корупції вимагає формування та підтримки високих стандартів доброчесності на публічній службі. Ставлення населення до органів влади безпосередньо залежить від моральних якостей публічних службовців, їх самовідданості в служінні суспільному благу.

На нашу думку, формування морально-етичних основ публічної служби доречно розглянути через управлінський цикл, який полягає в послідовній і комплексній реалізації функцій планування, організації, координації, мотивації, контролю та оцінювання (рис.4.5). Ці функції взаємопов'язані між собою та формують єдиний безперервний процес формування морально-етичних основ публічної служби.



Рис. 4.5. Алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби

Функція планування вважається однією з головних, яка передбачає прогнозування, постановку цілей, завдань та розгляд шляхів їх досягнення. На етапі реалізації функції планування важливим є по-перше: визначення концепції формування морально-етичних основ публічної служби та по-

друге, розробка комплексу заходів щодо реалізації цієї концепції.

Враховуючи те, що функція організації представляє собою процес, спрямований на об'єднання та впорядковану взаємодію елементів або частин (людей, ідей, речей) у ціле, то при формуванні морально-етичних основ публічної служби необхідною умовою є створення сильної організаційної культури, яка, в свою чергу, відповідає за створення корпоративного духу на публічній службі та забезпечує ефективну комунікацію публічних службовців один з одним, між керівниками та підлеглими, між публічними службовцями та громадянами. Сильна організаційна культура характеризується тим, що ключові цінності публічної служби поділяються більшою частиною публічних службовців. Така єдність уявлень про спільну мету створює згуртованість, лояльність і відданість. Також на цьому етапі необхідно приділити увагу упорядкуванню діяльності згідно з посадовими інструкціями, угодами, законодавством та створенню органів координаторів, які будуть нести відповідальність за кадрову політику, організацію досліджень у сфері службової етики, розробку проєктів законів і правил тощо. Важливим на цьому етапі є розробка та впровадження програм професійно-етичного навчання публічних службовців, адже аналіз в попередніх підрозділах показав, що публічні службовці потребують постійного вдосконалення своїх знань та навиків з цього питання.

Мотивація є важливою функцією публічного управління, що здатна спонукати публічного службовця працювати ефективно, самовіддано і творчо, розкривати та використовувати його трудовий потенціал з метою досягнення соціально значимих результатів його діяльності. Використовуючи функцію мотивації для формування морально-етичних основ публічної служби необхідно створити систему мотивації публічних службовців, застосовуючи при цьому моральне та матеріальне стимулювання. Не викликає сумніву той факт, що якщо публічний службовець не задоволений своїм рівнем матеріального забезпечення та рівнем визнання і самореалізації, то це відображається на його моральному стані, знижує ефективність діяльності. Отже, від ефективної мотивації публічних службовців значною мірою залежить не тільки наповнюваність публічної служби висококваліфікованими кадрами та ефективність їх роботи, а й довіра, повага населення до органів публічної влади. Тому, до основних методів мотивації, на нашу думку, слід віднести: застосування морально-психологічних методів мотивації; забезпечення публічних службовців гідним рівнем оплати праці, яка буде залежати від результатів їхньої роботи; розширення участі підлеглих в управлінні; заохочення творчих ініціатив.

Функція контролю дозволяє виявляти проблеми та запобігати їх



перетворенню на кризові явища. Вона передбачає спостереження за процесом управління, оцінювання результатів, співвіднесення їх з визначеною ціллю. На відміну від функції планування, яка направлена на майбутнє, функція контролю повинна передбачати та попереджувати проблемні ситуації. Тому, на нашу думку, ця функція при формуванні морально-етичних основ публічної служби передбачає необхідність здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічних службовців. Це повинен бути як зовнішній контроль з боку постійно діючих незалежних державних структур (етичних агентств, комісій); внутрішній контроль з боку вищого керівництва та керівників структурних підрозділів органів публічної влади (щорічне оцінювання); громадський контроль, здійснюваний відповідними структурами громадянського суспільства; та самоконтроль як функцію духовно і морально розвиненої особистості, що формується в процесі етико-професійного розвитку публічних службовців.

Також на цьому етапі є доречним використання інструментів оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця. Даний інструментарій дає змогу оцінити наявні морально-етичні компетентності публічного службовця та побудувати успішну програму його саморозвитку. Відсутність єдиного підходу до такого оцінювання призводить до негативних наслідків (безініціативність, байдужість при виконанні службових обов'язків, формалізм, бюрократична тяганина, корумпованість, імітація діяльності, аморальність тощо) на публічній службі.

Отже, комплексна реалізація функцій планування, організації, координації, мотивації, контролю та оцінювання, які ми розглянули вище, має сприяти безперервному процесу формування та забезпечення морально-етичних основ публічної служби в Україні. Однак, слід зазначити, що це формування не зводиться лише до алгоритму. На нашу думку, доцільно звернутися до розробки концептуальної моделі формування морально-етичних основ публічної служби, яка більш повно описує процес цього формування.

Публічна служба має велике значення в процесі соціальної стабілізації, економічного розвитку та духовного оздоровлення суспільства. Вона повинна бути гарантом побудови правової держави. В сучасних умовах державотворення публічна служба України переживає серйозні інституціональні трансформації, які представляють собою не тільки політичний, економічний, але й соціокультурний процес, в результаті якого у соціальних суб'єктів виникають нові ціннісні орієнтації, норми поведінки в колективі, організації, міжінституційні відносини. Не потребує доказів той факт, що для того, щоб бути ефективною, публічна служба повинна базуватися на стійкому духовно-моральному фундаменті. Адже саме

вона має можливість впливати на поведінку, свідомість та думки членів суспільства, культивуючи високі духовні, морально-етичні якості.

Формування морально-етичних основ публічної служби є одним із важливих завдань модернізації та адаптації публічної служби до стандартів Європейського Союзу в процесі впровадження європейських цінностей і стандартів демократичного врядування. У зв'язку з цим, актуальною є розробка моделі формування морально-етичних основ публічної служби, прикладний зміст якої реалізується на основі комплексної взаємодії базових засад етизації публічної служби. В основу цієї моделі покладено місію, цінності, принципи, норми та стандарти поведінки, які ми описували у підрозділі 1.2., а саме: місія (служіння суспільному благу); цінності (солідарність, справедливість, свобода, рівність, життя та гідність людини, повага до неї, тощо); принципи (верховенство права, законність, гуманізм, політична неупередженість, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, добросовісність, відкритість, прозорість, персональна відповідальність, забезпечення рівного доступу до публічної служби); норми та стандарти поведінки публічного службовця.

Для того, щоб ці цінності, принципи, норми та стандарти отримали офіційне визнання та були визначальними в процесі професійної діяльності публічного службовця, необхідним є забезпечення механізмів їх підтримки. Важливим в цьому процесі є наявність етичної інфраструктури, яка представляє собою сукупність взаємодоповнювальних – комплементарних – механізмів, які забезпечують формування і функціонування професійної етики [270, с. 267]. До основних елементів етичної інфраструктури відносять: політичну волю, законодавство, кодекси поведінки, механізми звітності та нагляду, громадський контроль, професійну соціалізацію, координуючі органи, умови підтримки публічної служби.

Слід також зазначити, що оскільки місія служіння означає свідоме підпорядкування інтересів публічних службовців суспільним потребам та інтересам, то морально-етичні основи публічної служби вимагають наявності у публічного службовця морально-етичної компетентності та усвідомленні ним свого професійного призначення (етика публічного службовця). Запропонована модель має бути реалізована через алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби на всіх етапах управлінського циклу.

Отже, модель формування морально-етичних основ публічної служби складається з місії, цінностей, принципів публічної служби, норм та стандартів поведінки публічного службовця, що забезпечуються через механізми їх підтримки (етичну інфраструктуру) та є визначальними в процесі реалізації алгоритму формування морально-етичних основ публічної служби на всіх етапах управлінського циклу. Наглядно модель представлено на рисунку 4.6.

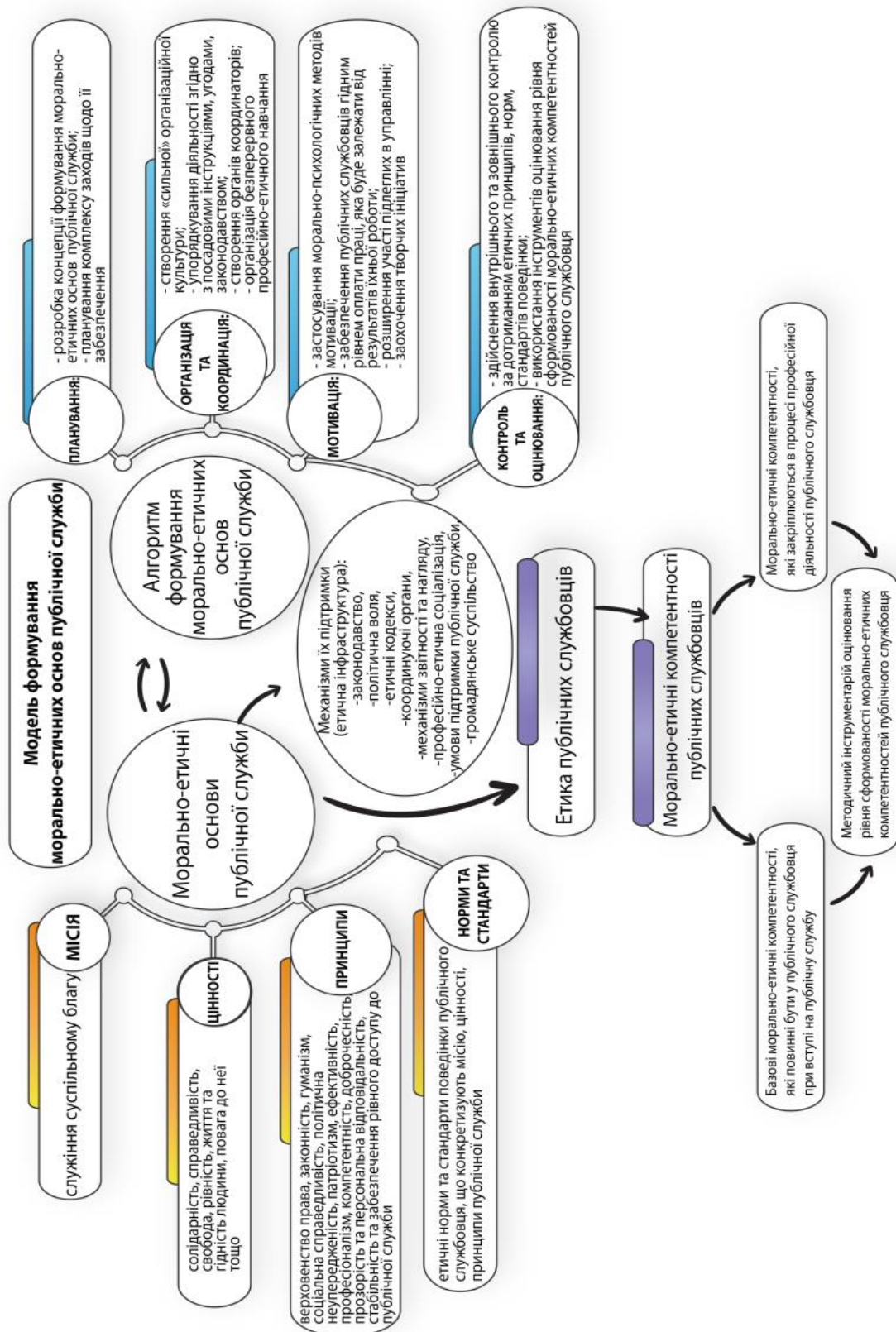


Рис.4.6. Модель формування морально-етичних основ публічної служби

Підводячи підсумки, на нашу думку, основними напрямками впровадження зазначеної моделі та створення цілісної структури морально-етичних основ публічної служби в Україні, є:

1. Для створення атмосфери нетерпимості до аморальних проявів в системі публічної служби необхідним є прийняття на центральному рівні етичного кодексу публічних службовців, який передбачає обов'язковість виконання зазначених в ньому положень всіма публічними службовцями. Він повинен бути своєрідною розгорнутою присягою, яка дає право та накладає обов'язки на професійну діяльність публічного службовця. Етичний кодекс повинен складатися з основних принципів, норм, вимог, правил поведінки публічного службовця та включати інструменти оцінювання морально-етичних компетентностей публічних службовців, а головне в якому будуть визначені механізми контролю за його виконанням та розроблена система конкретних дій і заходів у разі його порушення. В етичний кодекс доцільно включити такі види вимог до публічних службовців: вимоги, пов'язані з професією; норми взаємодії з громадянами; норми взаємин між керівником і підлеглими; вимоги до відносин з колегами; норми щодо вирішення конфлікту інтересів; вимоги до підвищення кваліфікації та самоосвіти; вимоги до поведінки поза службою; перелік санкцій, у тому випадку, коли ці норми ігноруються або виявляється неетична поведінка публічного службовця. Також важливо, щоб цей кодекс став «модельним» для створення правил етичної поведінки кожного окремого органу публічної влади. Ці правила повинні включати вже типові і специфічні норми та цінності для відповідного органу влади.

2. Існує необхідність у створенні спеціальної структурної одиниці, а саме – етичного органу, який повинен відповідати за додержання етичних норм на публічній службі. Виходячи з зарубіжного досвіду та європейських стандартів доброчесності публічної служби, вирішенням етичних проблем повинен займатися окремий орган як на центральному рівні (наприклад управління з етики публічної служби) так і на місцях (окремі управління або спеціалісти при службі управління персоналом). Управління з етики публічної служби повинно нести відповідальність за кадрову політику на публічній службі, організацію досліджень у сфері службової етики, розробку проектів законів і правил (кодексів, стандартів поведінки), проведення навчання етичним стандартам та контроль за додержанням етичних норм на публічній службі. Також воно повинно взаємодіяти з етичними управліннями на місцях та



координувати їх роботу. Деякі функції служб управління персоналом необхідно передати саме управлінням з етики або забезпечити відповідні управління спеціалістами, які б займалися етичними питаннями.

3. Для підвищення престижності публічної служби та забезпечення прихильності публічних службовців до цінностей, які орієнтовані на професійне, чесне і неупереджене виконання посадових обов'язків, важливим є створення ефективної системи мотивації, застосовуючи при цьому як моральне, так матеріальне стимулювання. З цією метою необхідним є, по-перше, використання морально-психологічних методів мотивації, до яких відносять: посилення самоповаги, визнання авторства результату, високу публічну оцінку (грамоти, подарунки і т.і.), моральне задоволення роботою і гордість за свій колектив, стимулювання впливом (включення в конкурсні комісії, групи та ін.), кар'єрне зростання.

По-друге, необхідним є розширення участі підлеглих в управлінні, зокрема впровадження на публічній службі практики обговорення та узгодження з працівниками та керівниками завдань на майбутній період, тощо. Також вельми важливим є забезпечення службовців гідним рівнем оплати праці; забезпечення залежності матеріальної винагороди службовців від результатів їхньої праці, що дозволить не тільки підвищити лояльність співробітників до своєї організації, а й посилити прихильність її цілям; забезпечення зворотнього зв'язку між керівництвом і підлеглими, а також зв'язку між публічними службовцями і населенням; заохочення творчих ініціатив.

4. Важливою ціллю при формуванні морально-етичних основ публічної служби є створення сильної організаційної культури, яка повинна сприяти рухливості, швидкому маневруванню, творчим підходам, постійному вдосконаленню, навчанню публічних службовців, виходити з поваги та довіри до публічних службовців та підтримувати розвиток різних форм взаємодії відповідно до вимог часу.

Для створення сильної організаційної культури необхідним є виконання трьох основних завдань. Перше завдання – комплексне діагностування організаційної культури по всім її структурним елементам, яке дозволить виявити її сильні і слабкі сторони та ступінь відповідності організаційної культури сучасним вимогам. Друге завдання – розробка нової еталонної моделі організаційної культури, заснованої на цінностях, нормах і принципах публічної служби. Третє завдання – створення механізму практичної реалізації еталонної моделі, який включає комплекс заходів щодо соціалізації публічних службовців в умовах нового культурного простору.



Для вирішення відповідних завдань необхідним є:

1. Наявність сильної культури лідерства. Керівники повинні служити еталоном, подавати приклад своєю поведінкою. Без позитивного прикладу з боку вищого керівництва становлення сильної організаційної культури проблематично.

2. Розробка нових цінностей, норм, правил, приписів, що є обов'язковими для виконання всіма без винятку. Вони мають бути закріплені в локальних нормативно-правових документах (Положення про організаційну структуру, посадові інструкції) та Правилах етичної поведінки, зміст яких повинен включати вже типові, специфічні норми та цінності для цього органу та регулювати етику ділових стосунків.

3. Досягнення колективної згоди і схвалення через широку залученість всього колективу до формування та забезпечення місії відповідного органу влади, створення морально-психологічного клімату високої довіри.

4. Визначення змісту мотиваційної політики, яка б максимально сприяла засвоєнню нової сукупності цінностей, принципів, норм.

5. Перегляд процесів соціалізації та приведення їх у відповідність до вимог нової системи цінностей. Необхідно більш відповідально і зацікавлено використовувати такі форми соціалізації, як ритуали, неформальні колективні заходи, матеріальні символи, безпосередні контакти представників вищого керівництва з іншими працівниками та ін.

Отже, створення нової сильної організаційної культури повинно проводитися послідовно в три етапи. На першому етапі повинно здійснюватися формування мотивації, зацікавленості персоналу в майбутній зміні організаційної культури, на другому етапі проголошуються і освоюються нові організаційні цінності, на третьому – відбувається закріплення у керівництва і персоналу цих цінностей і відповідної поведінки.

5. Впровадження професійно-етичного навчання є одним з основних компонентів професійної соціалізації публічного службовця, яка сприяє формуванню його моральних установок та етичної чутливості. Професійно-етичне навчання має бути спрямовано на засвоєння етико-правового знання (норм, правил, принципів) з метою попередження корупції та забезпечення належної якості публічної служби, яка має здійснюватися з урахуванням стандартів доброчесної публічної служби. Етичне навчання має підвищувати рівень знань, умінь та навичок публічних службовців, необхідних для проведення

аналізу і обґрунтування прийнятих ними рішень, з точки зору суспільної моралі та професійної етики.

Професійно-етичне навчання має стати частиною масштабної і комплексної політики держави у боротьбі з корупцією, реформи системи публічного управління і відобразитися в програмних документах. Також необхідним є включення вимоги про організацію та проходження обов'язкового професійно-етичного навчання в Законі України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», в програми по боротьбі з корупцією та інші відповідні нормативно-правові документи з метою практичного здійснення цього навчання.

При впровадженні професійно-етичного навчання на публічній службі важливим є врахування європейських принципів безперервної освіти дорослих, які передбачають: дотримання європейських стандартів доброчесної публічної служби; професіоналізацію публічної служби на основі принципів безперервної освіти публічних службовців; упровадження стандартів підвищення кваліфікації публічних службовців; забезпечення реалізації Національної рамки кваліфікацій та формування Національної системи кваліфікацій в галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; підвищення інституційної спроможності Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) [10, с. 51].

Професійно-етичне безперервне навчання публічних службовців має бути спрямовано на впровадження формального (передбачає отримання дипломів та кваліфікаційних свідоцтв, що визнаються на офіційному рівні), неформального (не передбачає видачу офіційних документів про освіту) та інформального (спрямоване на саморозвиток особистості, самоосвіта) навчання відповідно до європейських принципів освіти упродовж життя [251, с. 26], запровадження професійних стандартів на публічній службі та накопичувальної системи кредитів у підвищенні кваліфікації, оцінювання професійних та морально-етичних компетентностей, зміну підходів до розуміння й визнання навчальної діяльності та її результатів, особливо у сфері неформальної та інформальної освіти.

6. З метою удосконалення системи оцінювання професійно-моральної придатності публічного службовця, особливо в процесі його кар'єрного зростання, необхідним є впровадження ефективної системи оцінки доброчесності публічних службовців та кандидатів на публічну службу. Відповідне оцінювання слід проводити використовуючи методичний інструментарій оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця. Даний інструментарій надасть

змогу оцінити наявні морально-етичні компетентності публічного службовця та побудувати успішну програму його саморозвитку. Даний методичний інструментарій доречно використовувати при вступі на публічну службу та в процесі кар'єрного зростання публічного службовця для відбору найкращого кандидата на вакантну посаду. Методики оцінювання можуть змінюватися в залежності від мети оцінювання (з метою встановлення відповідності займаній посаді, при вступі на публічну службу, при проведенні конкурсу на зайняття вакантних посад, зокрема керівних тощо).

Саме реалізація всіх перерахованих заходів, на нашу думку, повинна сприяти формуванню морально-етичних основ публічної служби, головною місією якої є служіння суспільному благу.

---

**ВИСНОВКИ**

Під час здійснення в Україні комплексу реформ важливе значення надається проблемі кадрового забезпечення органів публічної влади, підвищення рівня морально-етичної культури, компетентності та професіоналізму публічних службовців. Сьогодні на публічній службі є відчутним брак загальної й професійної культури публічних службовців, дефіцит лідерів, талановитих керівників, досить поширеним явищем залишається неефективність управлінських рішень, безвідповідальність, відсутність у публічних службовців чіткої мотивації до праці. Найвизначнішим є високий ступінь бюрократизації публічної служби, низький рівень довіри громадян до влади.

У представленій монографії наведено розв'язання актуальної наукової проблеми, яка полягає в розробці теоретичних засад, обґрунтуванні концептуальних положень та визначенні пріоритетних напрямів формування морально-етичних основ публічної служби в Україні. Обґрунтовано, що фундаментом морально-етичних основ публічної служби є місія (служіння суспільному благу); цінності (солідарність, справедливість, життя та гідність людини, повага до неї тощо); принципи (верховенство права; законність, гуманізм, політична неупередженість, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, добросовісність, відкритість, прозорість, персональна відповідальність, забезпечення рівного доступу до публічної служби); норми та стандарти поведінки публічних службовців. Розкрито концептуалізацію основних категорій професійної етики, таких як: «професійна честь», «професійна гідність», «справедливість», «відповідальність», «гуманізм», «професіоналізм», «репутація». На цій основі запропоновано авторське визначення поняття «морально-етичні основи публічної служби», під яким розуміється категорія професійної етики, що відображає місію, цінності, принципи, норми та стандарти поведінки в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які знаходять своє часткове або повне вираження як в окремих кодифікованих документах, так і в особистих орієнтирах публічних службовців та формують цілісний морально-етичний простір публічної служби.

Систематизовано зарубіжний досвід щодо етизації публічної служби та з'ясовано, що в багатьох країнах світу (США, Великобританія, Польща, Франція та інші країни ЄС) морально-етичний фундамент публічної служби відображається в окремих законах чи етичних кодексах (Кодекс етики урядової служби США, Закон Ірландії «Про етику в публічній сфері», Кодекс публічної служби Великобританії,

Кодекс етики цивільної служби Польщі та ін.). Зазначено, що зміст цих нормативно-правових актів мають спільну спрямованість на запобігання корупції, впровадження демократичних цінностей та забезпечення якості публічного управління. Однак з'ясовано, що жоден етичний кодекс, навіть наділений властивостями правового акта, не є дієвим, якщо він не забезпечений відповідними механізмами контролю за його виконанням. Визначено, що функцію контролю та організації досліджень у сфері службової етики в розвинених країнах світу виконують спеціальні органи (Управління урядової етики США, Комітет зі стандартів публічної сфери Великобританії, Вища (Національна) Рада з етики Франції, Національне бюро з етичних основ Нідерландів, Найвища палата контролю Польщі та ін.), основними функціями яких є організація досліджень у сфері службової етики, розробка, здійснення та моніторинг національних програм етичного спрямування та ін.

Встановлено, що забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей під час побудови демократичного, прозорого, відкритого управління державою та створення якісно нового інституту етичного регулювання публічної служби є ключовим компонентом реформування публічної служби в багатьох зарубіжних країнах. Акцентовано, що на сьогоднішній день українській державі бракує спеціального правового регулювання професійно-етичних відносин у сфері публічної служби. Крім того, у функціональному плані реалізація засад етичного спрямування публічної служби в Україні нині характеризується багатосуб'єктністю, що є перешкодою для створення єдиної політики у сфері професійної етики на засадах стабільної, політично неупередженої, відповідальної, добросовісної, авторитетної, престижної публічної служби. Тому визначені перешкоди значно гальмують процес адаптації публічної служби України до стандартів Європейського Союзу.

Визначено, що в процесі формування морально-етичних основ публічної служби важливе значення має етична інфраструктура, яка складається з різних механізмів підтримки, що повинні сприяти високим стандартам поведінки публічних службовців. Проаналізовано підхід, згідно з яким етична інфраструктура розглядається через три основні системи: формальну, неформальну та лідерство. Цей підхід дозволив зрозуміти, як цінності та принципи етичної поведінки поширюються всередині публічної служби. Проаналізовано основні елементи етичної інфраструктури та зазначено, що етична інфраструктура публічної служби складається з політичної підтримки (висока моральна поведінка вищих керівних кадрів, політична воля); дієвого закону, що регулює стандарти



поведінки (законодавство, етичні кодекси); механізмів забезпечення відповідальності та підтримки етичної поведінки, інтегрованої в систему управління (координуючі органи, механізми звітності та нагляду); професійної соціалізації (просвітницької та навчальної діяльності серед публічних службовців, що пропагують високі стандарти поведінки тощо); відповідних умов праці та форм громадського контролю за дотриманням етичної поведінки публічних службовців.

Зазначено, що професійна соціалізація виступає стрижневим процесом формування особистості публічного службовця. З'ясовано, що професійна соціалізація пов'язана з внутрішнім процесом професійної адаптації, мотивації, активізації, професійного оцінювання, професійного навчання, професійного виховання публічного службовця. Розглянуто три етапи професійної соціалізації, а саме: професійну адаптацію (знайомство з професією, пристосування до нового колективу, до його традицій, символів, стилю керівництва тощо), професійну ідентифікацію (інтеріоризація професійних цінностей, принципів, норм публічним службовцем), професійну інтеграцію (приєднання до професійного середовища, володіння професійними та морально-етичними компетентностями тощо).

Установлено, що професійно-етичне навчання є одним з основних компонентів професійної соціалізації, яка сприяє формуванню моральних настанов та етичної чутливості публічних службовців. Професійно-етичне навчання спрямоване на засвоєння етико-правового знання (норм, правил, принципів) з метою підвищення мотиваційного складника, стимулюючого фактору готовності до розуміння необхідності виконання відповідних принципів і волевиявлення як настанови до професійної діяльності, вчинку. Воно відіграє важливу роль у запобіганні та профілактиці можливих порушень і конфліктів на публічній службі. Етичне навчання підвищує рівень знань та навичок публічних службовців, необхідних для проведення аналізу і обґрунтування прийнятих ними рішень, з точки зору суспільної моралі та професійної етики.

Визначено, що контроль є важливим інструментом регулювання етичної поведінки публічних службовців, оскільки використання його дієвих механізмів та інформаційної, коригуючої, профілактичної і правоохоронної функцій сприяє забезпеченню в діяльності органів публічної влади пріоритету загальнолюдської культури і дотриманню публічними службовцями морально-етичних цінностей. З'ясовано, що за характером організаційного взаємозв'язку і типом субординації між контролюючим суб'єктом і підконтрольним об'єктом виділяють внутрішній і зовнішній контроль. При внутрішньому контролі перевірка

щодо дотримання публічними службовцями етичних норм здійснюється власними силами органу публічної влади або в межах організаційної підпорядкованості / однієї системи / гілки влади того, хто контролює, з тим, кого контролюють. Зазначено, що оцінювання публічних службовців є важливим інструментом внутрішнього контролю, ефективного забезпечення якого повинно сприяти поліпшенню добору та розстановці кадрів, розвитку ініціативи і творчої активності публічних службовців, визначенню їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку, плануванню кар'єри, а також виявленню організаційних та морально-етичних проблем на публічній службі та оперативному реагуванню на них.

Встановлено, що зовнішній контроль передбачає перевірку з боку автономного по відношенню до підконтрольного об'єкта суб'єкта, що може здійснюватися як окремими контролюючими інституціями, засобами масової інформації, так і громадськістю (громадський контроль). Акцентовано увагу, що громадський контроль є важливим інструментом, який сприяє розвитку відкритості, легітимності діяльності органів публічної влади, підвищенню якості владного рішення, становленню громадянського суспільства, вдосконаленню зв'язків між органами влади та інституціями громадянського суспільства, підтриманню доброчесності публічних службовців. Саме механізм громадського контролю визнається більшістю фахівців, експертів і політиків одним із ключових факторів у досягненні позитивних результатів у протидії та запобіганні корупції, створенні максимально доброчесного громадського і державного простору в більшості європейських країн.

На основі авторського соціологічного опитування виявлені основні тенденції у деформації цінностей публічних службовців, проаналізовані особливості мотивації їх професійної діяльності та зміни, які відбулися в організаційній культурі публічної служби за останні роки. Виявлено, що система ціннісних орієнтацій є одним із ключових компонентів професійної мотивації публічних службовців, яка впливає на стиль управлінської діяльності, прийняття рішень і формування кар'єрної стратегії. З'ясовано, що рушійною силою діяльності публічного службовця є його потреби, інтереси, мотиви, ціннісні орієнтації. Результати проведеного аналізу показали, що мотиви оплати праці та мотиви служіння державі і суспільству є пріоритетними для публічних службовців (по 43,3% отримав кожний варіант). Отже, у публічних службовців поряд з інтересами матеріальної забезпеченості панує патріотичне ціннісне морально-етичне прагнення – служіння суспільному благу. На основі аналізу зроблено висновок, що у

свідомості публічних службовців починає закріплюватися уявлення про ідеальну модель публічної служби, в основу якої покладені принципи доброчесності, прозорості, відкритості, патріотизму.

Зазначено, що організаційна культура відіграє важливу роль у будь-якому колективі та від її рівня залежить як самопочуття кожного публічного службовця, так і забезпечення місії, цінностей, принципів, норм, традицій, поглядів, ритуалів, стратегій всієї публічної служби. Встановлено, що організаційна культура дозволяє вдосконалювати діяльність органу влади відповідно до вимог часу, сприяє рухливості, швидкому маневруванню, творчим підходам, постійному вдосконаленню та навчанню, активізує управління знаннями; виходить з поваги та довіри до працівників та громадськості, підтримує розвиток різних форм взаємодії. Однак організаційна культура складно піддається змінам на рівні базових уявлень про цінності і норми у свідомості окремих людей і суспільства в цілому.

Установлено, що сильна організаційна культура публічної служби передбачає: чітке формулювання та орієнтацію на втілення місії або морального кредо відповідного органу влади; створення корпоративного духу як умови морально-психологічного комфорту в колективі; вибір стилю керівництва; визначення змісту мотиваційної політики; вироблення принципів, правил, приписів, що у свою чергу регулюють етику ділових стосунків. Визначено, що для успішної організаційної культури потрібна сильна культура лідерства – каталізатора на найвищому рівні. При цьому важливо, щоб сам керівник формував цю культуру та був не тільки керівником свого колективу, а й лідером. Виявлено, що «каталізаторська» лідерська культура має на меті створення команди з високим рівнем залученості та полягає у формуванні керівниками бачення довгострокової організаційної гнучкості.

Доведено, що організаційна культура повинна включати такі характеристики: 1) мати інноваційну орієнтацію; 2) своєчасно адаптуватися до умов, що змінюються; 3) бути відкритою і публічною, що включає створення розвиненої системи каналів зворотного зв'язку між службовцями різного рівня і громадськістю; 4) розвиватися гармонійно, що передбачає задіяння потенціалу всіх підсистем організаційної культури для досягнення цілей і виконання завдань, що стоять перед публічними службовцями.

Акцентовано увагу, що зовнішній вигляд та культура мови публічного службовця є важливими чинниками його успішної професійної діяльності, що служить своєрідним кодом його надійності, вихованості, компетентності, респектабельності, тому кожен публічний службовець повинен відповідати

своєму професійному статусу і розуміти, що він формує не тільки свій особистий авторитет, а й авторитет усієї публічної служби.

Визначено структуру морально-етичних компетентностей публічного службовця, яка складається зі знань, вмінь, навичок, якостей, цінностей публічного службовця. Запропоновано виокремити базові морально-етичні компетентності, якими повинен володіти публічний службовець при вступі на публічну службу та морально-етичні компетентності, які закріплюються в процесі професійної діяльності публічного службовця. Зазначено, що врахування базових морально-етичних компетентностей є вельми важливим при прийнятті кандидатів на посаду в органи публічної влади, а в процесі просування по службі доцільно враховувати як базові морально-етичні компетентності, якими повинен володіти публічний службовець при вступі на публічну службу так і набуті в процесі професійної діяльності.

Розроблено методичний інструментарій оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей, який дає змогу побудувати успішну програму саморозвитку публічного службовця. Цей інструментарій включає три групи тестів: психологічні (тести на визначення темпераменту, ціннісних орієнтацій, рівня інтелектуального розвитку, домінуючих особливостей поведінки тощо), соціологічні (соціометрія, оцінка морально-психологічного клімату в органі публічної влади, спостереження, самооцінка та рівень зазіхань публічного службовця), професіологічні методи оцінки (тест на знання нормативно-правових документів, комп'ютерна грамотність, професіограма публічного службовця). Встановлено, що наведений методичний інструментарій оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця допоможе зробити професійне оцінювання публічних службовців більш комплексним, професійно та етично орієнтованим, що в подальшому зміцнить орган влади відповідальними, добросовісними, відкритими, принциповими людьми.

Обґрунтовано алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби через етапи управлінського циклу, а саме через реалізацію таких функцій управління, як: планування (розробка концепції формування морально-етичних основ публічної служби та комплексу заходів щодо її реалізації); організація та координація (створення «сильної» організаційної культури; упорядкування діяльності згідно з посадовими інструкціями, угодами, законодавством; створення та функціонування органів координаторів; організація безперервного професійно-етичного навчання); мотивація (застосування морально-психологічних методів мотивації; забезпечення публічних службовців

гідним та відповідним їхньому трудовому внеску рівнем оплати праці; розширення участі підлеглих в управлінні, заохочення творчих ініціатив); контроль та оцінювання (здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням етичних принципів, норм, стандартів поведінки; використання інструментів оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця).

Розроблено концептуальну модель формування морально-етичних основ публічної служби, в основу якої покладено місію, цінності, принципи публічної служби, норми та стандарти поведінки публічного службовця. Обґрунтовано, що, оскільки місія служіння означає свідоме підпорядкування інтересів публічних службовців суспільним інтересам і потребам, то при формуванні морально-етичних основ публічної служби необхідним є усвідомлення публічними службовцями свого професійного призначення (етика публічного службовця) та наявність у них морально-етичної компетентності. Встановлено, що для того, щоб етичні цінності, принципи, норми та стандарти отримали офіційне визнання та були визначальними в процесі професійної діяльності публічного службовця, необхідним є забезпечення механізмів їх підтримки (наявність етичної інфраструктури). Запропонована модель має бути реалізована через алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби на всіх етапах управлінського циклу.

Визначено пріоритетні напрямки щодо удосконалення морально-етичних основ публічної служби в Україні шляхом: правового регулювання цього питання (розробка та прийняття етичного кодексу публічного службовця на центральному рівні та правил етичної поведінки в кожному окремому органі публічної влади); створення спеціальних структурних одиниць (управління з етики публічної служби на центральному рівні та окремих управлінь або спеціалістів при службі управління персоналом на місцях); розвитку організаційної культури (передбачає чітке формулювання та орієнтацію на втілення місії або морального кредо відповідного органу влади, створення корпоративного духу, вибір стилю керівництва, визначення змісту мотиваційної політики); впровадження безперервного професійно-етичного навчання (підвищення рівня знань, вмінь та навичок публічних службовців, необхідних для проведення аналізу і обґрунтування прийнятих ними рішень, з точки зору суспільної моралі та професійної етики); удосконалення системи мотивації публічних службовців (використання як морального, так і матеріального стимулювання); здійснення систематичного контролю та оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця.



**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Аверина О. Р. Этика и культура управления : учеб. пособие / О. Р. Аверина. – Хабаровск : ДАГС, 2004. – 132 с.
2. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Шатиной. – Москва : Спарк, 2003. – С. 92.
3. Академічний тлумачний словник (1970 – 1980) : в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда (голова) [та ін.]. – Київ : Наук. думка, 1976. – Т. 7 : Поїхати-Приробляти. – 723 с.
4. Ананьев Е. М. Система менеджмента качества образовательной деятельности в соответствии с требованиями международных стандартов серии ИСО 9000 и некоторые особенности их внедрения в вузе с учетом профессионально-психологического аспекта / Е. Ананьев, С. Смуров // Образование и общество. – 2004. – № 4(27). – С. 35 – 38.
5. Андреев В. О. Присяга державного службовця в Україні: процедурно-управлінський аспект / В. О. Андреев // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 45. – С. 52 – 58.
6. Антонова О. В. Стратегічна компетентність державних службовців : монографія / О. В. Антонова. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 340 с.
7. Антонова О. В. Формування стратегічної компетентності державних службовців України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Антонова Ольга Валеріївна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 40 с.
8. Антошин В. А. Общественный (гражданский) контроль как функция гражданского общества / В. А. Антошин, Ю. Г. Ершов // Социум и власть. – 2018. – № 1(69). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyu-grazhdanskiy-kontrol-kak-funktsiya-grazhdanskogo-obschestva>.
9. Артеменко Н. Особливості мотивації персоналу на державній службі / Н. Артеменко // Аспекти публічного управління. – 2016. – Т. 4. – № 4 – 5. – С. 37 – 47. – URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/585/572>.
10. Бабич М. С. Безперервна освіта (освіта впродовж життя) – умова підвищення національної конкурентоспроможності / М. С. Бабич // Вісн. Хмельниц. нац. ун-ту. Сер. «Економічні науки». – 2015. – № 5(1). – С. 50 – 53.
11. Бакуменко В. Д. Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні : монографія / В. Д. Бакуменко, О. М. Руденко, В. В. Туча. – Київ : АМУ, 2015. – 184 с.
12. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
13. Баштанник В. В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія / В. В. Баштанник. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 390 с.
14. Баштанник В. В. Інституціоналізація правозахисної функції влади як напрям гуманізації публічного управління: досвід Європейського Союзу та Україна / Віталій Баштанник // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – Вип. 1(8). – С. 3 – 11.
15. Бейкер А. Этика: Точка зрения многосторонних организаций: основа целостности / А. Бейкер. – Київ : [б. в.], 2001. – 25 с.

16. Бердяев Н. А. О престиже власти / Н. А. Бердяев // Бердяев Н. А. Грех войны. – Москва : Культура, 1993. – 280 с.
17. Біла Л. Р. Види державних посад: проблеми теорії та правового регулювання / Л. Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – Вип. 35. – С. 124 – 131.
18. Білинська М. М. Державне управління галузевими стандартами в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні : монографія / М. М. Білинська. – Київ : Вид-во НАДУ, 2004. – 246 с.
19. Білинська М. М. Процедура оцінки впливів політичних рішень на стан суспільного здоров'я / М. М. Білинська // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 1. – С. 294 – 301.
20. Бондаренко Є. М. Розвиток організаційної культури державної служби: соціальний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Бондаренко Євген Михайлович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Дніпропетровськ, 2014. – 20 с.
21. Бондаренко Є. М. Організаційна культура державної служби : сутнісні характеристики та визначення поняття / Бондаренко Є. М. // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2009. – Вип. 2(2). – URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09bemhvr.pdf>.
22. Бондарчук М. М. Філософсько-правове обґрунтування взаємозалежності принципів «свобода» та «відповідальність» / М. М. Бондарчук // Порівняльно-аналітичне право. – 2017. – № 1. – С. 286 – 288.
23. Борбунюк О. О. Форми громадського контролю як засобу забезпечення законності нормативно-правових актів у державному управлінні / О. О. Борбунюк // Часопис Київ. ун-ту права. – 2015. – № 1. – С. 127 – 131.
24. Бородін Є. І. Державна молодіжна політика в Україні: процес формування та розвитку (1991 – 2004 рр.) : монографія / Є. І. Бородін. – Дніпропетровськ : Пороги, 2008. – 429 с.
25. Бочарова Е. Ю. Об этических аспектах регулирования государственной службы в Великобритании и Канаде / Е. Ю. Бочарова // Государственное управление. – Вып. № 33 (август 2012 г.). – URL : <http://www.gosbook.ru/node/71409>.
26. Буяшенко В. В. Соціокультурний підхід в дослідженні соціального піклування / В. В. Буяшенко // Філософські дослідження. – 2011. – Вип. 13. – С. 201 – 213.
27. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів / Т. Е. Василевська ; уклад. О. М. Руденко. – Київ : НАДУ, 2013. – 76 с.
28. Василевська Т. Е. Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. – Київ : НАДУ, 2015. – 204 с.
29. Василевська Т. Е. Етичні компетентності публічних службовців в контексті реформування публічного управління / Т. Е. Василевська // Теорія та практика державного управління. – 2018. – № 1(60). – С. 155 – 161.
30. Василевська Т. Е. Професійна етика як складова професіоналізму державного службовця / Т. Е. Василевська // Зб. наук. пр. НАДУ. – 2005. – Вип. 2. – С. 111 – 120.
31. Василевська Т. Е. Професійно-етичні кодекси в системі державної служби / Т. Е. Василевська // Акт. пробл. держ. упр. – 2005. – Вип. 3(23). – С. 211 – 221.

32. Василевська Т. Е. Етика та етикет в депутатській діяльності / Т. Е. Василевська. – Київ : Україна, 2011. – 113 с.
33. Василевська Т. Е. Особистісні виміри професійної етики державного службовця : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Василевська Т. Е. – Київ, 2010. – 39 с.
34. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Е. Василевська. – Київ, 2008. – 336 с.
35. Василевська Т. Е. Етичні виміри громадянськості державного службовця / Т. Е. Василевська // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1(5). – С. 148 – 153.
36. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика : монографія / К. О. Ващенко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. – 416 с.
37. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
38. Взаємодія органів державної влади з громадськістю : дистанційний курс Prometheus. – URL: [https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:Prometheus+IAP101+2019\\_T3/about](https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:Prometheus+IAP101+2019_T3/about)
39. Вишняк О. Довіра до політичних інститутів: поняття, показники, та тенденції змін. Українське суспільство 1992 – 2010: соціологічний моніторинг / [за ред. В. Ворони, М. Шульги]. – Київ : Ін-т соціології НАН України, 2010. – С. 24 – 39.
40. Вовк О. Б. Системи електронного навчання – нові форми сучасної освіти / О. Б. Вовк // Математичні машини і системи. – 2015. – № 3. – С. 79 – 86.
41. Войтенко А. Б. Сучасна політична еліта в Україні: особливості формування / А. Б. Войтенко, В. П. Якобчук // Трансформація українського суспільства та його еліт у контексті цивілізаційного розвитку Європи : наук. моногр. / за ред. І. А. Мельничука. – Житомир : Рута, 2019. – 166 – 171.
42. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / Радмила Войтович ; за заг. ред. В. М. Князева. – Київ : Вид-во НАДУ, 2007. – 640 с.
43. Войтович Р. В. Глобалізація та її вплив на систему державного управління: аналіз, проблеми, перспективи : монографія / Р. В. Войтович. – Чернівці : Технодрук, 2011. – 367 с.
44. Войтович Р. В. Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування / Р. В. Войтович, М. І. Пірен, І. Ф. Надольний. – Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 168 с.
45. Воронько Л. О. Теоретико-організаційні основи культури праці державних службовців України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Воронько Л. О. – Київ, 2004. – 19 с.
46. Воронько Л. О. Сучасний керівник у системі державної служби України: пошук оптимальної моделі / Воронько Л. О. // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 2. – URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/20.pdf>.
47. Воронько Л. О. Успішна кар'єра державного службовця: сутність, умови та фактори побудови / Воронько Л. О. // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1. – URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/23.pdf>.

48. Воронько О. А. Керівні кадри : державна політика та система управління : навч. посіб. / О. А. Воронько. – Київ : Вид-во УАДУ, 2002. – 152 с.
49. Гаврильців М. Т. Правовий статус публічних службовців та перспективи його модернізації в Україні / Гаврильців М. Т., Лук'янова Г. Ю. // Право і суспільство. – 2019. – № 3. – С. 3 – 9.
50. Гаєвський Б. А. Культура державного управління: організаційний аспект : монографія / Б. А. Гаєвський, В. А. Ребкало. – Київ : Вид-во УАДУ, 1996. – 144 с.
51. Газарян С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Газарян Світлана Вікторівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2011. – 36 с.
52. Газарян С. В. Теоретико-методологічний зміст професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування : монографія / С. В. Газарян. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ, 2010. – 268 с.
53. Гайдученко С. О. Формування інноваційної технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Гайдученко Світлана Олександрівна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.
54. Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Галай Вікторія Олександрівна. – Ірпінь, 2020. – 581 с.
55. Гетманцева Т. Корупційні ризики, пов'язані з конфліктом інтересів у державних службовців та шляхи їх запобігання / Гетманцева Т. // Державна служба в Україні: шляхи реформування : матеріали круглого столу (м. Київ, 22 травня 2019 р.). – Київ : Нац. акад. прокуратури України. – 2019. – 186 с.
56. Головатий М. Ф. Формування державної молодіжної політики в сучасній Україні (політологічний аналіз) : дис... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Головатий Микола Федорович ; Нац. акад. наук України, Ін-т нац. відносин і політол. – Київ, 1996. – 389 с.
57. Голубчик Г. Д. Мотивація діяльності державного службовця / Г. Д. Голубчик, Д. В. Ковальова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 6. : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.]. – 2011. – С. 282 – 284.
58. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.
59. Гончарук Н. Т. Правові аспекти гуманізації публічної служби в Україні / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудіус // Гуманізація публічної служби в Україні : науково-практичні засади : кол. монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 65 – 79.
60. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Гончарук Наталія Трохимівна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2008. – 36 с.

61. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
62. Гонюкова Л. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців / Л. Гонюкова // Державна служба в Україні: шляхи реформування : матеріали круглого столу (м. Київ, 22 травня 2019 р.). – Київ : Нац. акад. прокуратури України, 2019. – С. 52 – 55.
63. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. / Л. В. Сморгунов, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.] ; под ред. Л. В. Сморгунова. – Ч. 1 : Концепции и проблемы государственной политики и управления. – Москва : РОССПЭН, 2006. – 381 с.
64. Государственная служба и государственные служащие во Франции = La fonction publique et les fonctionnaires en France / ФОТС. – 2-е изд. – Москва, 1994. – 142 с.
65. Грицаєнко П. М. Етико-естетичний аспект педагогічного етикету / П. М. Грицаєнко // Єдність навчання і наукових досліджень – головний принцип університету : матеріали звітної наук.-практ. конф. викладачів, докторантів та аспірантів, 14 – 18 березня 2016 р. – Київ : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2016. – С. 24 – 26.
66. Грищенко І. М. Стан, проблеми та перспективи ресурсного забезпечення органів публічної влади в Україні. Інвестиції: практика та досвід / І. М. Грищенко. – 2018. – 13. – С. 65 – 68. URL : [http://www.investplan.com.ua/pdf/13\\_2018/14.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/13_2018/14.pdf).
67. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія / А. Б. Грищук. – Львів, 2018. – 232 с.
68. Гудима Н. В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Гудима Наталія Валеріївна. – Київ, 2008. – 21 с.
69. Гузар Л. Я. Мотиваційні чинники підвищення ефективності діяльності публічних службовців в Україні / Л. Я. Гузар // Зб. наук. пр. – 2013. – Вип. 35. – С. 196 – 202.
70. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади : кол. монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – 253 с.
71. Гусейнов А. А. Этика: энциклопедический словарь / под ред. Р. Г. Апресяна, А. А. Гусейнова. – Москва : Гардарики, 2001. – 671 с.
72. Дементов В. О. Розвиток державної служби в умовах реформування державного управління в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Дементов Володимир Олександрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Дніпропетровськ, 2014. – 20 с.
73. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / автор. кол. : В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. Л. Федоренка. – Київ : Ліра-К; НАДУ, 2016. – 542 с.
74. Державна кадрова політика в регіональному вимірі : монографія / С. М. Серьогін [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : Днепрпрот, 2006. – 108 с.



75. Державна служба : підручник. У 2 т. Т. 1 / редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – Київ : Одеса: НАДУ, 2012. – 372 с.
76. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування : монографія / за заг. ред. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький : Поділля, 1999. – 570 с.
77. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / кол. авт. ; за ред. В. М. Князєва. – Київ : Вид-во НАДУ ; Міленіум, 2003. – 320 с.
78. Дзвінчук Д. Теоретико-методологічні основи державного будівництва : монографія / Д. Дзвінчук, Т. Бутирська. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. 176 с.
79. Дзюбко М. Ю. Професіоналізм керівника / М. Ю. Дзюбко, М. Д. Прищак // Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. з різноманітних проблем сучасної освіти «Знання. Освіта. Освіченість», 28 – 29 вересня 2018 р. – С. 23 – 25.
80. Дідик Н. Публічні службовці: поняття та адміністративна відповідальність / Дідик Н., Павлович-Сенета Я. // Вісн. Нац. ун-ту «Львів. політехніка». Сер. «Юрид. науки». – 2019. – Вип. 21. – С. 130 – 135.
81. Дмитрієв Ю. В. Механізми оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України : дис. ... канд.наук з держ. упр. : 25.00.02 / Дмитрієв Ю.В. – Маріуполь, 2018. – 236 с.
82. Дмитрук Л. Особливості українського мовленнєвого етикету / Л. Дмитрук // Наук. вісн. МНУ ім. В. О. Сухомлинського. Педагогічні науки. – № 1 (52). – лютий 2016. – С. 273 – 277.
83. Дорошенко Д. І. Історія України 1917 – 1923 рр. : [в 2 т.] / Дмитро Дорошенко ; [упоряд., авт. передм. та комент. К. Ю. Галушко]. – Київ : Темпора, 2002. – Т. 2 : Українська Гетьманська Держава 1918 року. – 2002. – 351 с.
84. Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики: монографія/авт. кол.: [Л.В.Гонюкова, В.М.Козаков, В.А.Рєбкєлєтєєв.]; за заг. ред. Л. В. Гонюкової, В. М. Козакова. – Київ : НАДУ, 2018. – 400 с.
85. Дослідження організаційної культури державної служби : звіт за результатами глибинних інтерв'ю та розгорнутого онлайн-опитування фахівців з питань реформ / Москалу В., Тищук Т., Круглашов А. [та ін.]. – Київ, 2019. – 49 с.
86. Драгомирецька Н. М. Зарубіжна практика використання методів навчання державних службовців / Н. М. Драгомирецька // Публічне урядування. – 2016. – № 4. – С. 48 – 55.
87. Дрєшпєк В. М. Концептуальні підходи до функціонування семіотичних утворень у сучасному державному управлінні / Валерій Дрєшпєк // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – Вип. 1(8). – С. 19 – 26.
88. Дрєшпєк В. М. Знаки та символи в державному управлінні : монографія / В. М. Дрєшпєк. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 336 с.
89. Дрєшпєк В. М. Функціонування семіотичних утворень у державному управлінні: теоретико-методологічні основи : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Дрєшпєк Валерій Михайлович ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Дніпропетровськ, 2011. – 425 с.

90. Дрешпак В. М. Досвід реалізації проектів з розвитку системи надання електронних адміністративних послуг у Дніпропетровській області / В. М. Дрешпак, О. А. Вискуб. – URL : [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2014-01\(11\)/20.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2014-01(11)/20.pdf).
91. Дробязко Л. В. Мотивація / Л. В. Дробязко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 6. Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.]. – 2011. – 524 с. – С. 280 – 282.
92. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. – 820 с.
93. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.]. – 2011. – 524 с.
94. Ершова И. Б. Ограничения и запреты для государственных служащих по управлению их имуществом как способ предотвращения «конфликта интересов» в зарубежных странах / И. Б. Ершова // Право и безопасность – 2008, ноябрь. – № 3(28). – URL : [http://dpr.ru/pravo/pravo\\_24\\_11.htm](http://dpr.ru/pravo/pravo_24_11.htm).
95. Євдокимов П. В. Адміністративно-правове регулювання реалізації кадрового забезпечення в органах публічної адміністрації в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Євдокимов П. В. ; Запорізький нац. ун-т. – Запоріжжя, 2020. – 237 с.
96. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. – URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>.
97. Загальна декларація прав людини прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. – URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text).
98. Загальні методичні рекомендації щодо проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків і завдань: Наказ Голодержслужби від 30 червня 2004 № 102. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0102351-04#Text>.
99. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серп. 2016 р. № 158. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
100. Задорожний С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. А. Задорожний ; Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2017. – 20 с.
101. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2019 рік / Національне агентство з питань запобігання корупції. – 15 квітня 2020. – URL : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Zvit-NAZK-za-2019-rik-15.04.2020.pdf>.
102. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія / С. Е. Зелінський. – Київ : НАДУ, 2016. – 296 с. – URL: <http://center.kr-admin.gov.ua/monog.pdf>.

103. Иванова Н. Л. Адаптация молодых специалистов на государственной службе / Н. Л. Иванова, А. В. Климова // Вопросы гос. и муницип. управления. – 2018. – № 4. – С. 172 – 194.
104. Ирхин Ю. В. Этические кодексы в современной государственной службе / Ю. В. Ирхин. – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/eticheskie-kodeksy-v-sovremennoy-gosudarstvennoy-sluzhbe>.
105. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, А. І. Семенченко, Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2015. – 160 с.
106. Калашник Н. С. Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід : монографія / Н. С. Калашник. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 276 с.
107. Калітенко О. В. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко [та ін.]. – Київ : Москаленко О. М., 2019. – 366 с.
108. Каменська Т. О. Внутрішній контроль і аудит в управлінні: практ. посіб. / Т. О. Каменська, О. Ю. Редько ; Наук. шк. аудиту, Нац. Центр Обліку та Аудиту. – Київ : Інформ.-аналіт. агентство, 2015. – 375 с.
109. Кардона Ф. Политика и ведомства по борьбе с коррупцией / Ф. Кардона. – URL : <https://buildingintegrity.hq.nato.int/Resources.aspx?id=10127314979>
110. Карпа М. І. Розвиток публічної служби в Україні: компетенційний підхід : монографія / М. І. Карпа. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. – 262 с.
111. Карпа М. І. Основні складові публічної служби: тенденції розвитку / М. Карпа, А. Дудник // Демократичне врядування. – 2009. – Вип. 3. – URL : <http://www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Karpa.pdf>.
112. Квітка С. А. Державне управління формуванням партнерських відносин між владою та бізнесом в умовах соціальних перетворень : монографія / С. А. Квітка. – Дніпро : Грані, 2017. – 268 с.
113. Ківалов С. В. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади : монографія / С. В. Ківалов, О. І. Лавренова ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса : Фенікс, 2015. – 189 с.
114. Кізілов Ю. Ю. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців як складова процесу проходження державної служби в Україні / Ю. Ю. Кізілов // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – 2016. – № 2(54). – С. 111 – 117.
115. Князєв В. М. Шляхи і механізми підготовки національної управлінської еліти / В. М. Князєв // Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки : монографія / за ред. М. І. Пірен, В. А. Ребкала. – Київ, 2003. – С. 55 – 65.
116. Кобильченко В. В. Дефекти первинної соціалізації як важливий чинник формування особистості правопорушника / В. В. Кобильченко // Науковий вісник. – 2014. – № 1. – С. 120 – 125.
117. Коваль Г. В. Професійна соціалізація державних службовців в умовах реформування державної служби в Україні / Г. В. Коваль // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 2. – С. 1 – 11. – URL : [http://el-zbirn- du.at.ua/2015\\_2/5.pdf](http://el-zbirn- du.at.ua/2015_2/5.pdf).

118. Ковальова Д. В. Професійна соціалізація державних службовців органів виконавчої влади на регіональному рівні в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Ковальова Д. В.; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Дніпропетровськ, 2015. – 20 с.
119. Ковальова Д. Сучасні підходи до професійної соціалізації державних службовців / Д. Ковальова. – URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_04\(11\)/11kdvsds.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04(11)/11kdvsds.pdf).
120. Кодекс адміністративного судочинства // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35 – 36, 37. – Ст. 446.
121. Кодекс етики та збірник стандартів професійної діяльності / пер. О. Л. Савицького. – 7-ме вид. – Київ : КІІМ, 1999. – 260 с.
122. Козловський В. О. Морально-психологічний потенціал державних службовців (організаційно-управлінський аспект) : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Козловський Володимир Олександрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2005. – 20 с.
123. Колот А. М. Мотивація персоналу : підручник / А. М. Колот, С. О. Цимбалюк. – Київ : КНЕУ, 2011. – 397 с.
124. Колтун В. С. Соціально-етичний потенціал державної служби (теоретико-історичний аналіз) : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Колтун В. С. ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. – Київ, 2002. – 20 с.
125. Колтунов О. Етична інфраструктура державної служби України: загальна характеристика / Олександр Колтунов // Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2010. – № 6(50) – С. 353 – 364.
126. Коляда Т. А. Теорія та практика нормативного регулювання щодо зовнішнього вигляду працівників / Т. А. Коляда // Молодий вчений. – № 5(32). – 2016, травень. – С. 416 – 419.
127. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р., ратифікована 18 жовтня 2006. – URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text).
128. Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів № 142 : міжнародний документ від 23 черв. 1975 р. № 142. – URL : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993\\_057](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_057).
129. Конотопцева Ю. Адаптація персоналу державної служби / Ю. Конотопцева // Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 14. – С. 1 – 8.
130. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : із змінами. – URL : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
131. Конфуций. Беседы и суждения / Конфуций. – СПб. : Кристалл, 2001. – 1119 с.
132. Костина С. Н. Профессиональная идентичность и идентификация публичных служащих: теоретический анализ. теоретический анализ / Костина С. Н., Зайцева Е. В., Банных Г. А., Кузьмин А. И. // Социум и власть. – 2017. – № 6(68). – С. 26 – 35.
133. Кравченко М. Задоволення потреб державних службовців як один із чинників успішного впровадження нової управлінської ідеології / М. Кравченко // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 1. – С. 95 – 101.



134. Кравченко Т. А. Напрями модернізації змісту професійної підготовки лідерів для сфери публічного управління в Україні / Т. А. Кравченко // Децентралізація та територіальна консолідація в Україні: інституційні та фінансово-економічні засади : кол. монографія / за заг. ред. О. В. Покатаєвої, Г. Ю. Кучерової. – Запоріжжя : КПУ, 2016. – 208 с.
135. Кравченко Т. Особливості виховання патріотизму в сучасній системі освіти Великої Британії / Т. Кравченко // Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології. – 2019. – № 4(88). – С. 164 – 176.
136. Красівський Д. О. Впровадження європейських стандартів кадрового забезпечення політичного управління: польський досвід / Д. О. Красівський // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2. – URL : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Krasivskiy.pdf>.
137. Красніцька Г. М. Історія виникнення етикету / Г. М. Красніцька // Матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. «Перспективи розвитку сучасної науки» (м. Львів, 2–3 грудня 2016 р.). У 2 ч. Ч. 1. – Херсон : Гельветика, 2016. – С. 184 – 187.
138. Круп'як Л. Б. Організація діяльності державного службовця : навч. посіб. / Л. Б. Круп'як. – Тернопіль : Крок, 2015. – 243 с.
139. Куйбіда В. С. Публічна влада на місцевому рівні: стан і перспективи розвитку : навч. посіб. / В. С. Куйбіда. – Київ : Україна, 2011. – 90 с.
140. Куйбіда В. С. Професійна мобільність та проблеми професіоналізації персоналу публічного управління : монографія / В. С. Куйбіда, І. В. Шпекторенко. – Київ : НАДУ, 2018. – 256 с.
141. Куйбіда В. С. Організація публічної служби України : монографія / В. С. Куйбіда, О. В. Хорошенюк. – Кам'янець-Подільський : Зволейко Д. Г., 2016. – 271 с.
142. Кулешов В. Взаємодія регіональних та місцевих органів влади з громадськістю / В. Кулешов // Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. (28 квітня 2016 р.). – Одеса, 2016. – С. 85 – 88.
143. Куликова Е. В. Особенности адаптации государственных гражданских служащих / Куликова Е. В., Древис К. О. // Проблемы Науки. 2016. № 12(54). – С. 66 – 71. – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-adaptatsii-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih>.
144. Кундеревич О. Ціннісні засади управлінського лідерства та репутації / О. Кундеревич // Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 7–8 вересня 2018 р.). – Київ : Ліра-К, 2018. – С. 250 – 252.
145. Купрійчук В. М. Гуманізація державного управління в Україні: сутність та основні напрями : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Купрійчук Василь Михайлович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2008. – 20 с.
146. Курочка Л. Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи / Л. Курочка // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2012. – Вип. 3. – С. 66 – 72.
147. Куртов А. І. Службовий етикет та культура службового спілкування командира / А. І. Куртов, А. І. Потіхенський // 36. наук. пр. Харків. ун-ту Повітряних



- Сил ім. І. Кожедуба. – 2016. – Вип. 2(47). – С. 220 – 225.
148. Кушнірюк В. М. Комунікативний етикет державного службовця : навч. посіб. / В. М. Кушнірюк. – Київ : Сік груп Україна, 2013. – 184 с.
149. Кушнірюк В. М. Організація діяльності державного службовця / В. М. Кушнірюк. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – 544 с.
150. Лахижа М. І. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі / М. І. Лахижа, О. І. Черчатий // Державне будівництво. – 2007. – № 1. – URL : <http://www.nbuv.gov.ua/ujrn/e-journals/DeBu/2007-1/doc/5/05.pdf>.
151. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія / М.І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
152. Лєскова Л. Формування сприятливого соціально-психологічного клімату у колективі установи соціальної сфери / Л. Лєскова // Молодий вчений. – 2017. – № 4(44). – URL : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/4/24.pdf>.
153. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації : монографія / О. А. Линдюк. – Київ : НАДУ, 2016. – 304 с.
154. Линдюк О. А. Гуманізація державної служби в контексті європейської інтеграції України / О. А. Линдюк // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 37 – 38(11 – 12). – С. 50 – 56.
155. Липовська Н. А. Організаційна культура як фактор стабілізації державної служби / Н. А. Липовська // Актуал. проб. держ. упр. – 2002. – Вип. 3(9). – С. 202 – 215.
156. Липовська Н. А. Управління інституціональним розвитком державної митної служби України : дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Липовська Наталія Анатоліївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Київ, 2007. – 548 с.
157. Литвинова Т. Н. Доверие власти как предпосылка согласия в обществе (на примере Северо-Кавказских республик Российской Федерации) / Т. Н. Литвинова // Политика и Общество. – 2018. – № 3. – С. 35 – 51.
158. Ліпенцев А. В. Організаційна культура / А. Ліпенцев // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 8. Публічне врядування / наук.-ред. колегія : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 385 – 389.
159. Логунова М. М. Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності / М. М. Логунова. – Київ : Центр сприяння інституціонального розвитку державної служби, 2016. – 196 с.
160. Лукіна Т. Якість професійної освіти державних службовців / Т. Лукіна // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : матер. наук.-прак. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 31 травня 2006 р.). – Київ : Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 1. – С. 377 – 378.
161. Луценко О. Є. Неформальне професійне навчання працівників: проблеми правового регулювання / О. Є. Луценко // Публічне право. – 2016. – № 1. – С. 241 – 248.
162. Малімон В. І. Актуалізація етичних кодексів в контексті модернізації системи державного управління / В. І. Малімон, Н. П. Шевченко // Наук.-інформац. вісн. Івано-Франківського ун-ту права ім. Короля Данила Галицького. – 2015. – № 11. – С. 79 – 85.

163. Маматова Т. В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія / Т. В. Маматова. – Дніпропетровськ : Свідлер АЛ, 2009. – 326 с.
164. Маркова А. К. Психологія професіоналізму / Маркова А. К. – Москва : Знание, 1996. – 308 с.
165. Маслоу А. Мотивація людини / А. Маслоу. – СПб. : Евразія, 1999. – 478 с.
166. Матяж С. В. Класифікація цінностей та ціннісних орієнтацій особистості / С. В. Матяж, А. О. Березянська // Наук. пр. Соціологія. – 2013. – Вип. 213. – Т. 225. – С. 27 – 30.
167. Мацокін А. Мотивація & заохочення державних службовців / Андрій Мацокін, Аліна Перерва // Держслужбовець. – Грудень, 2018. – № 12. – URL : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/december/issue-12/article-41307.html>.
168. Мейвіль В. Кодекси етики та поведінки в податкових адміністраціях. Міжнародна практика / пер. з англ. К. Костенко. – Київ, 2004. – 14 с.
169. Мельников В. П. Державна служба в Росії: Історичний досвід / В. П. Мельников. – Москва : РАГС, 2005. – 395 с.
170. Меморандум неперервного образования Европейского Союза : международный документ 2000 р. – URL : <http://www.znanie.org/docs/memorandum.html>.
171. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура / Р. Мертон // Соц. исследования. – 1992. – № 2 – 4. – С. 21 – 28.
172. Минева Т. М. Развитие нравственной культуры государственных гражданских служащих при реализации программ дополнительного профессионального образования / Т. М. Минева // Вестн. ТГПУ (TSPU Bulletin). – 2015. – № 8(161). – С. 109 – 114.
173. Миронова С. П. Профессиональная идентификация личности: постановка проблемы и определение понятия / С. П. Миронова // Образование и наука. – 2008. – № 4. – С. 81 – 90.
174. Міненко М. П. Науково-теоретичні основи діяльності центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій в Україні : автореф. дис. ... канд. наук. держ. упр. : 25.00.03 / Міненко Микола Пилипович ; ДРІДУ НАДУ. – Дніпропетровськ, 2005. – 20 с.
175. Молдован Е. С. Морально-ідеологічні засоби запобігання та протидії корупції на державній службі України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Молдован Е. С. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 20 с.
176. Молчанова Ю. О. Компетентнісний підхід у підготовці державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з ОДГ / ОПЛ / Ю. О. Молчанова // Актуальні питання формування та розвитку громадянських компетентностей в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 17 – 18 березня 2016 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. – Київ : НАДУ, 2016. – С. 22 – 25.
177. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : монографія / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 272 с.

178. Мосора Л. С. Особливості прояву комунікативної поведінки державних службовців / Л. Мосора // Теорія та практика публічної служби : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпро, 21 грудня 2018 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2018. – С. 119 – 121.
179. Мошенський С. З. Правовий механізм регулювання професійної етики в системі державного управління / С. З. Мошенський, В. В. Нонік, І. Г. Сергієнко // Інвестиції: практика та досвід. – 2019. – № 6. – С. 116 – 121.
180. Мошенський С. З. Національне агентство з питань запобігання корупції як ключовий орган державної влади у системі побудови інституту доброчесності суб'єктів державного управління / С. З. Мошенський, В. В. Нонік, І. Г. Сергієнко // Інвестиції: практика та досвід. – 2019. – № 5. – С. 85 – 90.
181. Муравьева А. О. Профессиональная социализация молодых государственных служащих как фактор развития кадрового потенциала государственной службы / А. О. Муравьева, И. В. Хамалинский // Е-SCIO. – 2019. – № 8. – С. 1 – 11.
182. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерезь (відп. ред.). – Київ : Москаленко О. М., 2017. – 796 с.
183. Національне агентство з питань державної служби. – URL : <https://nads.gov.ua/dobrochestnist-ta-zapobigannya-korupcii>.
184. Недашківська Т. Є. Компетенція та компетентність державного службовця : проблема дефініції / Т. Є. Недашківська // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи : матер. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 17 – 18 трав. 2007 р.). – Луцьк : Волинська обл. друкарня, 2007. – С. 102 – 104.
185. Нестерович В. Ф. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади як передумова утвердження демократії участі / В. Ф. Нестерович // Філософські та методологічні проблеми права. – 2016. – № 2(12). – С. 67 – 77.
186. Нижник Н. Р. Державний службовець в Україні: удосконалення підвищення кваліфікації [організаційно – правовий аспект] : монографія / Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, В. А. Яцюк. – Львів : Львів. політехніка, 2003. – 300 с.
187. Нижник Н. Р. Інституційна модернізація державної служби України в сучасних умовах / Н. Нижник, О. Муза // Право України. – 2016. – № 9. – С. 9 – 16.
188. Нижник Н. Р. Ділове спілкування у сфері державного управління : монографія / Н. Р. Нижник [та ін.]. – Хмельницький : [б. в.], 2005. – 196 с.
189. Нинюк М. А. Моральна культура державних службовців: сутність, стан та особливості формування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Нинюк Марія Антонівна ; Українська акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2000. – 20 с.
190. Нинюк М. А. Моральна культура державних службовців: сутність, стан та особливості формування : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Нинюк Марія Антонівна ; Українська акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2000. – 181 с.
191. Новак І. М. Формування корпоративної культури та її місце в системі соціального діалогу / І. М. Новак // Демографія та соціальна економіка. – 2010. – № 2. – С. 104 – 112.

192. Нонік В. В. Механізми формування та реалізації антикорупційної політики в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Нонік В. В. ; Чорноморський нац. ун-т ім. Петра Могили. – Миколаїв, 2019. – 362 с.
193. Носик О. А. Розвиток служби управління персоналом державного органу на засадах компетентнісного підходу : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Носик О. А. ; Харківський регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; Харків, 2018. – 193 с.
194. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. – Київ : КНЕУ, 2003. – 344 с.
195. Оболенський О. Ю. До питань методології системного пізнання складних систем / О. Ю. Оболенський, Ю. Г. Королюк // Наук. вісн. Академії муніцип. упр. Сер. «Управління». – 2010. – № 3. – С. 164 – 177.
196. Обучение госслужащих служебной этике: исследование подготовлено Сетью ОЭСР по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии (АКС) и программой «SIGMA». – URL : <https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsRUS.pdf>.
197. Общая теория управления : курс лекций. – Москва, 1994. – 515 с.
198. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка / Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. ; Российская академия наук. Ин-т русского языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – Москва : Азбуковник, 1997. – 944 с.
199. Олешко О. М. Управління конфліктами інтересів у професійній діяльності державних службовців : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Олешко О. М. – Дніпро, 2018. – 257 с.
200. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Олуйко Віталій Миколайович. – Київ, 2006. – 36 с.
201. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
202. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : посібник / Л. Е. Орбан-Лембрик. – Київ : Академвидав, 2003. – 568 с.
203. Охріменко О. О. Соціальна відповідальність : навч. посіб. / О. О. Охріменко, Т. В. Іванова. – Київ : Нац. техн. ун-т України «Київський політехн. ін-т». – [Б.м. : б.в.], 2015. – 180 с.
204. Панова Н. Сутнісна характеристика принципів державної служби / Н. С. Панова // Вісн. АМСУ. Сер. «Право». – № 2(15). – 2015. – С. 109 – 121.
205. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади : монографія / О. І. Пархоменко-Куцевіл. – Київ : ФАДА ЛТД, 2010. – 296 с.
206. Пархоменко-Куцевіл О. І. Механізм формування кадрового потенціалу державної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2005. – 20 с.

207. Пахомова Т. І. Державна служба: система і особистість: монографія / Т. І. Пахомова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2002. – 410 с.
208. Пахомова Т. І. Модернізація системи державної служби: сучасний вимір / Т. І. Пахомова // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2011. – № 1(4). – С. 22 – 28.
209. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : монографія / Л. А. Пашко. – Київ : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
210. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.03 / О. С. Петренко ; ДРІДУ НАДУ. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 20 с.
211. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография / А. В. Петришин. – Харьков : Факт, 1998. – 168 с.
212. Петришин О. В. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні / О. Петришин // Вісн. Акад. правових наук України. – 2003. – № 2. – С. 142 – 161.
213. Петроє О. М. Соціальний діалог як інструмент підвищення довіри громадян до органів державної влади / О. Петроє // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2009. – Вип. 3. – С. 233 – 240.
214. Письменний І. В. Етос публічної служби в Україні: теоретичний та емпіричний аспекти / І. Письменний, Н. Липовська // Аспекти публічного управління. – 2015. – Т. 3. № 10. – С. 5 – 11.
215. Плаксіє Л. Вивчення реальних потреб у професійній майстерності державних службовців – визначальний етап у підвищенні їх кваліфікації / Лариса Плаксіє // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 3. – С. 206 – 212.
216. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. кол.), Р. Гекалюк [та ін.] ; під заг. ред. Т. Мотренка. – Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
217. Полехіна І. С. Механізми розвитку корпоративної культури публічного управління в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Полехіна І. С. – Харків, 2019. – 229 с.
218. Полехіна І. С. Механізми вдосконалення соціокультурної складової корпоративної культури публічного управління в Україні / І. С. Полехіна // Актуальні проблеми державного управління. – 2018. – № 2(54). – С. 125 – 134.
219. Полехіна І. С. Механізми розвитку корпоративної культури публічного управління в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Полехіна Ірина Сергіївна ; Нац. ун-т цивільного захисту України. – Харків, 2020. – 229 с.
220. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. Шемшученка, В. Бабкіна. – Київ : Генеза, 1997. – 400 с.
221. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / В. А. Гошовська та ін. ; за ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2018. – 381 с.



222. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби : аналіт. довідка Вищого адміністративного суду України від 1 лют. 2009 р. – URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0006760-09>.

223. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

224. Про державну таємницю : Закон України від 21 січ. 1994 р. № 3855-XII. – URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.

225. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

226. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>, Розділ VI.

227. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду : наказ Національного агентства з питань державної служби від 20 листоп. 2020 р. № 217-20. – URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-metodichnih-rekomendacij-shchodo-viznachennya-zavdan-i-klyuchovih-pokaznikiv-rezultativnosti-efektivnosti-ta-yakosti-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnih-sluzhbovciv-yaki-zajm>.

228. Про затвердження Положення про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2020 р. № 1343. – URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-informacijnu-sistemu-upravlinnya-lyudskimi-resursami-v-derzhavnih-organah-i281220-1343>.

229. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2017 р. № 640. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text>.

230. Про затвердження типових завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2020 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 груд. 2019 р. № 1267-р. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1267-2019-%D1%80#Text>.

231. Про затвердження типових завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2021 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2020 р. № 1646-р. – URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-tipovih-zavdan-i-klyuchovih-pokaznikiv-rezultativnosti-efektivnosti-ta-yakosti-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnih-sluzhbovciv-1646-281220>.

232. Про затвердження типових завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2019 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України 18 груд. 2018 р. № 1030-р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1030-2018-%D1%80#Text>.

233. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ Нацдержслужби від 3 берез. 2016 р. № 50. – URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16>.
234. Про захист інформації в автоматизованих системах : Закон України від 31 трав. 2005 р. № 2594-IV. – URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.
235. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. – URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.
236. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII. – URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.
237. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
238. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. – URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
239. Про очищення влади : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VII. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>.
240. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР. – URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.
241. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
242. Про службу в органах місцевого самоврядування : проект Закону. URL : [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66592](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66592).
243. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII. – Ст. 57. – URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
244. Проблеми реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні : монографія / авт. кол. : Т. Е. Василевська, І. Г. Сурай, О. І. Васильєва [та ін.] ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. – Київ : НАДУ, 2018. – 256 с.
245. Проект «Цифрова адженда України – 2020» («Цифровий порядок денний» – 2020). Концептуальні засади (версія 1.0) : першочергові сфери, ініціативи, проекти «цифровізації» України до 2020 року. – URL : <https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>.
246. Прокопенко Л. Л. Генеза та розвиток державної освітньої політики в Україні (IX – початок XX ст.) : монографія / Л. Л. Прокопенко. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 488 с.
247. Професіоналізація у сфері публічного управління: стан, проблеми, перспективи вирішення : Сучасний контент професійного розвитку менеджерів освіти в умовах реформування освітньої галузі : монографія / С. К. Хаджирадева [та ін.] ; за заг. ред. С. К. Хаджирадевої. – Миколаїв : Ємельянова Т. В., 2017. – Ч. II. – 165 с.
248. Профессиональная социализация выпускников педагогических вузов на основе использования современных технологий сетевого взаимодействия : кол. монография / В. В. Садырин, Н. О. Яковлева, Л. В. Трубайчук, З. И. Тюмасева [и др.] ; под общей ред. В. В. Садырина. – Челябинск : Из-во Чел. гос. пед. ун-та, 2013. – 294 с.
249. Прудюс Л. В. Розвиток корпоративної культури державних службовців в умовах європейської інтеграції України / Л. В. Прудюс // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – 2017. – № 1. – С. 120 – 125.

250. Прудіус Л. В. Управління якістю державної служби України : монографія / Л. В. Прудіус. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 280 с.
251. Прудіус Л. В. Управління якістю державної служби України : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Л. В. Прудіус ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпро, 2018. – 517 с.
252. Прудіус Л. В. Європейські стандарти доброчесності державної служби / Л. Прудіус // Аспекти державного управління. – 2016. – № 4(8). – С. 65 – 74.
253. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородин [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. – 2-ге вид. – Дніпро : ГРАНІ, 2019 – 384 с.
254. Публічна служба : системна парадигма : кол. монографія / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 256 с.
255. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розробка / [О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць та ін.]. – Київ : НАДУ, 2013. – 64 с.
256. Публічне управління в умовах інституційних змін : кол. монографія / за наук. ред. Р. В. Войтович, П. В. Ворони. – Київ, 2018. – 475 с.
257. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха [та ін.] ; Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя: ЗДІА, 2016. – 606 с.
258. Радов Д. Г. Основи професійної діяльності на державній службі : монографія / Д. Г. Радов. – Запоріжжя : КСК–Альянс, 2015. – 219 с.
259. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом органів державної влади: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Рачинський Анатолій Петрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2011. – 38 с.
260. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 6-е изд., перераб и доп. – Москва : ИНФРА-М, 2011. – 312 с.
261. Ребкало М. М. Державне управління у сфері виконання покарань (організаційно-правовий аспект): монографія / М. М. Ребкало. – Чернігів : Десна Поліграф, 2016. – 176 с.
262. Рекомендация № R(2000) 10 комитета министров совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята 106-й сессии Комитета министров 11 мая 2000 г.). – URL : [http://stat.doc.mil.ru/documents/quick\\_search/more.htm?id=11693781@egNPA](http://stat.doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=11693781@egNPA).
263. Рекомендація Про розвиток людських ресурсів: освіта, підготовка кадрів і безперервне навчання № 195 : міжнар. документ від 17 черв. 2004 р. № 195. – URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_532](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_532).
264. Рекомендація щодо професійного навчання № 117 : міжнар. документ від 27 черв. 1962 р. № 117. – URL : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993\\_106](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_106).
265. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи : монографія / кол. авт. : В. В. Цветков ( наук. кер.), С. Д. Дубенко, Н. Р. Нижник [та ін.]. – Київ : Оріяни, 1998. – 364 с.

266. Рибак О. Цінності та ціннісні орієнтації, їхнє значення у розвитку особистості / О. Рибак // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. «Психологічні науки». – 2017. – Вип. 1. – С. 105 – 113.
267. Роз'яснення НАДС щодо впровадження системи моніторингу оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади категорії «Б» і «В» у міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади від 31 липня 2019 р. № 71-р/з. – URL : <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vprovadzhennya-sistemi-monitoringu-ocinyuvannya-rezultativ-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnih-sluzhbovciv-yaki-zajmayut-posadi-kategoriyi-b-i-v-u-ministerstvi-inshomu-centralnomu-organi-vikonavchoyi-vladi>.
268. Розвиток лідерства / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів ; за заг. ред. І. Ібрагімової. – Київ : Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. – 400 с.
269. Розвиток публічного управління в Україні: теоретичні, методологічні та практичні аспекти : монографія / кол. авт. : В. Г. Горник, С. О. Кравченко, В. Д. Бакуменко, Т. Е. Василевська [та ін. ] ; за ред. В. Г. Горника, С. О. Кравченка. – Київ : УкрСІЧ, 2018. – 354 с.
270. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія / М. І. Рудакевич. – Тернопіль : Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.
271. Рудакевич М. І. Формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Рудакевич Марія Іванівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2007. – 32 с.
272. Рудакевич М. І. Етика державної служби ( зарубіжний досвід) / М. І. Рудакевич. – Київ : Ультра, 2002. – 104 с.
273. Рунова Н. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції / Н. Рунова // Публічне право. – № 3(7). – 2012. – С. 269 – 274.
274. Садова М. А. Особливості професійної відповідальності колективних суб'єктів управління персоналом / М. А. Садова // Міжнар. наук. форум: соціологія, психологія, педагогіка, менеджмент. – Вип. 13. – 2013. – С. 191 – 200.
275. Саламатов В. О. Когнітивні моделі соціальної реальності у державному управлінні: сутність, можливості та механізми застосування : монографія / В. О. Саламатов. – Київ : Вид-во НАДУ, 2006. – 212 с.
276. Самооцінка особистості. – URL : [https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/icgn/8prishak\\_osnovu\\_psiholog\\_pedagogiki/r26.htm](https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/icgn/8prishak_osnovu_psiholog_pedagogiki/r26.htm).
277. Семикіна М. В. Еволюція організаційної культури на українських підприємствах: проблеми та протиріччя / М. В. Семикіна // Держава та регіони. Сер. «Економіка та підприємництво». – 2009. – № 6. – С. 197 – 200.
278. Сенюшкіна Т. О. Попередження та врегулювання етнічних конфліктів: державноуправлінський вимір (проблеми теорії, методології, практики): монографія / Т. О. Сенюшкіна. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 368 с.
279. Сергеева Л. М. Проблеми моральної деформації в системі публічної служби / Л. М. Сергеева, А. А. Сергеев // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2010. – Вип. 1(3). – URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10slmsps.pdf>.



280. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. - 456 с.
281. Серьогін С. М. Мотивація як основний спосіб підвищення ефективності роботи публічних службовців (соціологічний аналіз) / С. М. Серьогін, Н. Г. Сорокіна, О. С. Шеломовська. // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7, № 11. – С. 5 – 14.
282. Серьогін С. М. Публічна служба: системний погляд / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2016. – Вип. 1. – С. 79 – 97.
283. Серьогін С. М. Відновлення довіри до органів публічної влади як умова успішності реформ в Україні / С. М. Серьогін, І. В. Письменний // Аспекти публічного управління. – 2015. – Т. 3, № 4. – С. 62 – 66.
284. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби / С. М. Серьогін // Аспекти публічного управління. – 2013. – Т. 1, № 1. – С. 58 – 65.
285. Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Серьогін С. С. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Харків, 2010. – 20 с.
286. Сидоренко Н. С. Особливості громадського контролю у сфері публічної служби в умовах її реформування в Україні / Н. С. Сидоренко // Ефективність державного управління. – 2016. – Вип. 4(49), Ч. 1. – С. 234 – 240.
287. Сидоренко Н. С. Формування професійної культури державних службовців : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Сидоренко Н. С. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 20 с.
288. Синергетика: человек, общество / ред. кол. О. Н. Астафьева, Ф. Д. Демидов, В. С. Егоров, В. И. Корниенко, В. Л. Романов. – Москва : РАГС, 2000. – 342 с.
289. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : монографія / С. М. Серьогін [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 194 с.
290. Синявіна М. В. Питання вдосконалення добору кадрів в органи державного управління та місцевого самоврядування / М. В. Синявіна // Держава та регіони : наук.-вироб. журн. («ЗІДМУ»). – Сер. «Держ. упр.» – 2006. – № 3. – С. 172 – 175.
291. Сікорська Л. Б. Особливості формування здорового соціально-психологічного клімату в підрозділах державної служби охорони / Л. Сікорська, Г. Легендзевич // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутрішніх справ. – 2011. – № 2. – С. 122 – 133.
292. Сіцінська М. В. Попередження професійної деформації державних службовців в Україні: соціально-психологічні аспекти : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Сіцінська Майя Володимирівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2011. – 20 с.
293. Сіцінський А. С. Управлінська діяльність керівного складу спеціалізованого виду державної служби: організаційно-психологічні засади (за матеріалами Державної прикордонної служби України) : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Сіцінський Анатолій Станіславович ; Нац. аграр. ун-т. – Київ, 2007. – 433 с.
294. Словарь по этике / под ред. И. Кона. – Москва: Политиздат, 1983. –131 с.



295. Слоньовський М. В. Професіоналізм у системі публічного управління як основа розвитку кадрів публічної служби в Україні : методологічний аспект / М. Слоньовський // Теорія та практика держ. упр. – 2018. – № 1(60) – С. 175 – 181.
296. Слоньовський М. В. Мотивація як основний принцип розвитку людських ресурсів системи публічного управління / М. Слоньовський // Ефективність держ. упр. – 2018. – Вип. 1(54), Ч. 1. – С. 56 – 61.
297. Слоньовський М. В. Розвиток людських ресурсів в системі публічного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Слоньовський М. В. ; Міжрегіональна академія управління персоналом. – Київ, 2018. – 234 с.
298. Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество : пер. с англ. / П. А. Сорокин ; общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Сагомонов. – Москва : Политиздат, 1992. – 543 с.
299. Сорокіна Н. Г. Аналіз основних вимог до етичної поведінки державних службовців в Україні: правовий аспект / Н. Сорокіна // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 1 – 2(39 – 40). – С. 13 – 18.
300. Сорокіна Н. Г. Особливості ціннісних орієнтацій публічних службовців в сучасних умовах реформування публічної служби / Наталія Сорокіна // Публічне адміністрування та національна безпека. – 2020. – № 2. – С. 7 – 13.
301. Сорокіна Н. Г. Вплив державної молодіжної політики на формування ціннісних орієнтацій сучасної молоді / Н. Г. Сорокіна // Держава та регіони. Сер. «Держ. упр.». – Вип. 1. – 2013. – С. 183 – 187.
302. Сорокіна Н. Г. Добросесність як необхідна морально-етична складова діяльності публічного службовця / Н. Г. Сорокіна // Jurnalul juridic national: teorie și practică. National law journal: theory and practice = Научно-практическое правовое издание Республики Молдова. Нац. юрид. журн.: теория и практика. – 2017. – № 5(27). – С. 39 – 42.
303. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. / В. М. Сороко. – Київ : НАДУ, 2012. – 260 с.
304. Сороко В. М. Побудова механізму оцінок ділових і професійних якостей державних службовців / Сороко В. М. // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 1. – С. 65 – 75.
305. Социальное управление : курс лекций / ред. кол. В. С. Карпичев, Ю. В. Колесников, В. Л. Романов. – Москва : РАГС, 2000. – 438 с.
306. Стадник В. В. Менеджмент / В. В. Стадник, М. А. Йохна. – Київ : Академвидав, 2010. – 472 с.
307. Стельмашук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби : монографія / Л. С. Стельмашук. – Івано-Франківськ : Вид-во ІФНТУНГ, 2015. – 296 с.
308. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / А. П. Рачинський. – Київ, 2009. – 316 с.
309. Сурай І. Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика : монографія / І. Г. Сурай. – Київ : КОМПРИНТ, 2012. – 331 с.
310. Сухінін Д. В. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування : порівняльний аналіз / Дмитро Сухінін // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 3(14). – С. 283 – 294.

311. Сучасна українська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки : монографія / за ред. М. І. Пірен, В. А. Ребкала. – Київ : Вид-во НАДУ, 2003. 180 с.
312. Сучасні аспекти професіоналізації державної служби в Україні : монографія / М. М. Іжа [та ін.] ; заг. ред. М. М. Іжа. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. - 220 с.
313. Сучасні технології роботи з персоналом : наук. розроб. / авт. кол. : С. М. Серьогін, І. В. Шпекторенко, Н. А. Липовська [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2010. 48 с.
314. Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Сушинський О. І. ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2003. – 40 с.
315. Теоретичні та методологічні проблеми розробки і реалізації управлінських стратегій : монографія / В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Князева ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2008. – 239 с.
316. Тимків В. М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні / В. Тимків // Публ. упр.: теорія і практика. – 2012. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book>.
317. Тихонович В. М. Гуманність особистості : сутність та структура / В. М. Тихонович // Педагогіка та психологія. – Харків, 2016. – Вип. 55. – С. 90 – 98.
318. Толочек В. А. Организационная психология и стили профессиональной деятельности государственных служащих : учеб. пособие / В. А. Толочек. – Москва : РАГС, 2003. – 155 с.
319. Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми / Томкіна О. // Вісн. Нац. акад. правових наук України. – 2014. – Вип. 1(76). – С. 65 – 74.
320. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики : словник / М. Г. Тофтул. – Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. – 416 с.
321. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : монографія / В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Князева ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2010. – 220 с.
322. Трансформація політико-управлінських відносин у державах Центрально-Східної Європи в процесі європейської інтеграції: уроки і досвід для України : монографія / кол. авт.; за заг. ред. Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 488 с.
323. Удич О. Ціннісні орієнтації: багатогранність наукових трактувань / О. Удич // Рідна школа. – 2014. – № 11. – С. 26 – 31.
324. Узденова Ю. М. Культура мовлення публічного управління / Ю. М. Узденова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2017. – № 7. – URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1099>.
325. Український пріоритет: нація, соціум, культура : монографія / Д. І. Дзвінчук, Л. Д. Заграй, В. І. Кононенко ; за ред. акад. НАПН України В. І. Кононенка. – Вид. 2-ге. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2019. – 268 с.
326. Управление – это наука и искусство : сборник / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. – Москва : Республика, 1992. – 349 с.
327. Управление персоналом государственной службы: учеб.-метод. пособие / под ред. Е. В. Охотского.. – Москва : РАГС, 1997. – 536 с.

328. Управління персоналом публічної влади: світоглядний аспект : монографія / Серьогін С. М., Антонова О. В., Дрешпак В. М., Письменний І. В. Хожило І. І.; ред. : С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. - 159 с.
329. Управління суспільним розвитком : словник-довідник / за заг. ред. А. М. Михненко, В. Д. Бакуменка ; уклад.: В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, О. А. Бутрін [та ін.]. – Київ : Вид-во НАДУ, 2006. – 248 с.
330. Фіщук Н. Ю. Корпоративна культура організації: сутність, види, принципи та вплив на розвиток організації / Н. Ю. Фіщук // 36. наук. пр. ВНАУ. Сер. «Економічні науки». – 2012. – № 1(56). Т. 4. – URL : <http://econjournal.vsau.org/files/pdfa/691.pdf>.
331. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность / Ю. Хабермас. – Москва : [б. и.], 1995. – 245 с.
332. Хаджирадева С. К. Теорія і практика підготовки державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації : монографія / С. К. Хаджирадева. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 294 с.
333. Хакен Г. Синергетика / Г. Хакен. – Москва : Мир, 1980. – 241 с.
334. Харитонов О. І. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції / О. І. Харитонов, Є. О. Харитонов. – Харків : Одиссей, 2002. – 592 с.
335. Хартія основних прав Європейського Союзу : міжнар. документ від 7 груд. 2000 р. – URL : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524/print1412236313240908](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524/print1412236313240908)
336. Хожило І. І. Етикет у публічному адмініструванні: сутність, стан та особливості формування / І. І. Хожило // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2009. – Вип. 2(2). – URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09hiisof.pdf>.
337. Хриков Є. М. Етична система публічної служби України / Є. М. Хриков // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2020. – № 3. – URL : <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=1593>.
338. Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 496 с..
339. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія / М. І. Цуркан. – Харків : Право, 2010. – 216 с.
340. Чикаренко І. А. Формування системи управління інноваційним розвитком територіальних громад : монографія / І. А. Чикаренко. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – 338 с.
341. Шавкун І. Г. Організаційна культура як проблема кроскультурного менеджменту / І. Г. Шавкун, Я. С. Дибчинська. – URL : [file:///C:/Users/Нр%20Pavilion%20g6/Downloads/27886-50423-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Нр%20Pavilion%20g6/Downloads/27886-50423-1-PB%20(2).pdf).
342. Шафритц Д. Классики теории государственного управления: Американская школа / Д. Шафритц, А. Хайд. – Москва: Изд-во Моск.ун-та, 2003. – 800 с.
343. Шпекторенко И. В. Социальные лифты в структуре социальной мобильности индивида Управленческое консультирование: актуальные проблемы государственного и муниципального управления / И. В. Шпекторенко // Науч.-практ. журн. Северо-

- Западной академии гос. службы (г. Санкт-Петербург). – 2013. – № 6. – С. 93 – 103.
344. Шпекторенко І. В. Особистісний аспект професіоналізації державного службовця / І. В. Шпекторенко // Вісн. Академії митної служби України. Сер. «Держ. упр.». – 2014. – № 1. – С. 105 – 111. – URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamscudu\\_2014\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamscudu_2014_1_18).
345. Шпекторенко І. В. Професійна мобільність державного службовця: монографія / І. В. Шпекторенко. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. – 242 с.
346. Шпекторенко І. В. Управління професійною мобільністю державних службовців : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Шпекторенко Ігор Валентинович ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2012. – 32 с.
347. Шувалова Н. Н. Управление нравственными отношениями в системе государственной службы: ориентация на успех / Н. Шувалова // Право и управление XXI век. – 2013. – № 2(27). – С. 41 – 48.
348. Шэйн Э. Х. Организационная культура и лидерство / Э. Х. Шэйн ; пер. с англ. под ред. В. А. Спивака. – Санкт-Петербург : Питер, 2002. – 336 с.
349. Щегорцова В. М. Мотивація праці державних службовців : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Щегорцова Вікторія Миколаївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.
350. Щербак Н. В. Розвиток корпоративної культури в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.04 / Щербак Наталія Василівна ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2016. – 20 с.
351. Ярмистий М. В. Професійна та соціальна компетенція державних службовців / М. В. Ярмистий. – URL : <http://www.cppk.cv.ua/122.php>.
352. Ярошенко В. М. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту / В. М. Ярошенко // Наук. вісн. Сер. «Політ. науки» / Держ. гуманітар. ун-т ім.П. Могили. – 2012. – Вип. 170, т. 182. – С. 85 – 91.
353. Яцуба Л. Репутація державного службовця як складова іміджу державної служби / Людмила Яцуба // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 3(14). – С. 178 – 183.
354. ACN Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (2020). Ethics Training for Public Officials. A study prepared by the OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) and SIGMA, a joint EU-OECD initiative, principally financed by the EU, in cooperation with the OECD Public Sector Integrity Network», available at : <https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>.
355. Ann E. Tenbrunsel, Kristin Smith-Crowe, & Elizabeth E. (2003, September). Umphress Building Houses on Rocks: The Role of the Ethical Infrastructure in Organizations. *Social Justice Research*, 16(3), 285 – 307. DOI: 10.1023/A:1025992813613 p.288-290.
356. ASPA (2020). Code of Ethic. Retrieved from <https://www.aspanet.org/ASPA/Code-of-Ethics/Code-of-Ethics.aspx>.
357. Axel, M. (1995). Toward an analysis of Japanese-style management: A psycho-cultural and socio-historical approach. *MIR: Management interview*, 35(2), 57 – 73.



358. Bogucka, I., Pietrzykowski, T. (2012). *Etyka w administracji publicznej*. LexisNexis, Warszawa.
359. Bruce, V. (1993). Heidegger, Ethics, and Animals. *Between the Species*, 9(2). DOI: <https://doi.org/10.15368/bts.1993v9n2.6>.
360. Campbell, E. (2010). Narcissism as ethical practice? Foucault, askesis and an ethics of becoming. *Cultural sociology*, 4(1), 23 – 44.
361. Castaldo, S. (2002). Meanings of Trust: a Meta Analysis of Trust Definitions: Paper presented at Second Euram Conference. Stockholm.
362. Crosthwaite, J. (1995). Moral expertise : A problem in the professional ethics of professional ethicists. *Bioethics*, 9 (5), 361 – 379.
363. D. Hajdys. (2016). *Etyka w administracji publicznej [w:] I. D. Czechowska (red.), Etyka w relacjach instytucji finansowych z gospodarstwami domowymi*, ser. *Ekonomia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, pp. 287 – 308.
364. Daniel, H. Pink. (2009). *Drive: The Surprising Truth About What Motivates Us* (New York: Riverside Books).
365. Dobel, R. J. (1993). The real politic of ethics code : An implementation approach to public ethics. *Ethics and public administration*, pp. 158 – 176.
366. Dunsire, A. (1988). Bureaucratic Morality in the United Kingdom. *International Political Science Review*, 9(3), 179 – 192.
367. E. Sam Overman, & Linda Foss. (1991, April). Professional Ethics: An Empirical Test of the «Separatist Thesis». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(2), 131 – 146.
368. Errera, R. (1997, 5 November). Legal Frameworks, Institutions and Management Systems Necessary to Promote Public Service Ethics. Multi-Countri Seminar On Normative And Institutional Structures Supporting Public Service Ethics. Retrieved from <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/sivilservice/docs/errera.htm>.
369. *Ethics in the public service* / Ed. by R. A. Chapman. Ottawa: Carleton University Press, 1993.
370. Filek, J. (2004). *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego: Poradnik dla samorządów*. Kraków.
371. Hood, C. (1991). A public managment for all seasons? *Public Administration*, 1, 3 – 19.
372. Janez, Stare, & Maja, Klun. (2016/2017). An Analysis of the Ethics Infrastructure and Ethical Climate in Slovenian Public Administration. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, IX, № 2, Winter 2016/2017, 147 – 164. DOI: 10.1515/nispa-2016-0018.
373. Jérôme Michel. (2012). Wartości służby publicznej we Francji. *Etyka w służbie publicznej : materiały z konferencji Warszawa, 8 – 9 grudnia*. Warszawa, 24 – 46.
374. Joiner, B. & Josephs, S. (2006). *Leadership Agility: Five Levels of Mastery for Anticipating and Initiating Change*.
375. Kalashnyk, N. (2019). Regulation of Subjects Activity in the process of United Territorial Communities Creating in the Context of Public Transformation: Approaches to Finding a Balance of Interests. *Social transformations of the national economy in the context of European integration processes: Collective monograph* / Yu. Pasichnyk and others: [Ed.



by Doctors of Economics Sciences, Prof. Lupenko Yu., Pasichnyk Yu.] Shioda GmbH, Steyr, Austria, pp. 328 – 340.

376. Kodeks Etyki Pracownika Samorządowego Urzędu Gminy Turek. Режим Retrieved from <http://www.gmina.turek.pl/pl/30/strona/4/23/>.

377. Kodeks Etyki Pracowników Samorządowych Urzędu Gminy Jaworze: Załącznik Nr 1 do Zarządzenia nr 75/09 Wójta Gminy Jaworze z dnia 31 sierpnia 2009 r. Retrieved from <http://jaworze.pl/wp-content/uploads/2015/12/Kodeks-Etyki-UG-Jaworze.pdf>.

378. Kodeks Etyki pracowników Urzędu miasta stołecznego Warszawy: Zarządzenia nr 276/2007 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 28.03.2007 r. Retrieved from [http://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/11013Kodeks%20Etyki\\_0.pdf](http://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/11013Kodeks%20Etyki_0.pdf).

379. Kodeks Etyki pracowników Urzędu Miejskiego w Gdańsku: Zarządzenia Nr 120/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 24 stycznia 2017 r. Retrieved from [https://bip.gdansk.pl/subpages/akty\\_prawne/pliki/2017/PMG\\_2017\\_7\\_120\\_zal01.pdf](https://bip.gdansk.pl/subpages/akty_prawne/pliki/2017/PMG_2017_7_120_zal01.pdf).

380. Kodeks etyki Służby Cywilnej. Retrieved from [http://www.wetgiw.gov.pl/bip/files/51\\_Kodeks%20Etyki%20Służby%20Cywilnej.pdf](http://www.wetgiw.gov.pl/bip/files/51_Kodeks%20Etyki%20Służby%20Cywilnej.pdf).

381. Kravchenko, T. (2016). Aspects of forming new educational paradigm of professional education for public administration leaders in Ukraine Sustainable Development: Social and Economic Changes. Monograph. Opole: The Academy of Management and Administration in Opole.

382. Lewis, C. W. (1993). Ethics code and ethics agencies : current practices and emerging trends. *Ethics and public administration*, 136 – 157.

383. Marin, Mrčela. (2017). The role of trust in the functioning of institutions. Retrieved from <https://rm.coe.int/0900001680711351>.

384. – Moyson, S., Raaphorst, N., Groeneveld, S., & van de Walle S. (2017). Organizational Socialization in Public Administration Research: a Systematic Review and Directions for Further Research. *American Review of Public Administration*, pp. 1 – 18.

385. OECD. (1996). *Ethics in The Public Service. Current Issues and Practice*. Public Management Occasional Papers, 14.

386. OECD. (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews. Paris. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>.

387. Office of Executive Inspector General for the Agencies of the Illinois Governor (OEIG). Retrieved from <https://www2.illinois.gov/oeig/Pages/default.aspx>.

388. Open Government Partnership. (2019). Retrieved from <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp>.

389. Parker, C., A. Evans, L. Haller, S. Le Mire, & R. Mortensen. (2008). The Ethical Infrastructure of Legal Practice in Larger Law Firms: Values, Policy and Behaviour. *UNSW Law Journal*, 31(1), 158 – 188.

390. Pay for performance: A guide to compensation management / P. T. Chingos (ed.). 2 ed. N.Y.: Wiley, 2002.

391. Rokeach, M. (1968). *Beliefs, Values, Attitudes. A theory of Organization and Change*. (The Jossey-Bass behavioral science series).

392. Schwartz, S., & Saige, G. (2000). Values consensus and importance. A Cross-National Study. *Journal of cross-cultural psychology*, 31(4). 465 – 497.

393. Seryohin, S., Sorokina, N., & Pysmennyi, I. (2020). Restoring trust in government as a prerequisite for the formation of effective public administration in Ukraine (sociological analysis). *Public Policy and Administration*.
394. Shelomovska, O., Sorokina, L., Romanyukha, M., Sorokina, N., & Machulina, I. (2019). Educational Potential of Mass Media: Reality And Prospects For E-Learning. *E-learning*, 11, 671 – 689. Retrieved from <https://us.edu.pl/wydzial/wsne/wp-content/uploads/sites/20/2020/01/E-learning-11.pdf>.
395. Służebność korpusu służby cywilnej a prawne i etyczne OBOWIĄZKI CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ: Materiały szkoleniowe organizowane przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. – WARSZAWA 2011. Retrieved from [www.pomorska.policja.gov.pl](http://www.pomorska.policja.gov.pl) › download.
396. Stephen, D. Potts, Matuszewski, Ingrid Lohr. (2004). Ethics and Corporate Governance. doi:10.1111/j.1467-8683.2004.00357.x.
397. Stephen, R. Covey. (1994). *Daily Reflections for Highly Effective People: Living the Seven Habits of Highly Successful People Every Day*.
398. The official site of The U.S. Office of Government Ethics (OGE), (2020). Ethics Training Tools Templates, available at: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Resources/Ethics+Training+Tools+and+Template>.
399. The official site of Understanding Civil Service (2019). Civil Service Ethics, available at: <https://www.civilservant.org.uk/ethics-homepage.html>.
400. The official site of United Nations Office on Drugs and Crime (2019), ARAC launches the Basic Ethics Course for Public Servants: A Tool to Prevent Corruption, available at : [https://www.unodc.org/ropan/en/araclaunches-the-basic-ethics-course-for-public-servants\\_a-tool-to-prevent-corruption.html](https://www.unodc.org/ropan/en/araclaunches-the-basic-ethics-course-for-public-servants_a-tool-to-prevent-corruption.html).
401. Thomson, Dworkin (eds.). (1968). *Ethics*. New York, 27 – 47.
402. *Toupietionnaire : le dictionnaire de politique*. Retrieved from <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Responsabilite.htm>, 27.12.2017.
403. Transparency International. (2018). Retrieved from [https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption\\_perceptions\\_index\\_2018](https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2018).
404. Transparency International. (2019). Retrieved from [https://www.transparency.org/glossary/term/political\\_corruption](https://www.transparency.org/glossary/term/political_corruption).
405. Trust in Government – Openness. (2019). Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/trust-openness.htm>.
406. Wang, M., Kammeyer-Mueller, J., Liu, Y., & Li, Y. (2015). Context, Socialization and Newcomer Learning. *Organizational Psychology Review*, 5(1), 3 – 25.
407. Zhu, J., Tatachari, S., & Chattopadhyay, P. (2017). Newcomers Identification: Trends, Antecedents, Moderators, and Consequences. *Academy of Management Journal*, 60(3), 855 – 879.

Наукове видання

Наталія Григорівна СОРОКІНА

МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В  
УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Монографія

Підписано до друку 01.10.2020 Формат 60x84/16  
Папір офсетний. Друк різнограф. Ум.-друк. арк. 23,9. Обл.-вид. арк. 24,6.  
Тираж: 300 пр. Зам. № 21/20

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України  
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 1743 від 06.04.2004

---

Видавництво «Грані». 49000  
Свідоцтво про внесення до Держреєстру ДК №2131 від 23.02.2005  
granidp@gmail.com +38(050) 258-83-86

---