

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**Сорокіна Наталія Григорівна**

**УДК 35:3.08:179.9 (477)**

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ  
СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

25.00.03 – державна служба  
Галузь науки: Державне управління

Подається на здобуття наукового ступеня  
доктора наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень, використання ідей, результатів і текстів авторів мають посилання на відповідне джерело.

 \_\_\_\_\_ Н.Г. Сорокіна

Науковий консультант – Серьогін Сергій Михайлович, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України

**Дніпро – 2021**

## АНОТАЦІЯ

*Сорокіна Н.Г.* Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба. – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Дніпро, 2021.

Дисертація присвячена розробці теоретичних засад, обґрунтуванню концептуальних положень та визначенню пріоритетних напрямів формування морально-етичних основ публічної служби в Україні. Для досягнення мети дослідження проаналізовано теоретико-методологічні підходи до дослідження морально-етичних основ публічної служби та уточнено понятійно-категоріальний апарат дослідження. Систематизовано зарубіжний досвід щодо етизації публічної служби з метою використання його кращих практик в Україні. Визначено роль етичної інфраструктури у процесі формування морально-етичних основ публічної служби України та охарактеризовано її основні елементи. Досліджено сучасний стан інтеріоризації морально-етичних основ публічної служби в Україні на рівні особистості публічного службовця, зокрема за результатами авторського соціологічного дослідження. Визначено структуру морально-етичних компетентностей публічного службовця та розроблено методичний інструментарій оцінювання рівня їх сформованості. Обґрунтовано алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби в Україні через етапи управлінського циклу. Розроблено концептуальну модель формування морально-етичних основ публічної служби та визначено пріоритетні напрями її впровадження в Україні.

У дисертаційному дослідженні було розкрито понятійно-категорійний апарат дослідження через низку таких ключових понять, як: «публічна

служба», «публічний службовець», «професійна етика», «професійна честь», «професійна гідність», «справедливість», «відповідальність», «професіоналізм», «гуманність», «репутація». 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 зазначено, що будівництво морально-етичного фундаменту публічної служби в багатьох країнах світу починалося зі створення етичного кодексу поведінки та спеціального органу, який відповідає за додержання етичних норм на публічній службі. 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.

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, де етична інфраструктура розглядається через три основні системи: формальну, неформальну та лідерство. 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.

Узагальнено, на основі результатів авторського соціологічного дослідження, сучасний стан інтеріоризації морально-етичних основ публічної служби на рівні особистості публічного службовця та виявлено, що стабільна заробітна плата та патріотичне ціннісне морально-етичне прагнення – служіння суспільному благу – є основними мотиваторами в діяльності сучасного публічного службовця. Зазначено, що морально-психологічні методи мотивації в останній час стають все більш значущими для публічних службовців. До них відносять: самоповагу, 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 і т. і.), кар'єрне зростання. Констатовано, що 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.

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. Структурно інструментарій оцінювання включає три групи тестів: психологічні (визначають змістовний бік спрямованості публічного службовця, його ціннісні орієнтації, домінуючі особливості поведінки, інтелектуальні здібності тощо); соціологічні (діагностують рівень морально-психологічного клімату в колективі, встановлюють структуру міжособистісних стосунків і міжгрупових відносин в органі публічної служби, визначають морально-психологічний стан кожного публічного службовця) та професіологічні тести (оцінюють рівень професійно важливих знань, необхідних для забезпечення місії, цінностей, принципів, норм та стандартів публічної служби).

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 Україні, прикладний зміст якої реалізується на основі комплексної взаємодії базових засад етизації публічної служби, а саме на основі місії (служіння суспільному благу), цінностей (життя та гідність людини, повага до неї, свобода, рівність, солідарність, справедливість тощо), принципів (верховенство права, законність, гуманізм, політична неупередженість, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, добросовісність, відкритість, прозорість, персональна відповідальність, забезпечення рівного доступу до 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 всьому управлінському циклі.

Запропоновано пріоритетні напрями впровадження даної моделі 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 (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).

**Ключові слова:** публічна служба, публічні службовці, професійна етика, морально-етичні основи публічної служби, етична інфраструктура, мотивація, організаційна культура, професійно-етичне навчання, морально-етичні компетентності.

## ANNOTATION

*Sorokina N. G.* The formation of moral and ethical foundations of public service in Ukraine. – Qualifying scientific paper on the rights of the manuscript.

Thesis for a doctor degree of sciences in public administration, specialty 25.00.03 – public service. – Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. – Dnipro, 2021.

The thesis is devoted to the development of theoretical foundations, the justification of conceptual provisions and priority directions for the formation of moral and ethical foundations of public service in Ukraine. To achieve the goal of the study, theoretical and methodological approaches to the study of the moral and ethical foundations of public service were analyzed and a conceptual and categorial apparatus of research was also formed. Foreign experience on the ethization of public service has been systematized in order to use its structural elements in domestic practice. The role of the ethical infrastructure in the process of forming

the moral and ethical foundations of public service in Ukraine was defined and its main elements were described. The current state of interiorization of the moral and ethical foundations of public service in Ukraine at the level of a public official personality, on the basis of author's sociological research, in particular, has been investigated. The structure of moral and ethical competencies of a public official has been determined and methodological tools for assessing the level of their formation have been accomplished. The algorithm for the formation of moral and ethical foundations of public service through the stages of management cycle was substantiated. A conceptual model for the formation of the moral and ethical foundations of public service has been developed and priority directions for its implementation in Ukraine have been determined.

The investigation revealed the conceptual and categorical apparatus of the research through a number of key concepts such as: "public service," "public official," "professional ethics," "professional honor," "professional dignity," "justice," "responsibility," "professionalism," "humanity," "reputation." The author has suggested the definition of the concept of "moral and ethical foundations of public service", that refers to the category of professional ethics based on the mission, values, principles, norms and standards of behavior in bodies of state power and local self-management, which find their partial or complete demonstration both in individual codified documents and in personal guidelines of public officials.

Foreign experience in the ethics of public service has been systematized and it has been indicated that the construction of the moral and ethical foundation of public service in many countries of the world had begun with the creation of an ethical code of conduct and a special body, responsible for observing ethical standards in public service. It has been established, that from the first steps of reforming public service, the developed countries of the world sought to move towards the construction of democratic, desirable governance on the basis of the principles of integrity, transparency, openness, patriotism, political neutrality, legality, responsibility and loyalty.

On the basis of the author's sociology, the current state of the interiorization of moral and ethical bases of public service at the level of a public employee has been generalized and it has been also revealed that patriotic, value, moral and ethical aspiration to serve society's benefit and a stable salary were the main motivators in the activity of a modern public official. It is noted that moral and psychological methods of motivation have recently become more and more significant for public employees. They are: self-esteem, recognition of the authorship, high public assessment (diplomas, gifts, etc.), moral satisfaction from work and pride for the collective, stimulation by influence (listing for contest committees, groups, etc.), career growth. It has been stated that the effective motivation of public employees was not only the cause of the completeness of public service with highly qualified personnel and the efficiency of their work, but also of trust, respect of the population for the bodies of the public power.

The structure of moral and ethical competencies of a public employee which consists of knowledge, abilities, skills, qualities, values of a public employee has been defined. It has been suggested to distinguish the basic moral and ethical competencies that a public official must have when entering public service and the moral and ethical competencies enshrined in professional activities of a public person. It was noted that it was very important to take into account basic moral and ethical competencies when accepting candidates for a state public position, and in the process of promotion it was advisable to take into consideration both basic moral and ethical competencies and those acquired in the process of professional activity.

A methodological tool for assessing the level of the formation of moral and ethical competencies has been developed, which allows us to build a successful plan for self-development of a public official. Structurally, evaluation tools include three groups of tests: psychological tests (determine the content side of the orientation of a public person, his or her value orientations, dominant behavior features, intellectual abilities, etc.); sociological ones

(diagnose the level of moral and psychological climate in the team, establish the structure of interpersonal relations and intergroup relations in the body of power, determine the moral and psychological state of each public employee) and professional tests (evaluate the level of professionally important knowledge necessary to ensure the mission, values, principles, norms and standards of public service).

The algorithm for the formation of moral and ethical foundations of public service through the stages of management cycle was substantiated, namely through the implementation of such management functions as: planning (the development of the Concept for the formation of moral and ethical foundations of public service and a set of events for its realization); organization and coordination (creation of "strong" organizational culture; streamlining of activities according to official instructions, agreements, legislation; establishing and functioning of coordinating bodies; organization of continuing vocational and ethical education and self-education); motivation (application of moral and psychological methods of motivation; providing public employees with a decent level of payment, which will depend on the results of their work; increasing the participation of subordinates in management, encouraging creative initiatives); monitoring and evaluating (internal and external monitoring of ethical principles, norms, standards of conduct; using tools to assess the level of formation of moral and ethical competencies of a public personality).

A conceptual model for the formation of the moral and ethical foundations of public service of Ukraine has been developed, its applied content is realized on the basis of complex interaction of the basic ethic foundations of public service, namely, on the basis of mission (public service), values (the life and dignity of a person, respect for him or her, freedom, equality, solidarity, justice, etc.), principles (the rule of law; legitimacy, humanism, political impartiality, patriotism, efficiency, integrity, transparency, etc.), norms and standards of conduct of a public official, which are ensured

through their support mechanisms (ethical infrastructure) and are decisive in the process of implementing the algorithm for the formation of moral and ethical foundations of public service throughout the management cycle.

Priority directions of implementation of this model in Ukraine are proposed by the legal regulation of this issue (the development and adoption of the Code of Ethics of a public personality at the central level and Rules of ethical conduct in each individual public authority), establishment of special units (Ethics Office of Public Service at the central level and individual offices or specialists of the Personnel Management Service), the development of organizational culture (it envisages the mission or moral credo of the relevant authority, the creation of a corporate spirit, the choice of a leadership style, the determination of the content of motivational policy), the introduction of continuing vocational and ethical education (the enhancement of knowledge, attainments and skills of public officials necessary for carrying out the analysis and moral justification of their decisions in terms of ethics), the improvement of the motivation system of public officials (the use of both moral and material incentives), systematic monitoring and assessment of moral and ethical competence of a public figure (external control by constant independent state structures (ethical agencies, commissions), internal control by senior management and heads of structural subdivisions of public authorities (annual assessment), public scrutiny by relevant civil society entities and self-control as the function of a spiritually and morally developed person, which is formed in the process of ethical and professional development of public officials).

**Key words:** public service, public official, professional ethics, moral and ethical foundations of public service, ethical infrastructure, motivation, organizational culture, professional and ethical training, moral and ethical competence.

## Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

### *Монографії*

1. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні : монографія / Н. Г. Сорокіна. – Дніпро : Грані, 2020. – 224 с.

2. Управління персоналом публічної влади: світоглядний аспект : кол. монографія / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, В. М. Дрешпак [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 160 с. – С. 6 – 10.

*Особистий внесок автора: розглянуто сучасну систему ціннісних орієнтацій державних службовців; виявлено особливості її формування.*

3. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади : кол. монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – 253 с. – С. 127 – 135, 147 – 157, 180 – 185.

*Особистий внесок автора: проаналізовано досвід США, Великобританії, Польщі та інших країн ЄС при впровадженні етичних стандартів на публічній службі; визначено роль соціального партнерства в процесі гуманізації публічної служби.*

4. Публічна служба: системна парадигма : кол. монографія / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 256 с. – С. 7 – 24.

*Особистий внесок автора: розкрито термін «публічна служба»; виокремлено та проаналізовано основні її види, такі як: політична служба, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, суддівська служба.*

5. Академічна доброчесність: проблеми дотримання та пріоритети поширення серед молодих вчених : кол. монографія / за заг. ред. Н. Г. Сорокіної, А. Є. Артюхова, І. О. Дегтярьової. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 170 с. – С. 8 – 19.

*Особистий внесок автора: визначено поняття та принципи академічної доброчесності; розглянуто роль етичних кодексів при забезпеченні академічної доброчесності.*

6. Трансформація статусу посадової особи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : кол. монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]. – Дніпро : Грані, 2020. – 216 с. – С. 138 – 146.

*Особистий внесок автора: сформульовано перелік здібностей, що повинні бути притаманні лідерам; проаналізовано етичний компонент в процесі налагодження партнерських відносин між лідером і його громадою.*

**Статті опубліковані у наукових фахових виданнях з державного управління**

7. Серьогін С. М. Світоглядні засади формування ціннісних орієнтацій державних службовців / С. М. Серьогін, Н. Г. Сорокіна // Наук. вісн. Академії муніцип. управління. Сер. «Управління». – Вип. 4. – 2009. – С. 45 – 50.

*Особистий внесок автора: розкрито поняття «ціннісні орієнтації»; виявлено тенденції у деформації цінностей державних службовців.*

8. 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.

9. Сорокіна Н. Г. Етизація професійної поведінки публічного службовця в сучасних умовах державотворення / Сорокіна Н. Г. // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2013. – № 1(9). – 10 с. – URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01\(9\)/13sngsud.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01(9)/13sngsud.pdf).

10. Сорокіна Н. Г. Роль соціального партнерства в процесі гуманізації публічної служби / Н. Г. Сорокіна // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – Вип. 3. – С. 134 – 136.

11. Сорокіна Н. Г. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: зарубіжний досвід / Наталія Сорокіна, Тетяна Серьогіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 2(21). – С. 246 – 258.

*Особистий внесок автора: узагальнено зарубіжний досвід щодо етизації публічної служби з метою використання його структурних елементів у вітчизняній практиці.*

12. Серьогіна Т. В. Напрямки імплементації гуманістичних цінностей до публічної служби / Т. В. Серьогіна, Н. Г. Сорокіна // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2014. – Вип. 1. – С. 27 – 37.

*Особистий внесок автора: окреслено переваги європейського врядування при імплементації гуманістичних цінностей до публічної служби.*

13. Сорокіна Н. Г. Напрями запобігання корупції в органах публічної влади на сучасному етапі державотворення / Наталія Сорокіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2(25). – С. 259 – 267.

14. 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. – 2016. – Вип. 1. – С. 79 – 97.

*Особистий внесок автора: визначено основні ознаки і види публічної служби.*

15. Серьогін С. М. Поняття «честь», «гідність» у контексті професіоналізації публічної служби / С. М. Серьогін, Н. Г. Сорокіна // Аспекти публічного управління. – 2016. – Т. 4, № 8(34). – С. 57 – 64. – doi:10.15421/151641.

*Особистий внесок автора: проаналізовано професійно-етичні аспекти особистості публічного службовця; розкрито сутність таких понять, як «професійна честь», «професійна гідність», «професійна справедливість», «професійна відповідальність» та з'ясовано їх роль у професійній діяльності публічного службовця.*

16. Сорокіна Н. Г. Аналіз основних вимог до етичної поведінки державних службовців в Україні: правовий аспект / Н. Г. Сорокіна // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5, № 1 – 2(39 – 40). – С. 13 – 18. – doi:10.15421/1520172.

17. 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. – doi:10.15421/151951.

*Особистий внесок автора: досліджено питання мотивації праці публічних службовців; обґрунтовано важливість матеріального й нематеріального стимулювання на публічній службі.*

18. Сорокіна Н. Г. Організаційна культура публічної служби та особливості її змін / Наталія Сорокіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2019. – Вип. 4(43). – С. 114 – 122. – doi:10.33287/101915.

19. Сорокіна Н. Г. Особливості ціннісних орієнтацій публічних службовців в сучасних умовах реформування публічної служби / Сорокіна Наталія Григорівна // Публічне адміністрування та національна безпека. – 2020. – № 2. – С. 7 – 13. – doi:10.25313/2617-572X-2020-2-5635.

20. Сорокіна Н. Г. Особливості етикету публічного службовця в сучасних умовах реформування публічної служби / Н. Г. Сорокіна // Ефективність державного управління. – 2020. – № 63. – С. 185 – 198. – doi:10.33990/2070-4011.63.2020.212675.

21. Сорокіна Н. Г. Сутність етичної інфраструктури та її роль у процесі формування морально-етичних основ публічної служби / Н. Г. Сорокіна // Актуальні проблеми державного управління. – 2020. – № 2(58). – С. 157 – 164. doi:10.34213/ap.20.02.18.

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

***Статті опубліковані у наукових фахових виданнях інших держав за напрямом, за яким підготовлено дисертацію***

23. Borodin Y. Social service management – challenges for Ukraine / Y. Borodin, I. Khozhylo, N. Sorokina, T. Tarasenko // Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas Zarządzanie. – 2016. – 17 (2). – pp. 171 – 180. – URL : <https://zeszytyhumanitas.pl/resources/html/article/details?id=142688>.

*Особистий внесок автора: розкрито особливості публічного управління в соціальній сфері в процесі гуманізації та децентралізації влади.*

24. Sorokina N. Social Networks as a Constituent of Elearning Environment / N. Sorokina, O. Shelomovska, M. Romanyukha // International Journal of Information and Communication Technologies in Education. The Journal of University of Ostrava. – 2017. – 6(4). – pp. 4 – 14. doi:10.1515/ijicte-2017-0015.

*Особистий внесок автора: встановлено особливості, переваги і недоліки використання соціальних мереж у процесі підготовки публічних службовців.*

25. Сорокіна Н. Г. Добросесність як необхідна морально-етична складова діяльності публічного службовця / Н. Г. Сорокіна // Jurnalul juridic national: teorie și practică. – 2017. – № 5(27). – С. 39 – 42. – URL : <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/5/8.pdf>.

26. Nesterova O. Responsibility development as academic integrity tool for translation and public administration students / O. Nesterova, M. Nakaznyi, L. Berdnyk, N. Sorokina, O. Cherkashchenko, T. Medvedovskaya // Cypriot Journal of Educational Sciences. – 2019. – 14(3). – pp. 436 – 444. doi:10.18844/cjes.v14i3.4289.

*Особистий внесок автора: проаналізовано поняття академічної добросесності; визначено її роль в процесі навчання публічних службовців.*

27. Tarasenko T. Theoretical aspects of consideration of ethics and responsibility in public administration / T. Tarasenko, N. Sorokina // Recht der Osteuropaischen Staaten (ReOS). – 2020. – № 03. – pp. 54 – 57.

*Особистий внесок автора: уточнено визначення поняття етики в публічному управлінні; обґрунтовано значущість такого виміру етичності, як довіра до інститутів публічного управління.*

28. Serohin, S. Restoring trust in government as a prerequisite for the formation of effective public administration in Ukraine / S. Serohin, N. Sorokina, I. Pysmennyi // Public Policy and Administration. – 2020. – 19(4). – pp. 195 – 208. doi:10.13165/VPA-20-19-4-14.

*Особистий внесок автора: визначено основні кроки підвищення довіри суспільства до органів публічної влади в Україні; проведено соціологічне дослідження для з'ясування відповідних кроків.*

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	19
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ.....	31
1.1. Публічна служба як соціальний інститут: аналіз змісту, понять та категорій	31
1.2. Сутність та основні категорії дослідження морально-етичних основ публічної служби.....	48
1.3. Морально-етична складова публічної служби в контексті наукового дискурсу сучасної України.....	74
1.4. Методологічні підходи до аналізу морально-етичних основ публічної служби.....	99
Висновок до розділу 1.....	111
РОЗДІЛ 2	
ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ MORАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД.....	115
2.1. Досвід США щодо формування морально-етичних основ публічної служби	115
2.2. Впровадження етичних стандартів на публічній службі Європейських країн	124
2.3. Правове регулювання морально-етичних основ публічної служби в Україні	136
Висновок до розділу 2.....	146
РОЗДІЛ 3	
ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ЯК МЕХАНІЗМ ПІДТРИМКИ MOPАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНИ...	149
3.1. Загальна характеристика етичної інфраструктури публічної служби....	149
3.2. Етичні кодекси та координуючі органи як складові етичної інфраструктури .....	157
3.3. Професійна соціалізація як елемент інституціональної підтримки морально-етичних основ публічної служби в Україні.....	173
3.4. Інформаційні технології в процесі професійно-етичного навчання.....	190

Висновок до розділу 3.....	206
РОЗДІЛ 4	
СУЧАСНИЙ СТАН ІНТЕРІОРИЗАЦІЇ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ НА РІВНІ ОСОБИСТОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	211
4.1. Тенденції розвитку ціннісних орієнтацій публічних службовців в сучасних умовах реформування публічної служби в Україні.....	211
4.2. Мотивація публічних службовців в процесі забезпечення морально-етичних засад публічної служби в Україні.....	224
4.3. Організаційна культура публічної служби та її вплив на формування етичної поведінки публічного службовця .....	236
4.4. Етикет як складова морально-етичних основ публічної служби України... ..	249
4.5. Роль контролю в забезпеченні етичної поведінки публічних службовців.....	262
Висновок до розділу 4.....	279
РОЗДІЛ 5	
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	285
5.1. Формування морально-етичних основ публічної служби в контексті відновлення довіри до влади в Україні.....	285
5.2. Морально-етичні компетентності публічного службовця та інструментарій оцінювання рівня їх сформованості .....	308
5.3. Алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби в Україні.....	329
5.4. Концептуальна модель формування морально-етичних основ публічної служби в Україні та напрями її впровадження.....	337
Висновок до розділу 5.....	346
ВИСНОВКИ.....	351
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	360
ДОДАТКИ.....	413

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Суспільство очікує від публічних службовців бездоганної чесності, неупередженості і високого професіоналізму. Від моральних якостей публічних службовців, їх самовідданості в служінні суспільному благу безпосередньо залежить ставлення громадян до органів влади. 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.

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.

Будь-які вади, недоліки, помилки, проблеми у вирішенні справ, приниження гідності людини, аморальні вчинки є найсильнішими чинниками дестабілізації суспільства, які створюють негативну репутацію як конкретному публічному службовцеві, так і публічній службі в цілому. Існуючі сьогодні в публічній службі морально-етичні деформації службової поведінки (формалізм, корупція, псевдодуховність, імітація активної діяльності і под.), матеріально-прагматична спрямованість мотивації публічних службовців дозволяють говорити про недостатню сформованість публічної служби України в духовно-культурному аспекті. Тому основою реформування публічної служби України повинно бути саме підвищення високих стандартів доброчесності публічних службовців.

Питання регулювання морально-етичних основ публічної служби довгий час є об'єктом уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців і практиків. Робота 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; 75], К. Ващенко [36; 295], Р. Войтович [42 – 44], С. Газарян [51; 52], Н. Гончарук [62 – 65], В. Гошовська [260], Д. Дзвінчук [85; 369; 373], Н. Драгомирецька [94], М. Іжа [356], Н. Калашник [120; 430], М. Карпа [124], С. Квітка [127], Т. Кравченко [154; 436], В. Куйбіда [160 – 162], М. Лахижа [174; 175], О. Линдюк [177; 178], Т. Маматова [188], Т. Мотренко [254], О. Пархоменко-Куцевіл [242; 243], Т. Пахомова [244; 245], І. Письменний [252; 325; 331], Л. Прокопенко [287], Л. Прудіус [290 – 293], А. Рачинський [300; 352], С. Серьогін [75; 204; 322 – 326; 448], А. Сіцінський [336], В. Сороко [349], І. Сурай [285; 353], С. Хаджирадєва [288; 382], І. Хожило [204; 376; 387], І. Чикаренко [392] та ін.

Значний науковий доробок у дослідженні різних аспектів морально-етичної проблематики публічної служби зробили вітчизняні вчені: О. Антонова [6; 7; 204], Т. Василевська [27 – 35; 79; 285], Л. Воронько [45 – 47], Б. Гаєвський [50], М. Головатий [60], В. Дрешпак [95 – 98], В. Князєв [83; 131; 359; 368], В. Козловський [139], В. Колтун [141], Н. Липовська [75; 179; 180], М. Логунова [183], І. Надольний [83], Н. Нижник [217 – 219], М. Нинюк [220; 221], О. Оболенський [226; 227], О. Олешко [232], В. Олуйко [233; 234], Л. Пашко [246], М. Пірен [355], І. Полехіна [255 – 257], М. Ребкало [92; 302], М. Рудакевич [311 – 313], В. Саламатов [317], В. Цветков [306; 390], І. Шпекторенко [397 – 400] 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 [414],

А. Дансіре [421], П. Доубель [420], К. Кемпбелл [415], К. Кернахан [424], Д. Кроствайт [417], К. Л'юїс [437], С. Овермен [422], С. Поттс [452], Д. Томпсон [457], С. Кові [453], Л. Фосс [422], Ю.Хабермас [381], Р. Чепмен [424], Д. Шафритц [395] та ін.

Водночас аналіз наукової літератури засвідчив, що незважаючи на наукові розробки згаданих вище вчених, питання підтримки професійної етики публічних службовців, розкриття моральної сутності їхньої професійної діяльності, розробки ефективних технологій формування морально-етичних основ публічної служби потребують подальшого детального дослідження. Між тим не викликає сумніву те, що повільні темпи й труднощі реформування публічної служби України, низький рівень довіри населення до органів влади багато в чому пов'язані з нестачею уваги до морально-етичних питань. Зазначене й обумовило вибір проблемного поля дисертаційного дослідження та його тему.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано в межах комплексного наукового проєкту Національної академії державного управління при Президентіві України «Державне управління та місцеве самоврядування» (державний реєстраційний номер 0199U002827) в рамках фундаментальних і прикладних науково-дослідних робіт кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України за темами: «Гуманізація публічної служби в Україні в контексті формування сучасної парадигми державотворення «Держава для людей»: науково-практичні засади» (державний реєстраційний номер 0113U001136), «Системний підхід як методологія реформування державної служби в Україні» (державний реєстраційний номер 0115U002888), «Трансформація статусу посадової особи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» (державний реєстраційний номер 0117U007184), «Управління інституційним розвитком публічної служби» (державний реєстраційний номер

0120U102597). Зокрема, під час виконання робіт було обґрунтовано аспекти гуманізації публічної служби, проаналізовано зміни в організаційній культурі в умовах інституційного розвитку публічної служби, виявлено тенденції в ціннісних орієнтаціях публічних службовців.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає в розробці теоретичних засад, обґрунтуванні концептуальних положень та визначенні пріоритетних напрямів формування морально-етичних основ публічної служби в Україні.

Відповідно до поставленої мети основну увагу зосереджено на конкретизації та вирішенні таких завдань:

- проаналізувати теоретико-методологічні підходи до дослідження морально-етичних основ публічної служби та уточнити понятійно-категоріальний апарат дослідження;

- систематизувати зарубіжний досвід щодо етизації публічної служби з метою впровадження його кращих практик в Україні;

- визначити роль етичної інфраструктури в процесі формування морально-етичних основ публічної служби України та охарактеризувати її основні елементи;

- дослідити сучасний стан інтеріоризації морально-етичних основ публічної служби в Україні на рівні особистості публічного службовця, зокрема за результатами авторського соціологічного дослідження;

- визначити структуру морально-етичних компетентностей публічного службовця та розробити методичний інструментарій оцінювання рівня їх сформованості;

- обґрунтувати алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби в Україні через етапи управлінського циклу;

- розробити концептуальну модель формування морально-етичних основ публічної служби та визначити пріоритетні напрями її впровадження в Україні.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що складаються в процесі формування морально-етичних основ публічної служби України.

*Предмет дослідження* – формування морально-етичних основ публічної служби в Україні.

*Методи дослідження.* Виконання дисертаційної роботи базується на застосуванні загальнонаукових та спеціальних методів наукових досліджень, що дозволило забезпечити всебічність вивчення проблеми та достовірність висновків і результатів дослідження. У процесі вивчення питання морально-етичних основ публічної служби необхідним було застосування міждисциплінарного підходу, так як цілісне вивчення цього феномену треба проводити з урахуванням специфіки розгляду даного явища з позицій різних наук, оскільки представлене дослідження узагальнює знання не тільки у сфері публічного управління, а й в області політології, філософії, етики, аксіології, психології, права, соціології.

Комплексний, системний та діяльнісний підходи є методологічною основою всієї дисертаційної роботи й використовувалися для реалізації мети дослідження, а методи аналізу та синтезу, індукція й дедукція, порівняння, аналогія, класифікація застосовувались для вирішення більшості завдань дослідження. Структурно-функціональний аналіз використовувався під час визначення предмета дослідження, уточнення понятійно-категоріального апарату дослідження, аналізу нормативно-правового регулювання морально-етичних питань на публічній службі, визначення ролі етичної інфраструктури в процесі формування морально-етичних основ публічної служби. Порівняльний аналіз застосовувався, зокрема, під час дослідження доцільності запровадження міжнародного досвіду в процесі етизації публічної служби. Аксіологічний та соціокультурний підходи використовувалися під час дослідження проблеми деформації цінностей публічних службовців та мотивації їх професійної діяльності, формування та розвитку організаційної культури публічної служби, забезпечення її доброчесності. Описовий метод і метод моделювання застосовувалися під

час теоретичного обґрунтування процесів регулювання морально-етичних питань на публічній службі і розробки моделі формування морально-етичних основ публічної служби. В роботі широко використовувався метод експертного опитування, який дав змогу виявити основні морально-етичні проблеми, з якими стикається публічний службовець у професійній діяльності.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в розробці теоретичних засад, обґрунтуванні концептуальних положень та визначенні пріоритетних напрямів формування морально-етичних основ публічної служби в Україні. Найбільш ваговими науковими результатами дисертаційного дослідження є такі:

*уперше:*

– 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 Україні, прикладний зміст якої реалізується на

основі комплексної взаємодії базових засад етизації публічної служби, а саме на основі місії (служіння суспільному благу), цінностей (життя та гідність людини, повага до неї, свобода, рівність, солідарність, справедливість тощо), принципів (верховенство права, законність, гуманізм, політична неупередженість, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, добросовісність, відкритість, прозорість, персональна відповідальність, забезпечення рівного доступу до 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 всьому управлінському циклі;

– визначено структуру морально-етичних компетентностей публічного службовця та розроблено методичний інструментарій оцінювання рівня їх сформованості, який дає змогу побудувати успішний план саморозвитку публічного службовця. Структурно інструментарій оцінювання включає три групи тестів: психологічні (визначають змістовний бік спрямованості публічного службовця, його ціннісні орієнтації, домінуючі особливості поведінки, інтелектуальні здібності тощо); соціологічні (діагностують рівень морально-психологічного клімату в колективі, встановлюють структуру міжособистісних стосунків і міжгрупових відносин в органі публічної служби, визначають морально-психологічний стан кожного публічного службовця) та професіологічні тести (оцінюють рівень професійно важливих знань, необхідних для забезпечення місії, цінностей, принципів, норм та стандартів публічної служби).

*удосконалено:*

– понятійно-категоріальний апарат галузі науки публічного управління та адміністрування, зокрема конкретизовано зміст таких понять, як «публічна служба» – інституціолізована, законодавчо врегульована та впорядкована система, 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; «морально-етичні основи публічної служби» – 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; «морально-етичні компетентності публічного службовця» – 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; а також уточнено низку інших ключових понять із зазначеної проблематики;

– зміст професіограми публічного службовця, яка складається з переліку морально-етичних якостей (доброчесність, гідність, толерантність, гуманізм тощо), вмінь та навичок публічного службовця, які підлягають оцінюванню.

*дістали подальшого розвитку:*

– підхід до адаптації зарубіжного досвіду щодо етизації публічної служби, зокрема виявлено тенденції до підтримання сприятливої морально-етичної атмосфери в системі публічної служби завдяки впровадженню стандартів демократичного, доброго врядування на основі принципів доброчесності, прозорості, відкритості, патріотизму, політичної неупередженості, законності, відповідальності;

– уточнення складових етичної інфраструктури через три основні системи: формальну (офіційний та чіткий опис етичних принципів, норм, стандартів: законодавство, етичні кодекси, координуючі органи, навчання, механізми звітності та нагляду), неформальну (неформальні канали зв'язку, неформалізовані складові процесу соціалізації, громадський контроль) та

лідерство (політична воля, власний приклад, розпізнання та заохочення гідної культури поведінки);

– узагальнення на основі результатів авторського соціологічного дослідження сучасного стану інтеріоризації морально-етичних основ публічної служби в Україні на рівні особистості публічного службовця та виявлено, що патріотичне ціннісне морально-етичне прагнення служити суспільному благу та стабільна заробітна плата є основними мотиваторами в діяльності сучасного вітчизняного публічного службовця;

– визначення пріоритетних напрямів 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.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що наукові та науково-практичні результати дисертаційного дослідження можуть бути використані: у подальших наукових дослідженнях щодо етизації та гуманізації публічної служби; удосконалення законодавчої бази, створення

етичних кодексів та механізмів контролю за їх дотриманням; у системі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування при розробці програм та змісту навчальних курсів з етичних питань; у навчальному процесі під час підготовки магістрів публічного управління; у написанні підручників, навчальних посібників, довідкової та методичної літератури з морально-етичних проблем публічної служби.

Окремі положення та висновки дисертаційного дослідження були враховані і використані:

– Петриківською селищною радою в процесі розробки та впровадження «Морально-етичного кодексу публічних службовців та депутатів Петриківської територіальної громади» (акт про впровадження від 27.11.2020);

– Інститутом підготовки кадрів державної служби зайнятості України під час навчального процесу при підготовці магістрів за освітньо-професійною програмою «Публічне управління та публічна служба» (довідка про впровадження №701-1/00/20 від 04.12.2020);

– Дніпропетровським регіональним інститутом державного управління Національної академії державного управління при Президентові України при підготовці професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій та заступників посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад у межах регіональної та обласної програм (акт про впровадження від 21.10.2020);

– Запорізькою обласною державною адміністрацією під час удосконалення кадрової політики в напрямі підвищення морально-етичних компетентностей працівників адміністрації (довідка про впровадження №08-32/0008 від 05.01.2021);

– Департаментом освіти і науки Дніпропетровської обласної державної адміністрації під час застосування в роботі норм Закону України

«Про запобігання корупції», формування культури та етики в публічному адмініструванні (довідка про впровадження № 194/0/211-21 від 14.01.2021);

– Національним агентством України з питань державної служби під час розробки професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (довідка про впровадження №673/1-21 від 01.02.2021).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею. Усі наукові результати та науково-практичні рекомендації, отримані під час дослідження та наведені в роботі, є авторським надбанням і відображають авторський підхід до вирішення проблеми дослідження. У дисертації не використовувалися матеріали кандидатської дисертації, а також ідеї або розробки, що належать іншим дослідникам, у співавторстві з якими були підготовлені окремі публікації у фахових виданнях. Внесок автора в опублікованих у співавторстві роботах [7; 11; 12; 14; 15; 17; 23; 24; 26 – 28; 49; 52 – 54] конкретизовано в списку публікацій.

**Апробація результатів дослідження.** Основні ідеї й положення дисертаційного дослідження були оприлюднені на міжнародних та регіональних науково-практичних конференціях, наукових семінарах, круглих столах та інших комунікативних заходах, зокрема: «Державне управління та місцеве самоврядування» (Харків, 2009, 2010); «Демократичне врядування у контексті глобальних викликів та кризових ситуацій» (Львів, 2009); «Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України» (Дніпро, 2009, 2013 – 2015, 2017); «Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст» (Дніпро, 2009); «Соціологія в ситуації соціальних невизначеностей» (Харків, 2009); «Теорія та практика державної служби» (Дніпро, 2009 – 2020); «Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації» (Одеса, 2009); «Вивчення та запровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади» (Полтава, 2009); «Інноваційні технології

державного управління соціокультурним розвитком суспільства на рівні місцевого самоврядування» (Петриківка, 2009); «Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком» (Дніпро, 2012); «Актуальні проблеми розвитку науки державного управління» (Дніпро, 2013); «Публічне управління XXI ст.: від соціального діалогу до суспільного консенсусу» (Харків, 2014, 2017); «Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи» (Одеса, 2015); «Публічне управління та адміністрування» (Київ, 2016); «Молодіжна політика та молодіжна робота» (Дніпро, 2016, 2017); «Наука і техніка: перспективи XXI століття» (Дніпро, 2017); «Посилення соціальної складової сталого розвитку міста: проблема чи перспектива?» (Дніпро, 2017); «Правові аспекти публічного управління: теорія та практика» (Дніпро, 2018); «Консорціуми університетів: забезпечення сталого розвитку закладів вищої освіти України та їхньої конкурентоспроможності» (Дніпро, 2020); «Публічне управління у цифровому суспільстві» (Дніпро, 2020); «Theoretical and Practical Aspects of Distance Learning» (Poland, 2020).

**Публікації.** Основні наукові положення й результати дисертаційного дослідження висвітлено в 54 наукових публікаціях, серед них: 1 одноосібна монографія, 5 колективних монографій, 16 статей у наукових фахових виданнях України, 6 статей у зарубіжних виданнях, у тому числі 2 статті у журналах, які індексуються у Scopus, 21 публікація в матеріалах науково-комунікативних заходів, 5 публікацій в інших виданнях, у тому числі 2 зарубіжні колективні монографії (Web of Science).

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертаційна робота складається зі вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел, 7 додатків, 16 рисунків, 10 таблиць. Загальний обсяг дисертації налічує 489 сторінки, з них 359 сторінок основного тексту – 16,98 авторських аркуші. Список використаних джерел складається із 463 найменувань на 53 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

#### **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. А використовувалися лише два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування». На сьогодні тільки в одному законодавчому документі, а саме в Кодексі адміністративного судочинства України (2005 р.), міститься визначення поняття «публічна служба», де вона 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» [137, Ст. 446]. Тому питання щодо визначення сутності поняття «публічна служба» в Україні є актуальним і сьогодні.

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 багатьох розвинутих країнах світу до публічної служби відносять всіх державних службовців (чиновників державного адміністративного апарату),

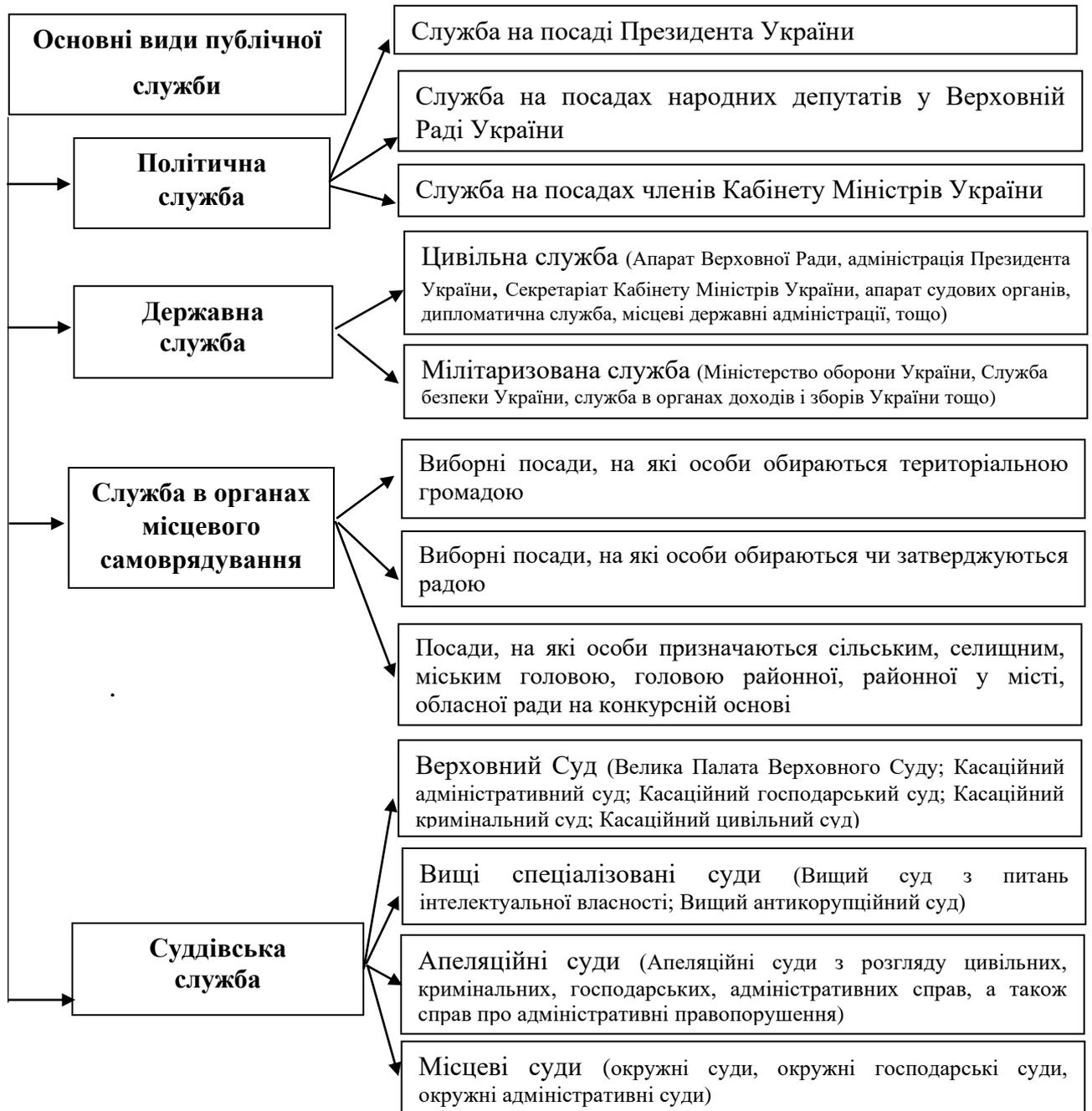
муниципальних службовців (співробітників муниципальних органів управління), а також працівників бюджетної сфери і різних неурядових та неприбуткових організацій. Цієї думки дотримується і низка українських фахівців [294, с. 19].

Однією із перших дисертаційних робіт, яка була присвячена комплексному дослідженню публічної служби в Україні стала кандидатська дисертація О. С. Петренко. Автор обґрунтувала власну інтерпретацію цього поняття та запропонувала розглядати публічну службу «як інтегрований інститут, складовими якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби» [247]. Також В. Тимків детально аналізує публічну службу у своїй статті «Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні» [362]. 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» [362, с. 73]. Науковець поділяє публічну службу на роди (державна служба та служба в органах місцевого самоврядування) та види. Відповідно до його підходу до роду державної служби відносяться шість основних видів публічної служби, а саме: діяльність на державних політичних посадах, військова служба, професійна діяльність суддів, прокурорів, альтернативна служба, дипломатична служба, професійна діяльність в органах виконавчої влади. До роду служби в органах місцевого самоврядування відносять чотири основні види: діяльність на політичних посадах в органах місцевого самоврядування, служба у виконавчих органах місцевого самоврядування, діяльність на політичних посадах в органах місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим, служба у виконавчих органах місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим [362, с. 73]. Однак, слід звернути увагу, що багато вітчизняних науковців дотримуються думки, що єдине законодавче визначення, що існує в Україні є недосконалим, оскільки включає неповний перелік категорій службовців.

Для встановлення складових публічної служби доцільно застосовувати інституціональний та функціональний підходи [326, с. 35], Виходячи з інституціонального підходу публічна служба здійснюється працівниками всіх організацій публічного сектору: органами державної влади, як виконавчою так і законодавчою та судовою гілкою влади, державними підприємствами та установами, органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами та установами. Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні функції, в тому числі діяльність лікарів, учителів тощо. Функціональний підхід виходить з того, що завдання публічних адміністрацій в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями державного та муніципального сектору, але й делегуються громадським організаціям, навіть приватним структурам. Тобто цей підхід розширює коло суб'єктів, залучених до виконання функцій держави та територіальної громади. В сучасній Україні для встановлення поняття та складових публічної служби найбільш доцільним є інституціональний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками органів державної влади та органів місцевого самоврядування [81, с. 35; 295; 326].

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» [262; 124, с. 141].

Виходячи з особливостей правового регулювання та проходження публічної служби можна виділити наступні її види: (див. рис.1.1) [391].



**Рис. 1.1 Основні види публічної служби**

Примітка. Складено автором на основі теоретичних підходів М.І. Цуркан [391].

1. Політична служба. Основним завданням цієї служби є визначення та реалізація державної політики в усіх сферах суспільного життя держави. Основними характеристиками цієї служби є: а) особливості вступу на службу та її проходження; б) наявність політичної відповідальності, яка є основною для політичних службовців; в) зайняття державних посад у державних органах для здійснення політичних програм; г) оплата праці за рахунок державного бюджету. Підвидами цієї служби є: а) служба на посту Президента України; б) служба на посаді народних депутатів у Верховній

Раді України; в) служба на посаді членів Кабінету Міністрів України, міністрів, їх перших заступників та заступників.

Політичний характер діяльності осіб, що займають державні політичні посади, виходить з того, що вони визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, займаються розв'язанням стратегічних проблем економічного і соціального розвитку суспільства і відповідної сфери управління та ін. [294, с. 64]. 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 [248, с. 22; 294, с. 63]. 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 відповідальні перед народом (виборцями), парламентом, своїми партіями за реалізацію своїх передвиборчих обіцянок та партійних програм; 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 [324, с. 22].

2. Державна служба, згідно з Законом України «Про державну службу» визначається як «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) [263].

Зазвичай державну службу поділяють 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.) [78; 128].

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

Зокрема, цивільна державна служба це переважно служба в апараті органів державної виконавчої влади. Вона пов'язана з виконанням однотипних функцій загального, галузевого та міжгалузевого характеру без виділення принципової специфіки. Основу цивільної служби складає не стільки примусовий метод державного управління, скільки метод переконання. Виходячи з цього вона може бути розподілена на два основні підвиди: а) служба в державних органах; б) служба в державних установах та в адміністрації державних підприємств. Причому служба в державних органах, тобто перший підвид цивільної служби, може бути охарактеризовано з двох позицій. З одного боку, завдяки їй 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 [81, с. 137; 148].

Також кожен із зазначених підвидів цивільної служби піддається подальшому структуруванню. Так, службу в органах державної влади, можна класифікувати в залежності від принципу поділу гілок влади, відповідно до якого ми можемо говорити про державну службу в органах виконавчої, законодавчої та судової влади. Щодо служби в державних установах та в адміністрації державних підприємств, то вона може бути розподілена на дві

групи – це служба, пов'язана та служба не пов'язана з виробництвом матеріальних благ. Служба, яка не пов'язана з виробництвом матеріальних благ, у свою чергу, може поділятися на службу в державних установах, які здійснюють невиробничу діяльність у сфері охорони здоров'я, культурній, освітній, виховній, науковій тощо [81, 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 [391, с. 12].

Мілітаризована служба представляє собою систему органів, які відповідають за захист життя і здоров'я людей, безпеку, порядок управління, гарантування основних прав громадян [326, с. 36]. До мілітаризованої служби входить військова служба, служба в органах поліції та у кримінально-виконавчих структурах. Цей вид державної служби 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.

Основними ознаками мілітаризованої державної служби є:

1. Головною метою мілітаризованої служби є сприяння виконанню державою функцій охорони та захисту держави як від внутрішньої, так і від зовнішньої загрози. Слід зазначити, що охоронно-захисна функція закріплена практично в усіх законах, які регулюють діяльність органів, що належать до цієї групи [81, с. 136]. Так, у Законі України «Про Національну поліцію» від

02.07.2015 р. у ст. 2 було визначено основні завдання цього органу, серед яких виділяють: «забезпечення публічної безпеки і порядку, охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидія злочинності тощо» [279].

2. Реальна можливість застосування примусу та наявність відповідних законодавчо закріплених повноважень для цього є важливою специфікою мілітаризованої державної служби.

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

4. Для вступу на мілітаризовану службу необхідно володіти рядом спеціальних вимог.

5. Основою організації цієї служби є жорстке ієрархічне виконання принципу, який поєднується з вимогою безумовної обов'язковості виконання наказів (єдиним винятком з цього правила є виконання ч. 1 ст. 60 Конституції України, де вказано: «ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази» [148]).

6. Мілітаризована державна служба характеризується специфічним правовим статусом службовців, який зумовлює як наявність специфічних пільг для них, так і особливий порядок притягнення до відповідальності [81, с. 136].

Також на особливості мілітаризованої державної служби наголошує Д. Бахрах, однак, на його думку, мілітаризована державна служба, як окремий вид державної служби, поділяється на два підвиди: а) військова служба (служба у внутрішніх військах, в збройних силах, прикордонних військах); та б) невійськова служба (служба в органах доходів і зборів України поліції, і т. д.) [81, 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» [282]. Посади в органах місцевого самоврядування класифікуються таким чином [282]:

- 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 [282].

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» [282].

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. [283]. 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» [283].

Працівники органів місцевого самоврядування, згідно проекту Закону, визначаються як службовці місцевого самоврядування. Це мають бути громадяни України, що «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 проектів 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» [283].

Характеризуючи принципово нові новели даного законопроекту 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. Функції та завдання цієї служби розповсюджуються тільки на професійних суддів при здійсненні ними правосуддя [68, с. 96]. Суддівська служба характеризується певними особливостями, а саме: а) суддя займає державну посаду у державному органі (суді), однак не належить ні до державних службовців ні до політичних посад; б) на цій службі існує особливий порядок призначення на посаду судді та проходження суддівської служби; в) судді є незалежними та підпорядковуються тільки закону г) оплата праці суддів відбувається 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 [68, с. 96].

Згідно з новим Законом «Про судоустрій і статус суддів» найвищим судом у системі судоустрою України є Верховний Суд [284]. Система судоустрою складається з місцевого суду, апеляційного суду та Верховного Суду. Згідно з цим Законом, для розгляду окремих категорій справ у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди. Зокрема, до вищих спеціалізованих судів відносять: 1) Вищий суд з питань інтелектуальної власності; 2) Вищий антикорупційний суд. Згідно з Законом «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» [284].

Слід звернути увагу, що районні, міжрайонні, районні у містах, міські, міськрайонні суди здійснюють свої повноваження до того часу, поки не утворяться та будуть працювати місцеві окружні суди, юрисдикція яких розповсюджується на відповідну територію.

Враховуючи зміни, що сталися в останній час в суспільно-політичному житті країни, є нагальна необхідність у законодавчому закріпленні суддівської служби як окремого, відмінного від державного, муніципального та політичного виду публічної служби [68; 391, с. 16].

Отже, на сьогодні одним із актуальних завдань для України є чітке розмежування на законодавчому рівні видів публічної служби. Це дозволить вирішити багато проблеми, пов'язаних з визначенням статусу та порядку призначення і звільнення публічних службовців та політичних діячів, порядку проходження служби тощо [324, 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

змiнами у зовнiшньому середовищi) [294]. Пiдсистеми i компоненти системи публiчної служби виникають, утворюються i дiють залежно до визначених цiлей, в яких мiститься усвiдомлена потреба суспiльства в пiдвищеннi якостi життя, досягненнi високого рiвня соцiального розвитку, економiчної та полiтичної стабiльностi тощо [244; 294].

Для визначення поняття та складникiв публiчної служби, на нашу думку, найбiльш рацiональним у сучасних умовах державотворення є iнституцiональний пiдхiд, який обмежує сферу публiчної служби рамками органiв державної влади та органiв мiсцевого самоврядування. З огляду на це, в нашому дослiдженнi запропоновано трактувати публiчну службу як iнституцiю, законодавчо врегульовану та впорядковану систему, яка втiлюється в спрямованiй на досягнення суспiльного блага професiйнiй дiяльностi осiб, якi займають посади в органах державної влади та органах мiсцевого самоврядування в процесi реалiзацiї завдань i функцiй держави та органiв мiсцевого самоврядування. Таким чином, публiчна служба це особливий вид дiяльностi осiб, що працюють в органах державної влади та органах мiсцевого самоврядування, основним завданням яких є забезпечення реалiзацiї публiчних iнтересiв у межах права.

Органiзацiя публiчної служби має базуватись на принципах служiння народу України; верховенства права; законностi, гуманiзму, соцiальної справедливостi; полiтичної неупередженостi публiчної служби, патрiотизму, ефективностi, професiоналiзму, компетентностi, доброчесностi, прозоростi та персональної вiдповiдальностi, стабiльностi та забезпечення рiвного доступу до публiчної служби [263; 282]. Однак, на основi аналізу дiючих нормативно-правових документiв, в українському законодавствi не вистачає рамкових умов спiвiснування всiх пiдсистем публiчної служби, що гальмує ефективне використання можливостей багатоманiтностi суб'єктiв управлiння та їх ресурсiв для розв'язання суспiльних проблем [294]. За думкою багатьох вiтчизняних вчених, щоб створити цi умови, необхідно розробити та прийняти закон України «Про публiчну службу», який би розподiляв сфери

впливу, визначав обов'язки, повноваження і відповідальність між всіма складовими частинами системи публічної служби, їх функціонально-цільове призначення [294].

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» [263; 294].

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» [315, 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» [254, с. 200; 124].

Вітчизняні науковці найчастіше вивчають поняття публічного службовця як посадової особи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. В юридичній практиці під поняттям «публічний службовець» розуміється «громадянин 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» [124, с.138; 296, 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-наглядових 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, до ознак публічного службовця відносять, по-перше, зайняття посади в органі публічної влади, по-друге, виконання завдань держави чи громади в межах покладених на них обов'язків і наданих прав, фінансування з державного або

місцевого бюджету [87, 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 [299]. 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 дослідження 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. Морально-етичні передумови професійної діяльності у сфері публічного управління зумовлені, насамперед, соціальним запитом на її зміст, процесуальні норми та результати (соціальний ефект), що відбивається на принципах побудови та діяльності публічної служби, на професійно-поведінкових особливостях публічних службовців. Склавшись, етичні підстави діяльності в межах вироблення та розвитку професійного досвіду персоналу та формування інституційної пам'яті покликані підтримувати поведінкові стереотипи. Тому, якщо соціальний запит для публічного управління втрачено, втрачаються й морально-етичні передумови професійної діяльності публічного службовця, легко змінюються й поведінкові стереотипи. У зв'язку з цим «жорсткими» елементами конструкції соціальної системи – однієї з форм її складання й розвитку – виступають не поведінкові особливості, а в першу чергу морально-етичні. Одним з найважливіших атрибутів соціальної взаємодії є мораль як предмет дослідження етики. Головна соціальна функція моралі – регулювання, забезпечення взаємодії на соціальному, професійному та інших рівнях.

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 [77, с. 389].

Поняття «професійна етика» у науковій літературі вживається в різних значеннях: 1) як кодекс – набір конкретних норм і принципів поведінки окремої професійної групи; 2) як характер і тип суспільної дії та суспільних відносин за участю певної професійної групи, що відповідає вищим нормам моралі; 3) як різновид соціальної теорії, що осмислює професійну мораль [311, с. 70]. Терміни «професійна мораль» та «професійна етика» часто вживаються як синоніми, хоча це не зовсім правильно, адже прийнято розуміти під поняттям етики науку про мораль, а термін «мораль» означає соціальні явища, що досліджує дана наука. 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» [311, 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» [27, с. 10]. На думку автора, професійна етика публічної служби, є інституціональною етикою, в основу

якої покладена місія та філософія публічного управління. Вона виражає цінності, етичні принципи, норми й механізми підтримки публічної служби [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 [346, с. 24].

Честь визначається як особливе моральне ставлення людини до себе, що виявляється в усвідомленні соціального статусу, роду діяльності й моральних заслуг, а також виражається у відповідному ставленні до людини суспільства, яке рахується з її заслугами та репутацією. До якостей чесної людини, зазвичай, відносять: благородство, гідність, незаплямована репутація і добре ім'я. Тобто це людина, яка користується повагою в суспільстві. Уявлення про честь у своєму класичному вигляді сформувалось у феодальній 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. [346, с. 24].

Поняття «честь» пов'язують із оцінкою суспільства та визнанням моральних заслуг і достоїнств людини як представника певної спільноти, професії, 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» [311; 346, с. 24].

Слід звернути увагу, що поняття «честь» і «служба» тісно пов'язані між собою як суспільні явища. Недарма в минулі часи під честю розумілася висока посада, звання. У тлумачному словнику В. Даля честь визначається як сукупність вищих морально-етичних принципів у особистості, до яких відносять моральну гідність людини, його доблесть, чесність, благородство душі, чисту совість, прагнення слідувати піднесеному ідеалу правди, справедливості, добра, служіння своїй батьківщині [194, с. 113; 346].

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» [27, с. 28]. До важливих надбань професійної честі на публічній службі може належати гордість за власну незаангажованість, об'єктивність, компетентність, розуміння державних інтересів. Саме ці риси можуть вигідно вирізняти публічних службовців від парламентарів, громадськості та представників інших професій. Важливо, щоб перераховані надбання професійної честі на публічній службі не були замінені пошуками особистих чи групових вигод. Професійна честь налаштовує професіоналів на чутливе ставлення до власної поведінки та дій колег [27, с. 28; 346]. Таким чином, професійна честь для публічного службовця – це, перш за все, єдність слова і діла.

Чесць 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 їх релігійної, расової, національної чи професійної належності, соціального стану чи репутації.

Гідність є особливим моральним ставленням людини до себе. Це виявляється в усвідомленні нею моральної рівності з іншими людьми та своєї самоцінності, в ставленні до людини інших людей, в якому визнається її безумовна цінність [367, 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) [148].

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» [27, с. 29]. Професійна гідність деякою мірою ґрунтується на почутті професійної честі, оскільки вельми важливою для формування самооцінки є оцінка суспільством значимості тієї чи іншої професії. Тому, на думку автора, професійна гідність є в більшій мірі слідством гідної професії, тобто визначається суспільною значимістю даної професії, її престижем, що визначається громадською думкою [27, с. 29]. Як зазначає Т. Василевська, однак 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. Бути гідним 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 пов'язана з поняттям «справедливості». Бути справедливим не так просто, адже публічному

службовцю необхідно витратити багато часу та зусиль, щоб досконально дослідити ту чи іншу ситуацію, об'єктивні обставини та прийняти відповідне рішення. Оцінювати за шаблоном або за порадою начальства звичайно набагато легше. Але саме професійна совість, професійна справедливість і спонукає публічного службовця бути справедливим, не піддаючись 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. Цей принцип зобов'язує публічного службовця дотримуватись Конституції України та інших нормативно-правових актів, забезпечувати ефективну роботу відповідно до посадових обов'язків, а також вимагає недопущення свавілля та порушень прав і свобод людини.

Суть справедливості, як базового принципу морально-етичної поведінки публічного службовця, виявляється в похідних нормах, які формують справедливі вимоги до професійної діяльності публічного службовця, такі як: чесність, професіоналізм, відданість справі, сумлінність, компетентність, ефективність, кваліфікованість, організованість. Цей принцип ґрунтується також на тому, що дії публічного службовця мають бути своєчасними. Затримка дій чи несвоєчасність прийняття рішень призводять до численних порушень, які спричиняють безладдя у функціонуванні публічних органів і породжують безвідповідальність та несправедливість. Як зазначає М. Рудакевич, у українському законодавстві відсутні норми, які б визначали стандарти виконання службових дій і рішень, а також відсутні відповідні санкції за їх порушення [311, с. 185]. Особливу увагу на цей недолік українських законів 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 [311, 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 [199, с. 109].

Подвійний характер відповідальності представляє Платон у своїх працях. Він поділяє відповідальність на моральну відповідальність та відповідальність перед законом, котра трансформується у відповідальність за його порушення. Отже він наголошує на двох аспектах відповідальності: позитивному аспекті (моральна відповідальність перед суспільством, державою) та негативному (відповідальність, що її людина зазнає у випадку порушення встановлених норм). На думку Сократа, «людина, що уникла відповідальності, відчувається 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» [239, с. 180].

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. В процесі спілкуванні з громадянами публічний службовець повинен постійно відчувати себе представником влади, мати свою репутацію, імідж, який базується на таких якостях, як професіоналізм, державна позиція, інтереси [226, с. 472; 239].

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 [316, 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 [458].

Відповідальність публічного службовця щодо виконання своїх професійних обов'язків значно зростає, коли він відчуває значущість свого покликання, коли він почуває себе представником держави, народу, громади. Визначальними 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 [258].

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. [249].

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 [75, с. 23].

Гуманізм не тільки визнає своїм основним принципом любов і повагу до людини, але й порушує питання про створення істинно гуманних людських умов у самому суспільстві, що є необхідною передумовою для гармонійного розвитку особистості. Базовими категоріями моралі, на яких будується гуманізм як світоглядна течія, є свобода, добро, обов'язок, необхідність. Гуманізм як теоретична концепція визнає право людини на свободу, щастя, безперешкодний розвиток і прояв своїх здібностей, творчого потенціалу. Гуманізм у відносинах між членами суспільства визнає за норму принцип рівних можливостей, соціальної справедливості, прояву високої культури спілкування, людяності. Ядром гуманістичного світогляду виступає людина. Це виявляється в різноманітті ставлень до людини, суспільства, духовних цінностей, до діяльності, до всього світу в цілому. У цьому виявляється гуманність особистості.

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 [363, 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 [178, с. 53].

Професіоналізм, як одна з важливих категорії професійної етики є необхідним атрибутом ефективної влади. Категорія «професіоналізм» за своєю ретроспективою є більше молодшою, 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 [86]. 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 [100, 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 [332, с. 174]. Системоутворюючою ідеєю називає професіоналізм М. Міненко, виділяючи його «регулятивні складники – професійну компетентність, професійні вміння, професійну майстерність» [201, с. 11]. Л. Плаксі, присвячуючи статтю вивченню потреб у «професійній майстерності державних службовців» [253, 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 [399].

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);
- усвідомлює перспективу, зону найближчого професійного розвитку, роблячи для її реалізації (прогностичні критерії);
- відкритий для постійного професійного навчання, накопичення досвіду (критерії професійної навченості);
- збагачує досвід професії за рахунок особистого творчого внеску (критерії творчості);
- соціально активний (критерії соціальної активності);
- відданий своїй професії, прагне підтримувати навіть у складних умовах честь і гідність, професійну етику (критерії професійної прихильності);
- готовий до якісної і кількісної оцінки своєї праці (якісні і кількісні критерії)» [189].

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 так званих професіоналів, які в достатній мірі не володіють необхідними знаннями, уміннями та методами публічного управління, а також загальною, морально-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» [338, 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. Загальновизнано, 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. Тут важливо визначити сформований початковий рівень професійно необхідних знань, якостей, умінь. І як кожний фахівець повинен мати наявний, актуальний рівень професійного розвитку. Частіше за все актуальний рівень професійного розвитку оцінюється при атестації, але без визначення критеріїв розвитку професійної мобільності особи в рамках даної професії, у динаміці і перспективі.

8. Прогностичні критерії: чи має і чи шукає людина перспективи зростання, зону власного професійного розвитку. Зони найближчого професійного розвитку і саморозвитку – це ті характеристики результату і процесу професійної діяльності, які лише накреслюються у даного фахівця, виявляються не в усіх, а у сприятливих ситуаціях підтримки з боку оточуючих людей та професійного середовища в цілому.

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 научуваність, 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 [399, 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 [28]. Однак тут, на думку автора, відбувається знецінення соціального призначення професії та при порушенні цих норм анулюється будь-який результат управлінської праці. Практика протекціонізму, кар'єрного просування чиновників із застосуванням неформальних зв'язків, за принципами політичної доцільності, сімейності, клановості, земляцтва, кумівства, особистої відданості керівництву є зневагою до моральних вимог професії. Непрозорість, нечіткість механізмів прийняття і просування службовими сходами, залежність кар'єрних пересувань від одноосібного вольового рішення керівника спричиняють нечесну боротьбу за посади та впливи. Саме такі процеси знижують мотивацію публічних службовців до підвищення кваліфікації, розвитку їх професійних навичок і вияву творчого підходу, створюють в установах несприятливу морально-психологічну атмосферу, знижують загальну результативність праці. Втілення принципів конкурсності, об'єктивності та прозорості дає можливість забезпечити рівні умови для всіх кандидатів під час прийняття на посаду та проходження публічної служби, здійснення оцінювання працівників за досягненнями та компетентністю. За такого підходу професіоналом є людина, яка не лише знає технології та вміє їх застосувати, але й наповнює свою працю певним морально-етичним змістом. Виходячи з вищезазначеного прийняття на публічну службу та службове просування залежать і від рівня реалізації професійно-етичних вимог, і від репутації службовця [28; 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 [166]. 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 [301, 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 [408, 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)» [408, 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, добросовісність, 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). Як зазначено в статті Н. С. Панової, «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» [241, с. 111]. Проявом цього принципу є й те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає також інші соціальні регулятори (норми моралі, традиції, звичаї тощо), які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства [241, с. 111]. 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» [263]. Іншими словами, публічний службовець повинен 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 поводження 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» [263]. 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 [212, 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» [263; 282]. 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» [263]. Цей принцип тісно пов'язаний із законодавством про запобігання і протидію корупції. По суті даний

принцип є одним з головних факторів запобіганню конфлікту інтересів та забезпечує виконання завдань з унеможливлення проявів корупції на публічній службі [212, 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 [293, 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 [184; 407, 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 [73]. 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» [148]. 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 однаковий порядок та рівні можливості проведення конкурсних процедур при відборі кандидатів для заміщення вакантних посад на публічній службі, просуванні по службі, оплаті праці тощо. Однак не треба плутати цей принцип з недискримінацією, адже рівний доступ забезпечується лише для осіб, які мають громадянство України, володіють належним рівнем української мови, досягли передбаченого для посади віку тощо. Ці обмеження обумовлені специфікою виконуваних публічними службовцями завдань, функцій держави та службових повноважень для забезпечення високого морального обличчя публічного службовця та свободи його діяльності в межах службових повноважень [168, 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 [197; 229; 330], 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).

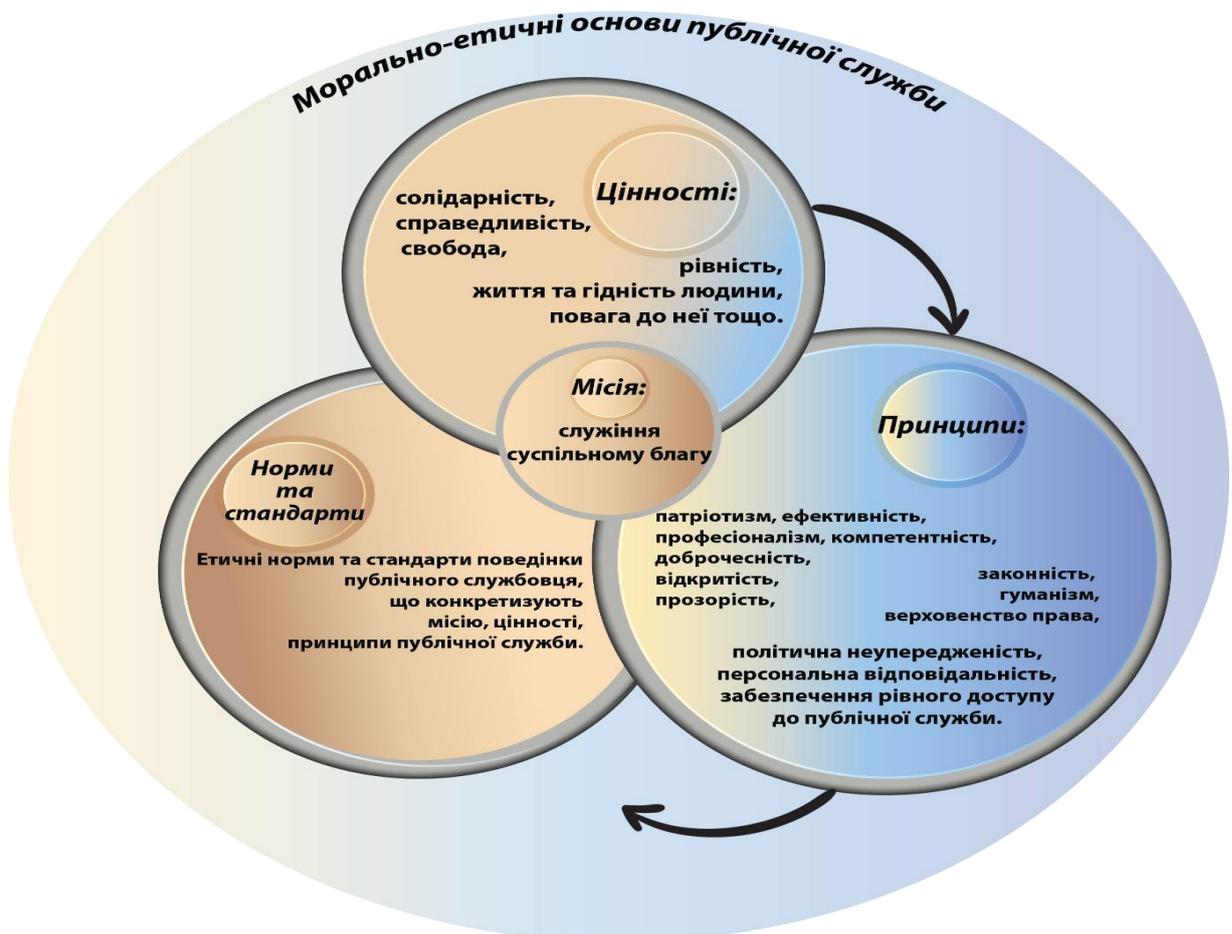


Рис 1.3 Морально-етичні основи публічної служби

Враховуючи вищезазначене, в нашому дослідженні 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**

Питання морально-етичних основ публічної служби в незалежній Україні стали об'єктом уваги починаючи з середини 90-х років ХХ ст. Значний науковий доробок у дослідженні різних аспектів морально-етичної проблематики публічної служби зробили вітчизняні вчені: О. Антонова [6; 7; 204], Т. Василевська [27 – 35; 285], Л. Воронько [45 – 47], Б. Гаєвський [50], М. Головатий [60], В. Дрешпак [95 – 98], В. Князєв [83; 131; 359; 368], В. Козловський [139], В. Колтун [141], Н. Липовська [75; 179; 180], М. Логунова [183], І. Надольний [83], Н. Нижник [217 – 219], М. Нинюк [220; 221], О. Оболенський [226; 227], О. Олешко [232], В. Олуйко [233; 234], Л. Пашко [246], М. Пірен [355], І. Полехіна [255 – 257], М. Ребкало [92; 302], М. Рудакевич [311 – 313], В. Саламатов [317], Т. Сенюшкіна [320], В. Цветков [306; 390], І. Шпекторенко [397 – 400] 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 [414], А. Дансіре [421], П. Доубель [420], К. Кемпбелл [415], К. Кернахан [424], Д. Кроствайт [417], К. Л'юїс [437], С. Овермен [422], С. Поттс [452],

Д. Томпсон [457], С. Кові [453], Л. Фосс [422], Ю. Хабермас [381], Р. Чепмен [424], Д. Шафритц [395] та ін. Актуальними темами дослідження для зарубіжних авторів є практика урядової етики, відповідальність публічних службовців та боротьба з корупцією. Науковці аналізують досвід різних країн щодо запобігання корупції, 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 [193]) тощо. Значну увагу етичним питанням приділяють міжнародні організації, а саме: Організація Економічного Співробітництва і Розвитку – ОЕСР (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) [441], Транспаренсі Інтернешнл (Transparency International) та ін. [460].

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) [312] 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 [313]. Автор однією з перших активізувала наукові дослідження в цьому напрямку. У своїй дисертації вона обґрунтувала рівневу парадигму етики державних службовців, до якої вона віднесла суспільні цінності й норми; цінності й норми державної служби, процедури і структури, що забезпечують їх реалізацію та колективну професійну відповідальність; цінності, норми, моделі поведінки в трудовому колективі; індивідуальний

рівень професійної етики та визначила загальні етичні критерії оцінювання етики державних службовців [311, с. 75; 312]. 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 представляє собою уявну систему ціннісних орієнтацій, мотивів, принципів і норм, особистісних якостей характеру, що детермінують його діяльність і спілкування, відносини на засадах взаємності, а також способи діяльності і форми відносин тощо [311, с. 324; 312]. Модель етичної поведінки, яка характеризує механізм професійної взаємодії державного службовця, відображає сукупність особистісних, внутрішніх (колективу й інституту державної служби) і зовнішніх чинників суспільного середовища, які зумовлюють його здатність до співпраці та побудови моральних відносин [311; 312].

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 в основу етики ставить поняття «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 професійної етики державних службовців у багатьох розвинутих країнах є особливим елементом системи державного управління, який представляє собою своєрідну інфраструктуру, що поєднує у собі різні способи регулювання поведінки державних службовців, як політичні, правові, адміністративні, економічні, так і власне етичні. Зарубіжні етичні структури й інституції займаються: відбором кадрів з урахуванням морально-професійних якостей; якісною етичною підготовкою державного службовця; контролем і стимулюванням моральної діяльності і відносин; захистом прав і свобод державного службовця; ефективною

взаємодією із споживачами державних послуг і громадянським суспільством; науково-методичним розвитком професійної етики і підтримкою розв'язання етичних проблем тощо [311, с. 177; 313]. 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 прийнятті конкретних рішень, спрямованих на довготривалі результати.

Основна ідея, яку автор розвиває у своїй дисертаційній роботі, полягає в тому, що формування етичної поведінки державного службовця реалізується шляхом створення етичної інфраструктури державної служби, до якої входить комплементарна система політичних, адміністративних, етичних, правових, економічних, організаційних регуляторів професійної діяльності державних службовців [311, с. 322]. Елементами етичної інфраструктури є: чітка політична воля вищого керівництва визнати професійну етику основою трансформаційних процесів у державі; добровільне й публічне складання Присяги державного службовця, в основу якої покладено вірне служіння народові України, виконання встановлених етичних вимог; юридичне закріплення моральних норм, ті що дозволені та так званих норм-заборон; механізми відповідальності за дотримання встановлених правил; кодекси етики; механізми професійної соціалізації і етична освіта; належні умови й організація 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 [311, 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 керованого характеру процесу формування етики державних службовців.

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 ограничене 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 нашому дослідженні 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 унеможливує 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.) [65] 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 [65, 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 [65, с. 140].

На підставі дослідження механізмів реалізації державної кадрової політики, Н.Т. Гончарук доходить до слушного висновку, відповідно до якого функціонування механізму управління кадровою політикою щодо керівного персоналу у сфері державної служби має здійснюватися за допомогою конкретних технологій, які складаються з розробки морально-етичних основ державної служби, удосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики керівного персоналу у сфері державної служби, процедур та підстав притягнення до відповідальності за її порушення [65, с. 154-155]. Такі технології мають бути втілені у складання профілю професійної компетентності, який повинен визначати не лише вимоги до освіти, професійного навчання і практичного досвіду працівника, а й окреслювати коло основних особистих якостей і властивостей посадових осіб, які мають бути притаманні їм та включати основні складові психологічної культури посадової особи; вимоги щодо етичної, політичної культури, культури почуттів [65, с. 175].

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 удосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики, розроблення морально-етичних основ роботи з керівними кадрами, підстави та процедури 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 [65, 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) [220; 221], В. С. Колтун «Соціально-етичний потенціал державної служби (теоретико-історичний аналіз)» (2002) [141], В. О. Козловського «Морально-психологічний потенціал державних службовців (організаційно-управлінський аспект)» (2005) [139], Н. С. Сидоренко «Формування професійної культури державних службовців» (2011) [329], І. Полехіної «Механізми розвитку корпоративної культури публічного управління в Україні» [255; 257]. 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) [327], Е. Молдован «Морально-ідеологічні засоби запобігання та протидії корупції на державній службі України» (2013)

[202], С. Задорожного «Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади» (2017) [112], Ю. Дмитрієва «Механізми оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України» (2018) [88].

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 [221]. У дисертаційній роботі моральна культура державних службовців розглядається як неочевидна складова ефективності державної служби від якої суттєво залежать як можливості у зростанні, розвитку та надійності її соціального функціонування, так і аномальні розлади в її функціонуванні [220, с. 9]. 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 [220, с. 5]. Автор зазначає, що специфікою моральної культури службовців є те, що вона представляє собою формалізований офіційно-регламентований обов'язковий характер виконання своїх функцій, що дає можливість розглядати їх моральну культуру у взаємозв'язку з їх професійною етикою. Ця група у своїй моральній культурі поєднує пласти різновиду професійної етики та етики специфічної соціальної підгрупи інтелігенції [220, 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) [220, 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 основною

проблемою управлінської етики та формування морально-етичних основ публічних службовців є подолання відчуження органів влади від народу, підвищення довіри та упевненості суспільства в етичності публічних службовців [220, 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 [204]. У ній науковці проаналізували стан морально-етичних настанов сучасних державних службовців в Україні, здійснили аналіз європейського досвіду публічного урядування у сфері етики, обґрунтували перспективні напрями 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. Автори зазначають, що зростаючі вимоги до державної служби в умовах демократизації актуалізують потребу виховання та посилення морально-етичних якостей державних службовців. Морально-етичну складову державної служби доцільно розглядати не тільки як засіб регуляції поведінки публічних службовців, а й як спосіб формування репутації, авторитету й довіри до неї з боку громадян. Вияв етичних принципів управління як таких, що поділяються, сприймаються громадянами, колегами, керівниками, є основою самоповаги державного службовця, уважного ставлення до своїх обов'язків, професіоналізму. Реалізація місії державної служби вимагає від державних службовців засвоєння теоретичних знань та формування практичних навичок із застосування етичних принципів в професійній діяльності державного службовця, що і визначатиме на практиці результативність формування морально-етичного потенціалу державних службовців [204].

У своїй монографії «Розвиток публічної служби в Україні: компетенційний підхід» М. Карпа [124] відзначає, що питання етичної поведінки, довіри до діяльності публічних службовців та органів влади, формування та підтримки репутації, іміджу, розвиток особистих якостей публічного службовця стають все важливішими у визначенні статусу осіб, що перебувають на публічній службі. Відзначається, що етична поведінка публічних службовців є дуже важливою в процесі формування довіри громадян до діяльності як конкретного органу влади, так і держави загалом. У цьому і вбачається особливість статусу публічного службовця щодо виконання функцій та завдань держави [124, с. 153]. Ми погоджуємося з думкою автора, що публічний службовець, перш за все, має керуватися визначальним своїм положенням як представника влади, формувати свою репутацію із позиції органу, в якому він працює, та посади, яку він займає. При цьому основним суб'єктом, який відповідає за дотримання професійної етики на публічній службі має бути служба персоналу, діяльність якої повинна бути направлена на підвищення рівня професійної компетентності службовця, розвиток особистісних якостей, забезпечення ним етичної поведінки, виконання правил етикету, вдосконалення розвитку особистості, саморозвитку, уникнення конфлікту інтересів, психологічну підтримку, здійснення антикорупційної політики [124, с. 82].

Питання ціннісної складової публічної служби знайшло своє втілення у монографії А. Грищук «Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір» [72], в якій авторка відзначає, що з-поміж іншого інституціалізація державної служби передбачає зміну цінностей і культури державної служби, її організаційних засад [72, с. 20]. При цьому у роботі зазначається, що сучасні підходи до дослідження питань професійної підготовки державних службовців є сукупністю 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 аналізу конкретних проблем, практики роботи з кадрами для досягнення обґрунтованих цілей [72, с. 91].

За визначенням С. Коники, О. Оболенського, С. Романюка, В. Сороко, концептуалізація професійної підготовки державних службовців має ґрунтуватися по-перше, на філософській культурі, яка безпосередньо формує світогляд, у рамках якого особливе місце повинна посідати методологія науки. По-друге, на історичній культурі, яка охоплює не тільки історію людей та подій, а й техніки і природознавства на протязі тривалого історичного часу. По-третє, на політичній культурі особистості, яка встановлює громадянську позицію особистості й долю громадянського суспільства в країні. По-четверте, на антропологічній культурі, яка сприймає людину як головну мету розвитку, об'єкта і суб'єкта всіх сфер людської життєдіяльності [118, с. 69 – 70].

У цьому контексті доречно відзначити і монографію С. Зелінського «Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців» [114], 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 [114, 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 [114, 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 [114, с. 130].

Зокрема, здібності особистості, пов'язані з критичним мисленням і здатністю до самокритики, умінням виражати почуття і відносини, а також з соціальними навичками, пов'язаними з процесами соціальної взаємодії і співпраці, умінням працювати в команді, приймати соціальні та етичні зобов'язання належать до класу міжособистісних загальних компетентностей [114, с. 131]. Однак щодо державного службовця дотримання етичних норм вже є професійною компетенцією [114, 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.) [400]. Автором влучно визначено й охарактеризовано функції професійного середовища, які повинні детермінуватися 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» [399]. 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 наукованість; 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 [399]. 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 сучасних умовах реформування державного управління в Україні невиписаними та незрозумілими залишилися рамки правової поведінки, які не завжди відповідають морально-етичним звичаям, настановам і уявленням суспільства щодо публічних службовців [6, с. 58]. В процесі розвитку та утвердження демократії, стандартів публічного адміністрування в Україні актуалізуються питання, що пов'язані з етичною поведінкою державних службовців та їх відповідністю вимогам високого рівня професійності, доброчесності та відповідальності [6, с. 69]. Вчена встановлює, що в процесі реформування системи державної служби та в межах політичної реформи в Україні особливе місце займає питання імплементації 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 публічного службовця є невід'ємною складовою вимірювання його готовності не тільки до впровадження змін, а й до управління ними [6, с. 303 – 304].

У дисертації М. Слоновьовського «Розвиток людських ресурсів в системі публічного управління» відзначається, що основними професійно-кваліфікаційними вимогами до публічного службовця слід вважати з-поміж іншого і вимоги до етичних якостей службовця, які включають в себе знання етичних норм, стандартів поведінки та виконання їх у колективі під час взаємодії з населенням країни, міжнародними партнерами [340, с. 78]. Морально-етична компетентність публічного службовця характеризується наявністю чітких моральних критеріїв, національна самосвідомість, громадянська позиція, людяність, чесність, порядність, оптимізм, тактовність тощо [340, с. 81–82]. Фахівець у системі публічного управління повинен керуватися у своїй діяльності етичними цінностями й урядовою політикою [340, с. 90]. Моральні та етичні властивості, у свою чергу, є основними критеріями професіоналізму публічного службовця [340, с. 93]. До морально-етичних якостей керівних кадрів у сфері державної служби автор відносить політичну зрілість, обізнаність в питаннях внутрішньої та зовнішньої політики, почуття міри у користуванні особистою владою, порядність, тактовність, чесність, впевненість у собі, самовідданість, почуття нового, прогресивного, самокритичність, високу культуру поведінки, уважність, скромність [340, 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 [298] 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) [298, 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 в процесі виконання службових обов'язків задля забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних державних і громадських послуг. Управлінська етика являє собою надзвичайно широке поняття, яке у рівній мірі є морально-етичним критерієм як професіоналізму управлінських кадрів, так і їхньої діяльності щодо дотримання принципів гуманності, законності, справедливості у розв'язуванні питань, які стосуються забезпечення прав, свобод і законних інтересів кожної людини. Професійна етика не може бути запроваджена авторитарними методами. Публічні службовці повинні самі бути залучені до цього процесу. Тільки застосування двостороннього способу запровадження професійної етики є продуктивним: з одного боку, кожен публічний службовець повинен усвідомлювати роль професійної етики як основи професійної культури, колективного вироблення її цінностей і норм, а з іншого – політична воля з належним формальним забезпеченням професійної етики як робочого інструменту публічної служби [298, с. 106].

У дисертаційній роботі П. Євдокимова «Адміністративно-правове регулювання реалізації кадрового забезпечення в органах публічної адміністрації в Україні» акцентується увага на необхідності проголошення сучасних етичних принципів державної служби, за порушення яких до службовців слід застосовувати санкції [105]. Ці принципи визначають моральні орієнтири, сприяють виробленню управлінської моралі, які відповідають сучасному розумінню ролі демократичної, правової держави в житті суспільства. Адже в деяких ситуаціях можлива деформація, коли публічна служба, яка створена для обслуговування суспільства або регіону, втрачає суто службову роль та використовує владні повноваження у своїх інтересах. Автор звертає увагу, що на публічній службі часто відбувається збіг інтересів бюрократичного прошарку в апараті управління з

несумлінними службовцями, які звикають отримувати гроші за не якісно виконану, а іноді й непотрібну роботу, безгосподарність у використанні суспільного або державного майна у своїх інтересах, здійснення розкрадань, створення умов для одержання хабарів [105, с. 180 – 181]. Дослідник зазначає, що в міжнародній практиці накопичений великий досвід професійної підготовки публічних службовців, який показує, що починати необхідно з розробки цілісної системи критеріїв, що включають в себе вимоги до професійних якостей публічних службовців, етичний кодекс поведінки, моделі перспектив службового зростання [105, 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, особливу увагу слід приділяти етичним правилам та цінностям [54, с. 69]. Моральними або етичними принципами публічної служби автор називає систему правил, що є загально визначеними державою та суспільством, які є обов'язковими для виконання публічними службовцями.

Значну увагу В. Галай приділила і дослідженню принципу доброчесності на публічній службі, сутність якого, на її думку, не є тотожною принципу етичної поведінки. Доброчесність розглядається як принцип, відповідно до якого публічні службовці, за наявності особистих моральних якостей, повинні дотримуватися етичних норм та сприяти домінуванню публічних інтересів над приватними і не допускати порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів в процесі виконання функцій держави та місцевого самоврядування [54, с. 41]. До структурних елементів принципу доброчесності публічного службовця авторка відносить: 1) наявність освіти, виховання та самовиховання, що формують особистісні якості публічного службовця; 2) наявність морально-етичних якостей, а саме: патріотизму, гідності, чесності, поваги, сумлінності, відповідальності,

добропорядності та ін.; 3) дотримання етичних норм при виконанні функцій держави та місцевого самоврядування, що полягає у виконанні правил етичної поведінки для різних категорій публічних службовців, встановлених чинними нормативно-правовими актами національного та міжнародного законодавства; 4) сприяння домінуванню публічних інтересів над приватними інтересами публічного службовця при виконанні повноважень; 5) дотримання інформаційної конфіденційності; 6) недопущення корупції та конфлікту інтересів та ін. Цікаво, що доброчесність ґрунтується на етичних принципах, які, в свою чергу, ґрунтуються на доброчесності [54].

Дослідження доброчесності як базового принципу здійснення державної служби та основи етичної поведінки державних службовців здійснено і у дисертаційній роботі Л. Прудіус «Управління якістю державної служби України». У роботі зазначається, що доброчесність є невід’ємною рисою публічної служби, оскільки її візія полягає в тому, що публічна служба повинна бути професійною, стабільною, конкурентоспроможною, доброчесною, ефективною, патріотичною та політично неупередженою, яка служить інтересам громадян, держави і суспільства [292, с. 156].

Класифікуючи корупційні ризики на публічній службі за поширеністю, Л. Прудіус 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)» [292, с. 155]. Як зазначає науковця, в сучасних умовах тотальної корупції в Україні доброчесність є важливим інструментом запобігання конфлікту інтересів [292, с. 156].

Значна увага у роботі Л. Прудіус присвячена і аналізу конфлікту інтересів, який є одним з важливих корупційних ризиків. Під ним розуміється наявність реальних або таких, що видаються реальними, суперечностей між приватними інтересами публічного службовця та його

службовими повноваженнями, що можуть впливати на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення або не вчинення дій в процесі виконання наданих службових повноважень. У процесі дослідження, авторка приходить до висновку, що європейські стандарти доброчесності та стандарти боротьби з корупцією, які визначені у міжнародних договорах і угодах, що ратифіковані Україною є основою для формування та розвитку доброчесності в системі публічної служби України [292, с. 157].

Щодо дослідження конфлікту інтересів на публічній службі також відзначимо дисертаційну роботу О. Олешка [232], 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 [232, с. 2]. Ключовими складниками конфлікту інтересів на державній службі є ситуаційний, поведінковий та наслідковий [232, с. 196]. Автор розділяє реальний і потенційний конфлікти інтересів. Реальний конфлікт інтересів на публічній службі тлумачиться дослідником як ситуація, коли особисті, відомчі та публічні інтереси соціального суб'єкта (державний службовець, група службовців, колектив, державна установа, її керівник), діяльність якого полягає у практичному виконанні завдань і функцій держави, вступають у суперечність між собою, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій, обумовлених професійними обов'язками під час виконання службових повноважень. При цьому потенційний конфлікт інтересів на державній службі окреслюється як ситуація, при якій виникає переконання, що приватні або відомчі інтереси суб'єкта, уповноваженого на виконання завдань і функцій держави, здатні неналежним, із правового погляду, чином вплинути на виконання цим суб'єктом його функціональних обов'язків, але в дійсності це переконання – хибне [232, с. 17–18].

Грунтовне 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» [79]. 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 публічного службовця, здатні неправомірним чином вплинути на виконання ним функціональних обов'язків, але насправді цього не відбувається. При цьому регламентується і діяльність, що може зумовлювати видимість конфлікту інтересів – навіть існування підозри, що у публічного службовця може виникнути конфлікт інтересів, провокуватиме сумніви у чесності цієї особи та підриватиме довіру громадян до організації [79, с. 418]. Авторки зазначають, що у науковій думці існує точка зору про те, що корупційні скандали та зниження рівня довіри громадськості до чиновництва доводять те, що конфлікт інтересів неможливо викоринити лише правовим регулюванням. Сьогодні вже стало аксіомою те, що в державному управлінні, та зокрема в системі публічної служби неможливо позбутися конфлікту інтересів. Однак, науковиці цілком слушно зазначають, що ситуації конфлікту інтересів можуть урегулюватися і пошук шляхів вирішення цієї проблеми надає досвід США, Канади, Великої Британії та Грузії [79] .

Для усунення конфлікту інтересів важливе значення має організаційна культура публічної служби. Так, у дисертації І. Полехіної «Механізми розвитку корпоративної культури публічного управління в Україні» [255], 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» [255, с. 60]. Корпоративна культура

представляє собою правила і норми поведінки, які основані на духовних і матеріальних цінностях, етичних, культурних та соціальних потребах працівників для досягнення цілей організації [255, с. 34]. Це правила управління, організація комунікаційного процесу, прийняття управлінських рішень, створення соціального клімату, делегування повноважень, вдосконалення якості послуг тощо [255, с. 60]. Мотиваційним механізмом розвитку корпоративної культури, на думку автора, є система параметрів, що спонукає до послідовних дій, комплексу заходів організаційно-правового та морально-етичного характеру, що визначають ціннісний простір і корпоративну компетентність (ресурси та можливості учасників взаємодії) та спрямовані на подолання суперечності між особистісно-ціннісною та суспільно корисною мотиваційною складовою корпоративної культури в публічному управлінні. У свою чергу, соціокультурний механізм публічного управління розвитком корпоративної культури забезпечує реалізацію управлінської діяльності щодо розвитку корпоративної культури з урахуванням суб'єктивних (ціннісних та морально-етичних) чинників. Отже, автор визначає соціокультурний механізм як «систему параметрів, послідовних дій, комплексу методів, заходів ціннісного і морально-етичного характеру, що визначають соціокультурний простір і морально-етичну компетентність учасників взаємодії (ресурси та можливості) та спрямований на подолання суперечності між суспільно корисною та особистісно-ціннісною культурною складовою корпоративної культури в публічному управлінні» [255, с. 83]. Обґрунтовано, що управління розвитком корпоративної культури публічного управління в Україні в той же час є процесом модернізації системи етичних цінностей, принципів, правил та процедур безпосередньо процесів управління і організації комунікаційного зв'язку [255, с. 146]. В процесі удосконалення ціннісного рівня розвитку корпоративної культури важливе місце займає розвиток мотивації публічного службовця до етичної поведінки та корпоративних цінностей публічної служби, а також забезпечення балансу між суспільно корисною й

особистісно-ціннісною складовою у сфері контролю за дотримання етичних норм, що охоплює певні інструменти (матеріальні та моральні стимули, контроль та організаційні етичні кодекси з урахуванням кризових ознак розвитку організації) [255, с. 161].

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» [88] Ю. Дмитрієв зазначає, що деформація моральних цінностей сьогодні сприяє розвитку та укоріненню корупційних ризиків у системі державного управління [88, 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 корупційних правопорушень. До цих підстав, автор відносить: «низький рівень морального виховання і моральної свідомості; відчуття елементарних заздрощів з боку публічної особи до колег або працівників приватного сектору; прагнення до паразитичного способу життя, тобто життя за рахунок інших; абсолютна домінанта матеріального підходу до основних життєвих цінностей тощо» [88, 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 [112]. Сутність етично-

психологічного механізму полягає у формуванні у жителів територіальних утворень антикорупційної свідомості [112, 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» [112, с. 205].

У дисертаційній роботі О. Носик «Розвиток служби управління персоналом державного органу на засадах компетентнісного підходу» [225] звертається увага на те, що лідируюче місце серед корупційних ризиків посідає недоброчесна поведінка публічних службовців. Соціально-правові фактори та етично-психологічні аспекти мають достатньо великий вплив на сумлінність публічних службовців в процесі виконання ними посадових обов'язків, адже публічний службовець виконує накази, приймає управлінські рішення в першу чергу на підставі власного досвіду, психологічного ставлення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі. Також слід звернути увагу, що під час добору осіб на посаду публічного службовця одним із вагомих критеріїв відбору є, зокрема, така моральна риса, як доброчесність (добропорядність, чесність, моральність). Виникнення конфлікту інтересів це ще один суттєвий корупційний ризик. Під конфліктом інтересів автор розуміє наявність реальних або таких, що видаються реальними, суперечностей між приватними інтересами публічного службовця та його службовими повноваженнями, які можуть впливати на об'єктивність або неупередженість прийнятих рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час застосування наданих їм службових повноважень [225, с. 101].

Інший дослідник корупційної проблематики на публічній службі В. Нонік у роботі «Механізми формування та реалізації антикорупційної політики в Україні» [224] відзначає, що корупція руйнує морально-етичні принципи громадян та підриває авторитет та імідж державної влади на всіх її

рівнях [224, с. 40]. Однак різні прояви корупції мають різну етичну оцінку: одні дії вважаються злочинними, інші – всього лише аморальними [224, с. 41]. Дослідник висловлює думку про те, що системна боротьба 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 [224, с. 70]. Антикорупційні стандарти мають включати етичні стандарти, запобігання конфлікту інтересів та викриття корупції [224, с. 88]. Перспективи розвитку держави, життєздатність та легітимність політичної системи країни багато в чому залежать від того, наскільки державні інститути та публічні службовці відповідають морально-етичним цінностям та ідеалам, що сформувалися у суспільстві, та наскільки їх поведінка відповідає нормам суспільної моралі. Для того, щоб уникнути конфлікту інтересів та забезпечити служіння суспільним інтересам та інтересам громадян в умовах змін, необхідно особливу увагу приділяти саме процесам формування моральних принципів і цінностей публічних службовців. В іншому випадку публічну службу неминуче підкорює корупція та інші зловживання, що пов'язані з можливістю розпоряджатися економічними і адміністративними ресурсами [224, с. 286]. Тому, на думку автора, вкрай важливим є створення особливого механізму контролю над дотриманням етичних норм, що враховує специфіку саме морального регулювання поведінки [224, с. 287].

Ми погоджуємося з думкою В. Нонік, який зазначає, що сьогодні, коли Україна знаходиться на етапі розвитку демократичної правової держави, в якій регулювання її соціальних структур і способів взаємозв'язку держави, суспільства та індивіда відбувається за міжнародним нормами та стандартами, особливого значення набуває вибудова фундаментального морально-етичного підґрунтя у державно-владних процесах. Отже, етика публічного службовця постає як один із засобів запобігання корупції [224, 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, чий науковий інтерес є дотичним 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 нашому дослідженні ми приділимо увагу розробці концептуальних підходів та визначенню пріоритетних напрямів формування морально-етичних основ публічної служби в Україні.

#### **1.4. Методологічні підходи до аналізу морально-етичних основ публічної служби**

Дослідження морально-етичних основ публічної служби вимагає, перш за все, науково-методологічного обґрунтування. Це обумовлюється тим, що без чіткої теоретико-методологічної бази, яка б враховувала провідні тенденції сучасного наукового дискурсу та суб'єктивні й об'єктивні фактори, дослідження не буде ефективним і не принесе вдалих результатів.

З методологічних позицій морально-етичні основи публічної служби доцільно проаналізувати на засадах системного, структурно-функціонального, гуманістичного, інституціонального, конфліктологічного, соціокультурного, соціокомунікативного, діяльнісного, ситуаційного, компаративного підходів. Кожен з виокремлених підходів має свої переваги та недоліки і може бути застосований як певний етап дослідження, коли необхідно прояснити частковий фрагмент, так і являти собою весь методологічний інструментарій для цілісного і глибокого відтворення

дійсності. Загалом, чим ширший об'єкт дослідження, тим повніший арсенал підходів слід використовувати для його пізнання.

Комплексне дослідження процесу формування морально-етичних основ публічної служби, в нашому дослідженні, здійснено на основі принципів системного підходу. В сучасній науковій літературі системний підхід вважається універсальним принципом світоглядного значення, єдина для багатьох наук методологія пізнання та технологія дослідження [389]. Дійсно, сьогодні розвиток системного підходу в науці досяг найширшого поширення.

Загалом, системний підхід передбачає декомпозицію, поділ складних об'єктів і явищ дійсності на підсистеми різних порядків з метою їхнього аналізу (системний аналіз), а також наступне їх поєднання для дослідження інтегрованих цілісних характеристик системи (системний синтез) [126]. Особливістю системного підходу є те, що він дозволяє вивчати явища не ізольовано одне від одного, а їх взаємодію та зв'язки, яким чином ці зв'язки впливають на зміни суб'єктів та об'єктів управління. Це неодмінно потребує оцінювання середовища, що визначає чинники й параметри формування, функціонування та розвитку даного явища. Слід наголосити, що, на сьогодні, методологія системного підходу все ще перебуває у стані становлення як термінологічного так і функціонального. Більше того, системний підхід не володіє чітко регламентованими межами, етапами та критеріями своєї застосовності при здійсненні вузькоспеціалізованих досліджень [227].

Відповідно до системного підходу, морально-етичні основи публічної служби було розглянуто як цілісну систему, яка складається з місії, цінностей, принципів публічної служби, норм та стандартів поведінки публічного службовця, що мають певні взаємозв'язки та взаємозалежності. Згідно з постулатами системного підходу, система являє собою впорядкованість і цілісність буття; ціле, яке складається з частин [215]; план, порядок розташування частин цілого, визначене влаштування, хід чогонебудь, в послідовному пов'язаному порядку [404]; сукупність

взаємопов'язаних дій, спільне функціонування яких спрямоване на досягнення певної мети і вирішення відповідних цій меті завдань [240]; цілісність взаємопов'язаних елементів, що має нові інтегративні якості, які відсутні у кожного з них окремо, пов'язана з зовнішнім середовищем [159]; предмет, явище чи процес, що складається з якісно визначеної сукупності елементів, які знаходяться у взаємних зв'язках та відносинах, утворюють єдине ціле та спроможні у взаємодії із зовнішніми умовами свого існування змінювати свою структуру [150]. В науці державного управління під поняттям «система державного управління» розуміють цілісну, організовану на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів та методів управління суспільством [364]. Виходячи з цього, морально-етичні основи публічної служби цілком виправдано можуть бути досліджені як система, оскільки являють собою єдиний цілісний процес, який складається з певних елементів (суб'єктів та об'єктів управління); має свою мету, якій підпорядковане функціонування всіх підсистем; його елементи взаємодіють між собою та з зовнішнім оточенням. Система складається з двох складових: 1) зовнішнє оточення, що включає вхід, вихід системи, зв'язок з зовнішнім середовищем, зворотний зв'язок; 2) внутрішня структура – сукупність взаємопов'язаних компонентів, що забезпечують процес впливу суб'єкта управління на об'єкт, переробку входу в вихід і досягнення цілей системи [76].

У науці досі не сформовано єдиної думки стосовно того чи є системний підхід лише підготовчим етапом дослідження, чи взагалі являє собою універсальний метод наукового пізнання, чи системний підхід – це окрема галузь наукового знання. На нашу думку, теорія систем допомагає побачити процес формування морально-етичних основ публічної служби комплексно, виявити чинники, які на нього впливають.

Одним з основним принципів системного дослідження публічної служби є структурно-функціональний аналіз. Він виходить з того, що кожне соціокультурне явище або процес може бути досліджене як системно-

організована структурна цілісність, в якій кожний елемент відіграє певну роль. Структурно-функціональний підхід спрямований на вирішення проблем, пов'язаних з існуванням, функціонуванням і підтриманням життєздатності системи. Структурний аспект включає в себе визначення елементів, які створюють конкретну систему та виявлення стійких зв'язків і відносин між ними. Функціональний аспект включає вивчення внутрішніх механізмів функціонування елементів і зовнішнього функціонування системи в процесі її взаємодії з зовнішнім середовищем. Структурно-функціональний підхід націлений на дослідження стійких закономірностей між елементами системи, зовнішніх проявів властивостей об'єкта (системи або її елемента) у даній системі відносин, певного способу взаємодії об'єкта з навколишнім середовищем [56]. Цей підхід, в нашому дослідженні, дає можливість проаналізувати алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби через основні функції управління: планування, організацію, координацію, мотивацію, контроль та оцінювання. Послідовна та комплексна реалізація цих функцій сприяє формуванню та підтримці високих стандартів доброчесності на публічній службі.

Гуманістичний підхід в процесі дослідження морально-етичних основ публічної служби пов'язаний із аналізом місця та ролі в ньому людського чинника, тобто – гуманістичний вимір публічної служби це така якість діяльності, за якої людина визнається найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод визначає зміст і спрямованість цієї діяльності. Людський вимір у всі часи розглядався як сприйняття системою державного управління сукупності ідей, поглядів, переконань, поваги до честі, гідності і прав людини, турботи про її благо, різнобічний розвиток, про створення гідних людини умов суспільного життя [378]. Підтвердженням висловленого бачиться прийняття Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, де визнання гідності, честі людини, рівних та невід'ємних її прав є основою свободи, справедливості та загального миру [109]. Також в Основному Законі України визначено, що людина, її права і свободи є

найвищою цінністю [148]. Їх визнання, дотримання та захист – основний обов'язок держави.

Відповідно до цього підходу, головна роль у формуванні морально-етичних основ публічної служби належить людям, зокрема публічним службовцям (і з цим не можна не погодитися). Особлива цінність гуманістичного підходу полягає в тому, що він допомагає враховувати людський чинник в управлінні і приділяє основну увагу аналізу поведінки людей у процесі роботи, їх потреб, мотивів, стосунків на робочих місцях, а також соціальним взаємодіям і груповим процесам. Однак, основний недолік цього підходу, як ми вважаємо, полягає в його занадто великій увазі психологічним аспектам і доцільності дослідження лише невеликих організацій. З урахуванням того, що на публічній службі задіяна велика кількість людей, то дослідити діяльність кожного з них окремо неможливо, тай не дуже ефективно, оскільки це потребує великих матеріальних та духовних витрат. Однак, це не знижує загальної важливості цього підходу, а тільки наголошує на доцільності його обережного використання.

Результативна діяльність публічної служби, як правило, відбувається завдяки інституціоналізації як процесу упорядкування, формалізації та стандартизації. Зважаючи на це, відбувається поширення нового напрямку державно-управлінської теорії та практики – інституціонального підходу. Він включає в себе концепцію інститутів та інституціональної динаміки і претендує на пояснення найзагальніших закономірностей розвитку будь-якого суспільства, оскільки саме інституціональне середовище задає систему стимулів, спрямовуючи діяльність людей у певному руслі. Головна роль інститутів у суспільстві – зменшення невизначеності шляхом установлення стійкості структури взаємодії між людьми. Інститути визначають і обмежують набір альтернатив, які є в кожній людині, вони включають усі форми обмежень, створених людьми для того, щоб надати певну структуру людським відносинам [117]. Слід наголосити, що інститути підтримують соціальні структури та порядок у суспільстві. Вони ґрунтуються на чітко

розробленій ідеології, системі правил і норм, а також на соціальному контролі за їх виконанням. Інституціональна діяльність здійснюється людьми, що організовані в групи, де проведений розподіл на статуси та ролі відповідно до потреб цієї соціальної групи та суспільства в цілому [380].

Як зазначає О.Ю. Оболенський, інституціональний підхід надає нові евристичні можливості і набуває актуальності як для наукового аналізу, так і для практичної реалізації соціальних функцій публічної служби в суспільстві [226]. Такий підхід є актуальним для дослідження морально-етичних основ публічної служби, оскільки надає можливість його удосконалювати, пропонуючи конкретні рекомендації певним державним органам. Завдяки використанню інституціонального підходу, можливе врахування, як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників дотримання етичних принципів на публічній службі. Добре впорядковані інститути спрямовують діяльність представників влади та не дозволяють переходити певні етичні межі. Але основне завдання інститутів у підтримці морально-етичних основ публічної служби полягає не в обмеженні можливостей для самореалізації та розвитку особи, а в скеруванні її на засвоєння, інтеріоризацію суспільно визнаних професійних цінностей та моделей поведінки в професії [34, с. 92].

Відповідно до інституціонального підходу, публічна служба розглядається не лише як процес чи діяльність, а як сукупність елементів, що взаємодіють між собою. Отже, соціальний інститут, а в нашому випадку інститут публічної служби, створює можливості членам суспільства задовольняти свої потреби та інтереси; регулює дії членів суспільства в межах соціальних відносин; забезпечує стійкість суспільного життя; забезпечує інтеграцію прагнень, дій та інтересів індивідів та здійснює соціальний контроль. Морально-етичні основи публічної служби, у свою чергу, визначаються набором специфічних цінностей, принципів, норм та стандартів; інтеграцією їх в соціально-політичну, економічну, культурну структури суспільства та наявністю матеріальних засобів і умов, які забезпечують здійснення соціального контролю [223]. Відповідно до цього,

морально-етичні основи публічної служби являють собою стійкий комплекс формальних і неформальних правил, цінностей, принципів, норм, завдяки яким спрямовується й контролюється поведінка публічних службовців. За допомогою інституціональних засобів здійснюється гарантування достойної поведінки публічних службовців з боку держави.

З позицій конфліктологічного підходу морально-етичні основи публічної служби було розглянуто під впливом такого важливого чинника, як потреба суспільства в гармонізації відносин між окремими громадянами, об'єднаннями та органами публічної влади, між якими можуть виникнути серйозні суперечності, розходження, конфлікти тощо. Серед основних завдань публічної служби є досягнення національної злагоди, політичної й соціальної стабільності, гарантування прав, свобод і законних інтересів громадян забезпечення дії принципу прозорості в діяльності публічних службовців, дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших негативних явищ на державній службі [326, с. 62]. Конфліктологічний підхід підкреслює суперечливий характер взаємодії між керуючою системою та системою, якою керують, специфіку управлінської діяльності, спрямованої на регулювання і вирішення конфліктів між загальними та приватними інтересами, між вимогами, які висуваються до публічного службовця з боку держави та суспільства. Звертаючись до засновника цього підходу К. Маркса, можна стверджувати, що в самій основі розвитку суспільства знаходиться класовий конфлікт та постійна боротьба антагоністичних класів. Оскільки суспільство не може повністю задовольнити інтереси і потреби всіх соціальних груп, які займають в ньому різне соціально-економічне та політичне положення, то держава діє в якості легального та легітимного інституту, який має вирішувати і управляти соціальними конфліктами на основі закону та встановлених правових норм [68].

Такі основні проблеми як корупція, відсутність довіри до всіх владних структур, специфічні стосунки між гілками влади це все впливає на

зростання соціальної напруженості в суспільстві. Тому виявлення передумов, об'єктивних і суб'єктивних причин і мотивів конфліктів, моделювання їх, пошуки оптимальних способів своєчасного їх вирішення, локалізації, упередження конфлікту, що назриває, а не слідування за ним – усе це має принципово важливе значення для формування морально-етичних основ публічної служби.

Публічна служба є сферою взаємодії людей, а відтак являє собою соціокультурне явище, яке може бути досліджено з позицій соціокультурного підходу. Сучасна публічна служба як соціокультурне явище покликана забезпечувати організованість суспільного життя в межах певного державного утворення, під тиском ряду чинників має інтенсивно змінюватися, модернізуватися, аби постійно відповідати стану середовища та об'єкту управління [95]. Соціокультурний підхід у пострадянській соціально-філософській думці починає використовуватися наприкінці 80-х років ХХ ст. Адаптуючи його до дослідження морально-етичних основ публічної служби варто зазначити, що соціокультурний підхід передбачає уявлення про публічну службу як складний соціокультурний об'єкт, структура якого обумовлена історично накопиченим соціокультурним досвідом діяльності, поведінки та взаємодії людей, який забезпечує ретрансляцію соціального досвіду з покоління в покоління і утворює гнучку сукупність зв'язків між людьми [26]. Структура соціокультурної взаємодії містить в собі три аспекти, невіддільних один від одного: особу (публічного службовця), суспільство і культуру. Жоден із членів цієї нерозривної тріади не може існувати без двох інших [342, с. 218]. Сама особа не може існувати, по-перше, поза суспільством як системою стосунків, по-друге, без культури як сукупності цінностей, норм, системи знаків і символів, які складають свого роду програму життєвих практик. Отже, застосування соціокультурного підходу дозволяє під новим ракурсом поглянути на суспільство, його структури, інститут публічної служби, культуру поведінки публічних службовців, проаналізувати їх трансформації в певних історичних умовах.

Невід'ємною складовою етизації публічної служби є інформаційно-обмінні процеси та спілкування, саме тому особливої актуальності набуває соціокомунікативний підхід. Цей підхід передбачає забезпечення професійної етики публічної служби через систему комунікації, взаємодії діалогу між різноманітними елементами, об'єктами та суб'єктами управління. В результаті такого діалогу створюється стійка сукупність взаємовідносин та взаємозв'язків, тобто інформаційно-комунікаційна мережа. Як зазначають І. Пригожин та І. Стенгерс стабільність може досягатися лише за допомогою комунікацій [261], саме тому сьогодні стратегічним завданням держави є інституалізація суспільних комунікацій, і необхідність змінити філософську парадигму, що покладена в основу публічної служби – на комунікативну. Замість інформаційної політики пропонується запровадити комунікативну, яка передбачає заміну суб'єктно-об'єктних відносин на суб'єктно-суб'єктні двосторонні зв'язки. Влада, публічні службовці та інститути громадянського суспільства мають стати рівними партнерами в комунікації [90]. Важливо пам'ятати, що якісне вирішення завдань в органах державної влади та органах місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане із створенням системи комунікативного зв'язку як між самими публічними службовцями (в середині організації), так і з громадськістю (зовнішні зв'язки). Дуже важливо, щоб в органах влади були спеціалісти, які могли б організувати конструктивний і результативний комунікативний зв'язок [163, с. 86]. Тільки за цієї умови влада стане прозорою, відкритою, добросовісною та ефективною та зможе налагодити дійсно конструктивний діалог з громадськістю.

Досить поширеним у сучасній державно-управлінській науці є діяльнісний підхід, що прагне пояснити соціальний процес з огляду свідомої активності суб'єкта та категоріальної визначеності його структур, до яких можна віднести мету, мотив, стратегію, програму, ресурси, засоби, методи, способи дії та результат. Суттєвою ознакою людської діяльності (включно із публічною службою) є її визначеність метою, і тому вона характеризується як цілепокладання – свідоме формування і практичне досягнення мети, тобто

продукування оновленої дійсності [250]. Діяльнісний підхід виходить з того, що суспільство, суспільні сфери, державне управління, публічна служба і т. д. створені і функціонують лише завдяки активній діяльності їх суб'єктів.

Діяльність з виконання функцій є процесом, що приводить до дослідження морально-етичних основ публічної служби в межах процесного підходу. Він передбачає її розгляд у вигляді циклу: вхід – трансформація – вихід. Ресурси трансформуються в його результати. На вході вони трансформуються в оптимальні управлінські рішення або в управлінські послуги на виході, які допомагають публічним службовцям ефективно виконувати свої функції [237]. Процесний підхід передбачає розгляд публічної служби як мережі взаємодіючих процесів, що протікають усередині організаційної структури державного управління і реалізують її мету; управління діяльністю та пов'язаними з нею ресурсами як процесом.

В результаті здійснення процесу формування морально-етичних основ публічної служби часто виникають ситуації невизначеності і відповідно до цього неможливо оминати увагою ситуаційний підхід. Його центральним поняттям є ситуація, тобто конкретний набір обставин або факторів, які суттєво впливають на певну сферу в конкретний час. Ситуаційність передбачає, що дії людей визначаються контекстом, в якому вони здійснюються. Використання ситуаційного підходу допомагає зрозуміти та застосовувати такі рішення, які сприятимуть досягненню місії публічної служби в кожній конкретній ситуації. Ситуаційний підхід передбачає, що ефективність управлінського впливу визначається конкретною ситуацією [370]. Спонтанність рішення чи дії, які часто доводиться приймати або здійснювати публічним службовцям, об'єктивно зумовлює обмеженість стандартних способів їх поведінки. Тому здатність до швидкої і точної ідентифікації ситуації і пошуку адекватних засобів знаходження виходу з неї залежить від морального вибору публічного службовця [311, с. 268]. Це вимагає від нього здатності до критичного мислення й морального

оцінювання з погляду принципової оцінки «добра» і «зла», дотримуючись при цьому професійно-етичних норм.

Питання вивчення різних моделей публічної служби і відповідних до них етичних норм в сучасному глобалізованому світі вимагають застосування компаративного підходу. Компаративним аналізом прийнято вважати опис і пояснення схожості і відмінностей (головним чином відмінностей) умов або результатів розвитку соціальних одиниць, зазвичай – регіонів, країн, суспільств і культур. Такий підхід може бути застосований до будь-якого соціального явища чи процесу, оскільки, як зазначає один з засновників компаративного методу Н. Смелзер, його обмеженість виникає лише за умови наявності відмінностей, які не можуть бути безпосередньо порівняні. Він зазначає, що будь-яка соціогуманітарна наука будується на відмінностях між людьми і соціальними устроями [341].

Загалом, в основі компаративного методу лежить порівняння, яке пронизує весь процес пізнання від його найнижчих форм до найвищих. Порівняння – це пізнавальна операція, за допомогою якої на підставі певної фіксованої ознаки – підстави порівняння встановлюється тотожність (рівність) чи відмінність об'єктів шляхом їх співставлення. Головне у порівнянні полягає не у встановленні відношень, а в їх пізнанні шляхом порівняння [119]. Тобто, в контексті нашого дослідження, компаративний аналіз передбачає співставлення різних компонентів структури морально-етичних основ публічної служби з метою встановлення загальних та специфічних подібностей і відмінностей між ними. Незважаючи на наявність певної свободи у виборі параметрів для співставлення, компаративний аналіз завжди будується за такими принципами як: порівнянність явищ, інститутів та інституцій; відповідності один одному різних рівнів, форм і видів елементів порівнюваних систем; врахування історичних, національних, економічних, соціально-політичних та інших умов, в яких виникають і функціонують порівнювальні явища чи процеси; встановлення не тільки загальних рис і ознак, а й особливостей; порівняння процесів і явищ не лише

у статиці, а й у динаміці [384]. Зокрема, використання компаративного підходу в нашому дослідженні дає можливість порівняти особливості процесу етизації публічної служби в зарубіжних країнах та Україні з урахуванням історичних і соціоекономічних умов у їх динаміці.

При використанні компаративного підходу в процесі дослідження морально-етичних основ публічної служби об'єкти порівняння розглядаються у певних просторово-часових параметрах, зазвичай у двох варіантах. Перший – це часове співставлення у вигляді окремого зрізу (snapshot – «моментального знімку») або серії часових зрізів (time-series), тобто крос секторальні дослідження одного процесу у часі. Другий варіант – порівняння однієї і тієї ж речі, яка розвивається у часі з метою визначити, чи не змінюються при цьому наслідки її дії – лонгитюдні дані, які досліджують декілька часових точок процесу функціонування публічної служби [134]. Щодо нашого дослідження, то обидва різновиди є актуальними і корисними. Компаративний метод передбачає використання двох основних видів аналізу – кількісного та якісного. В ситуації, коли компаративне дослідження ґрунтується на методології якісного аналізу і реалізується як якісне компаративне дослідження, стратегія відбору матеріалу йде не по лінії збору кількісних або статистичних даних, а припускає формування наглядів (observations) на основі вивчення відповідних джерел, виступаючих головним чином, у вигляді масиву текстової інформації про об'єкт дослідження – наукові публікації: авторські і колективні монографії, наукові статті, матеріали наукових дискусій, наукові коментарі і рецензії до опублікованих книг, статтям по проблематиці, що цікавить нас, і інші джерела [210].

Компаративний підхід відрізняється від інших тим, що дозволяє при вивченні конкретних фактів, теорій, моделей, особливостей, краще зрозуміти переваги та недоліки того чи іншого підходу до формування морально-етичних основ публічної служби і відповідно точно визначити позитивні і негативні моменти його використання при впровадженні в Україні. Унікальність цього підходу полягає в тому, що на відміну від інших підходів,

він дозволяє досліджувати не один об'єкт, процес або явище, а їх співставлення для відбору найкращих результатів.

Таким чином, в результаті проведеного аналізу встановлено, що дослідження морально-етичних основ публічної служби являє собою широкий, багатогранний, поліфункціональний процес, який неможливо всебічно дослідити, використовуючи при цьому лише один методологічний підхід. Найдієвішою методологією, що дозволяє ефективно дослідити цей процес у відповідності зі всіма вимогами часу і розвитку наукової думки є комплексний підхід, який передбачає залучення методів дослідження, притаманних усім розглянутим підходам – системного, структурно-функціонального, гуманістичного, інституціонального, соціокультурного, соціокомунікативного, діяльнісного, конфліктологічного, ситуаційного, компаративного.

## **Висновки до розділу 1**

1. З'ясовано, що на законодавчому рівні визначення поняття «публічна служба» закріплено тільки в п. 15 ст. 3. Кодексу адміністративного судочинства України. Зазначено, що для визначення поняття та складників публічної служби 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, в нашому дослідженні 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.

Звернено увагу, що особистість публічного службовця є ключовим елементом у багаторівневій соціальній системі, якою є публічна служба. Визначено, що публічні службовці це посадові особи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, метою діяльності яких є практична реалізація функцій держави, вирішення нагальних потреб її громадян, забезпечення добробуту суспільства, задоволення публічних інтересів шляхом виконання організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольних-наглядових та інших управлінських функцій.

2. З'ясовано, що на сьогодні такі терміни, як: мораль, етика, відповідальність, – є дуже поширеними при дослідженні інституту публічної служби, адже від ціннісних основ публічної служби, моральних якостей публічних службовців, рівня їх відповідальності, порядності та етичної культури залежить ступінь довіри населення до органів влади. Досліджено термінологічний зміст основних понять дослідження, таких як: «професійна етика», «професійна честь», «професійна гідність», «справедливість», «відповідальність», «професіоналізм», «гуманність», «репутація». Встановлено, що служіння суспільному благу є смисловим ядром, навколо якого формуються морально-етичні основи публічної служби: цінності (життя та гідність людини, повага до неї, свобода, рівність, солідарність, справедливість 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.

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.

3. Узагальнено науковий дискурс щодо морально-етичної проблематики в системі публічної служби та з'ясовано, що в сучасній Україні розвідки О. Антонової, Т. Василевської, Н. Гончарук, С. Дубенко, В. Князева, В. Козловського, В. Колтун, Н. Липовської, М. Нинюк, Л. Пашко, М. Пірен, М. Рудакевич, В. Саламатова, В. Цветкова, І. Шпекторенко та інших дослідників активізували обговорення професійно-етичної проблематики публічної служби. Акцентовано увагу, що вагомий внесок у межах дослідження зробили М. Рудакевич (вперше розкриває ідею інституціоналізації професійної етики та обґрунтовує модель етичної інфраструктури державної служби) та Т. Василевська (довела, що процеси персоніфікації державного службовця мають проходити поряд з процесами, що орієнтовані на впровадження безособистісності на державній службі). Віддаючи належне всім дослідникам, чий науковий інтерес є дотичними до предмета дослідження, відзначено, що більшість наукових робіт зосереджені на окремому аспекті даної проблеми (Н. Гончарук, Н. Калашник, М. Карпа, Е. Молдован, Л. Прудиус, С. Серьогін, І. Шпекторенко та ін.), а деякі з них потребують оновлення, враховуючи вимоги сучасності (М. Нинюк, В. Колтун, В. Козловський), тому продовжуючи дослідження морально-етичної проблематики в роботі зосереджено увагу на обґрунтуванні концептуальних засад формування морально-етичних основ публічної служби в Україні.

4. Систематизовано методологічні підходи до аналізу морально-етичних основ публічної служби. Обґрунтовано доцільність використання системного, структурно-функціонального, гуманістичного, інституціонального, конфліктологічного, соціокультурного, соціокомунікативного, діяльнісного, ситуаційного, компаративного підходів, які дають можливість розглянути це питання відповідно до всіх вимог часу і розвитку наукової думки.

Зокрема, за допомогою системного підходу, морально-етичні основи публічної служби було розглянуто як цілісну систему, яка складається з місії, цінностей, принципів публічної служби, норм та стандартів поведінки публічного службовця, що мають певні взаємозв'язки та взаємозалежності. Структурно-функціональний підхід дав можливість проаналізувати алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби через основні функції управління: планування, організацію, координацію, мотивацію, контроль та оцінювання, послідовна та комплексна реалізація яких сприяє формуванню та підтримці високих стандартів доброчесності на публічній службі. Конфліктологічний підхід підкреслив суперечливий характер взаємодії між керуючою системою та системою, якою керують, специфіку управлінської діяльності, спрямованої на регулювання і вирішення конфліктів між загальними та приватними інтересами, між вимогами, які висуваються до публічного службовця з боку держави та суспільства. Соціокультурний підхід дозволив розглянути публічну службу як соціокультурне явище, що покликане служити суспільному благу та забезпечувати організованість суспільного життя в межах певного державного утворення. Діяльнісний підхід дав змогу з'ясувати, що суспільство, суспільні сфери, державне управління, публічна служба створені і функціонують лише завдяки активній діяльності їх суб'єктів. Компаративний підхід використовувався, зокрема для порівняння особливостей процесу етизації публічної служби в зарубіжних країнах та Україні з урахуванням історичних і соціоекономічних умов. Встановлено, що найдієвішою методологією, що дозволяє ефективно дослідити процес формування морально-етичних основ публічної служби у відповідності зі всіма вимогами часу і розвитку наукової думки є комплексний підхід, який передбачає залучення методів дослідження, притаманних усім розглянутим підходам.

Наукові ідеї, основні положення, результати і висновки першого розділу дисертації опубліковано у публікаціях автора (Додаток 3 [14, 15, 25, 27, 35, 40, 43, 50]).

## РОЗДІЛ 2

### ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

#### 2.1. Досвід США щодо формування морально-етичних основ публічної служби

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.

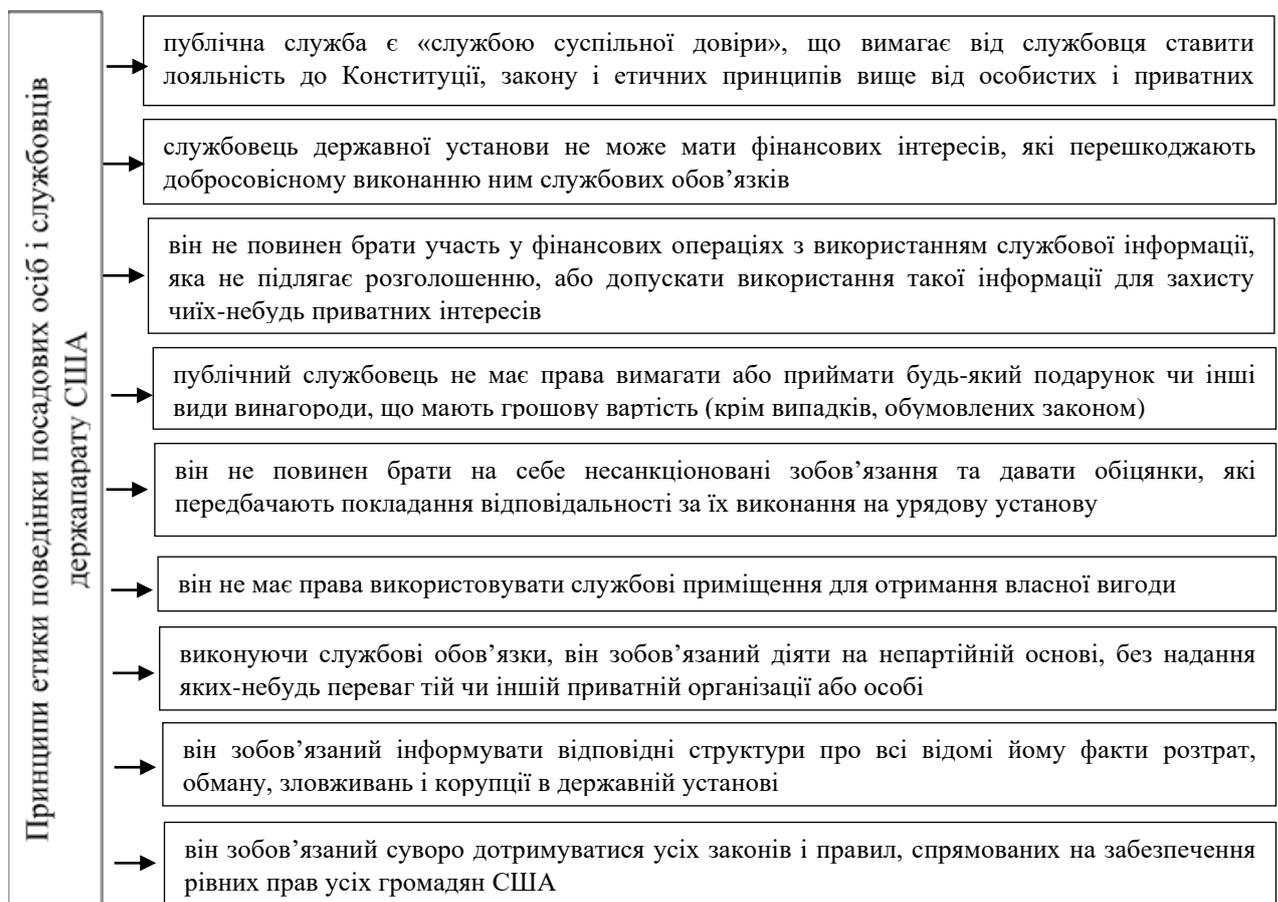
Найбільший вплив на формування морально-етичних основ публічної служби здійснили Сполучені Штати Америки, які мають багато позитивних практик в цій сфері. США мають розгалужену систему спеціального етичного законодавства, згідно з яким створена та функціонує окрема етична державна структура управління, яка відповідає за регулювання, розслідування і переслідування неетичних діянь публічних службовців. Запроваджено спеціальні механізми вирішення етичних справ та примусового застосування етичних норм [311, с. 117].

Питання професійної етики публічних службовців є вельми важливими для американців. Вони одні з перших створили етичний кодекс в 1924 році, який було розроблено Міжнародною асоціацією адміністраторів міст (зараз це Міжнародна асоціація управління міст / округів). В 1958 році це практично через тридцять років було прийнято Кодекс етики урядової служби в формі резолюції Конгресу США, який у 1965 році було підкріплено законодавчим нормативно-правовим 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 [411].

У США діє багато актів, кодексів та етичних приписів для публічних службовців. Позитивним моментом є те, що там всі гілки державної влади мають свій етичний кодекс поведінки та спеціально створені органи, які займаються контролем, збором інформації та іншими етичними питаннями. 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». В цей період етичні вимоги до публічних службовців стають об'єктом найсуворішого як соціального так і правового контролю. Було встановлено, що довіра до влади та її легітимність

в чималій мірі залежить від того, наскільки органи державної влади та посадові особи вищого рангу відповідають тим цінностям та ідеалам, які панують у суспільстві, та на скільки їх поведінка відповідає нормам суспільної моралі. Враховуючи важливість даного питання в листопаді 1989 року було прийнято Закон США «Про реформу етичних норм», який поширив положення Закону «Про етику» на всі гілки влади (законодавчу, виконавчу і судову). Указом президента США було затверджено принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату (рис. 2.1) [207, с.117].



**Рис. 2.1 Етичні принципи поведінки посадових осіб і службовців державного апарату США**

Примітка. Джерело: [207, 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 [102].

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. США є взірцем у питаннях етики на публічній службі для багатьох країн світу.

Слід зазначити, що велика увага в Сполучених Штатах Америки приділяється також створенню спеціальних органів, основними функціями яких є спостереження, розкриття та відстеження серйозних порушень в етичній поведінці публічних службовців. У США ще при президенті Дж. Кеннеді було засновано Консультативну комісію з етичних питань та конфлікту інтересів. З середини 60-х років кожна палата конгресу мала свої створені постійні етичні комітети. Зокрема, у 1964 р. в сенаті створено комітет з етичних питань, у 1967 р. в палаті представників з'явився комітет з питань стандартів офіційної поведінки, який відповідав за дотримання етичних норм членами та співробітниками апарату Палати представників Конгресу. Забезпечення етичної поведінки федеральних суддів та співробітників апаратів судів покладається на Адміністративне управління судів США [207, с. 120].

В адміністрації США головним етичним інститутом є Комітет з урядової етики. До основних його функцій відносять: забезпечення підтримки високих етичних стандартів в органах виконавчої влади, запобігання та вирішення конфлікту інтересів, підвищення суспільної довіри населення до цих органів, забезпечення етичного навчання публічних службовців (за даними Комітету таку освіту щороку здобувають понад 600 тис., або 50%, публічних службовців). Комітет може також видавати коригуючі розпорядження стосовно окремих установ і службовців.

Як окрема установа в системі виконавчої влади з 1989 р. існує Управління урядової етики (Office of Government Ethics – OGE), яке було засновано конгресом США. Директор цього управління призначається президентом за порадою сенату та за погодженням з ним на 5 років. Управління забезпечує керування етичною програмою у виконавчій владі. Ця система є децентралізованою, кожна установа і відділення відповідають за виконання власних етичних програм. В наш час цей орган, поряд з Корпорацією державної і муніципальної служби (США) (Corporation for National and Community Service (CNCS), відноситься до числа 69 незалежних

агентств, в структурі органів виконавчої влади США, які затвержені Конгресом США.

Основними особливостями правового статусу Управління (OGE) як незалежного агентства є його позавідомче положення, воно є незалежним від федеральних міністерств, має право законотворчої ініціативи в сфері своїх повноважень, має колегіальну форму управління своєю сферою діяльності, а також в складі Управління обов'язково присутні представники правлячих партій. Місія Управління полягає у здійсненні керівництва щодо запобігання та вирішення конфлікту інтересів в органах виконавчої влади. Разом з департаментами і агентствами виконавчої влади США Управління виховує у публічних службовців високі етичні стандарти і зміцнює довіру громадян в тому, 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 також забезпечує зв'язок з конгресом і ЗМІ;
- офіс програм агентства, що відповідає за моніторинг і забезпечення обслуговування етичних програм агентства федеральної виконавчої влади. Цей офіс має три підрозділи: відділ обслуговування програм, відділ освіти і відділ рецензування програм. Ці відділи тісно співпрацюють з агентствами штатів у вирішенні їхніх локальних проблем, надають їм освітні матеріали і

проводять тренінги. Офіс проводить щорічні етичні конференції для посадових осіб з етики, а також проводять велику кількість спеціальних заходів щоквартально протягом року;

– офіс адміністрації та управління інформацією забезпечує необхідну підтримку всім програмам Управління за допомогою двох відділів. Відділ адміністрації відповідає за штат, оплату праці службовців, управління фінансовим забезпеченням, складання графіків, управління інтелектуальною власністю, постачання матеріалів тощо. Відділ управління інформаційними ресурсами відповідає за телекомунікації, веб-графіки, технології веб-сайтів [442].

Функції Управління охоплюють широке коло проблем і передбачають: розробку єдиної політики в області професійної етики для органів виконавчої влади та керівництво нею; контроль за реалізацією положень Законів США; моніторинг стану моральності на публічній службі; підготовку змін до законодавчих актів з етичних питань та конфлікту інтересів на публічній службі на підставі результатів моніторингу; розробку єдиних освітніх програм і тренінгів [401].

Важливу увагу Управління урядової етики США (OGE) приділяє питанням професійно-етичного навчання публічних службовців. Управлінням було розроблено комплекс освітніх програм, які його співробітники використовують при проведенні обов'язкового початкового і щорічного навчання з етичних питань [454]. Управління урядової етики регулярно проводить навчання та тренінги 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, де зберігаються всі навчальні матеріали [409].

Слід зазначити, що професійно-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 активну участь у запровадженні етичного навчання в країнах Центральної Америки та Карибського басейну. Зокрема, проводять віртуальні тренінги для публічних службовців цих країн, які ґрунтуються на міжнародних стандартах, встановлених Конвенцією ООН проти корупції. Практичні аспекти даної проблеми представлено у вигляді відеороликів. Будь-який публічний службовець може пройти даний курс, незалежно від рангу або рівня. Цей тренінг проводиться онлайн та передбачає онлайн реєстрацію користувачів, має 4 модулі та містить 39 практичних відео-кейсів. Він передбачає інтерактивні дії, базується на багатофункціональній платформі та має доступність 24/7. Сертифікати після проходження курсу видаються автоматично. У Панамі цей тренінг вже запроваджено [456].

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 [451, р. 13].

На особливу увагу також заслуговує блок адміністративно-правового захисту персоналу, зокрема Рада із захисту системи заслуг. Вона опікується постійними федеральними службовцями з приводу порушень принципу системи заслуг та є надзвичайно авторитетною серед службовців. На думку дослідників, Рада є запорукою ефективності роботи публічних службовців і загалом «управлінської машини». Як уже зазначалося, система заслуг – це система принципів добору і просування службовців по службі на основі їх професійних і ділових якостей. Рішення Ради, завданням якої є захист службовців від свавілля керівників, практично ніхто не піддає сумніву. Саме існування Ради, вважають дослідники, змушує представників вищої бюрократії дотримуватися належної службової поведінки.

Забезпечення професійної честі та гідності публічного службовця реалізується також завдяки Американській асоціації публічних службовців, Національній організації Честі, які організують щорічні наукові конференції присвячені етичним питанням, зокрема «Державна служба – як честь та честь державної служби» та ін. В США розповсюдженим є використання опитування або інших досліджень, які дозволяють проаналізувати чесність державних чиновників, рівень довіри громадян до публічної служби, поширеність корупції та допомагають визначити потреби в удосконаленні морально-етичних основ публічної служби. Також тести чесності широко використовують у США [454].

Таким чином, сучасна етична система публічної служби США є важливою складовою системи формування етичної, прозорої, відкритої, добросовісної, відповідальної публічної служби, яка має цілісний характер, є децентралізованою. Поєднання політико-правових й суто морально-етичних засобів сприяють створенню умов для функціонування та удосконалення етичної професійної публічної служби [311, 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 професійно-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.

## 2.2. Впровадження етичних стандартів на публічній службі Європейських країн

Європейські країни 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. Професійну етику у розвинених європейських країнах розглядають як основну мету 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. Британська «традиція» публічної служби регламентується моральним кодексом та підзвітна парламентському комітету з бюджетного контролю. Чиновник у Британії, зазвичай, характеризується такими якостями як чесність, висока самодисципліна, моральність, прагнення завжди знайти найліпше рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава і благо громадянина. Однак досягнути такого рівня для британців було нелегким завданням [311, с. 130].

У 1994 р. був створений Комітет зі стандартів публічної сфери (Комітет із питань стандартів у суспільному житті, далі – комітет) за наказом прем'єр-міністра Дж. Мейджора. Першим головою комітету став лорд Нолан, тому він також відомий як Комітет Нолана. Члени комітету обов'язково повинні були мати досвід у політичній сфері діяльності і не залежати від правлячої партії. Головною рекомендацією комітету Нолана було те, що необхідно

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 покращення етичного клімату на публічній службі. Водночас комітет займається створенням звітів про стан дотримання працівниками професійно-етичних стандартів поведінки, консультативними послугами з питань адміністративної етики, приймає участь в обговоренні етичних питань публічної служби. 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 – дії державних службовців направлені лише на державні, а не особисті інтереси;

- принциповість – особи державної служби не повинні пов'язувати себе з будь-якими зобов'язаннями по відношенню до сторонніх осіб або організацій, що можуть спробувати надати відповідний вплив;
- неупередженість – чиновники при вирішенні кадрових питань повинні засновувати свій вибір на заслугах і достоїнства кандидатів;
- підзвітність – державні службовці підзвітні суспільству за свої рішення і дії і не повинні перешкоджати будь-якої перевірки, пов'язаної з їх службовою діяльністю;
- відкритість – державні службовці повинні проявляти максимально можливу відкритість;
- чесність – державні службовці повинні заявляти про будь-які свої приватні інтереси і вирішувати конфлікти інтересів способами, які забезпечують захист суспільних інтересів;
- лідерство – державні службовці повинні бути ініціаторами поширення цих принципів і затверджувати їх особистим прикладом [116].

Даний Етичний Кодекс складається з двох частин. Перша частина включає вимоги до службової діяльності міністрів, а друга вимоги до решти службовців. Отже, кодекс, з одного боку, займається регламентуванням етичної діяльності публічних службовців починаючи з надання послуг населенню до надання політичних консультацій міністрам, а з іншого боку – признає взаємні обов'язки службовців і міністрів [388].

Важливою складовою етичної системи Великобританії стала державна програма «Громадянська хартія», метою якої є досягнення найвищих стандартів діяльності в інтересах тих, хто користується державними послугами. Ця програма встановила стандарти державних послуг у 40 галузях. Реалізація програми «Громадянська хартія» дала можливість громадянам краще зрозуміти свої права 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», під яким розуміється міграція робітників між публічною службою і

комерційними структурами, а також «ефект човників», тобто перехід колишніх вищих посадових осіб органів влади після їх відставки у фірми тієї самої сфери, якою вони нещодавно опікувалися [455].

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 культура, моральність, орієнтація діяльності на кодекс адміністративної моралі, висока самодисципліна, 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 [125].

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 [435].

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. [433], Кодекс етики працівників міської гміни Турек [431], Кодекс етики працівників міської гміни Явоже від 31 серпня 2009 року [432], Кодекс етики для працівників міського управління в Гданську від 24 січня 2017 р. [434] 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. Також важливу увагу в цьому Кодексі приділено принципам професіоналізму та ввічливості, зокрема зазначено, що працівник місцевого самоврядування повинен дбати про розвиток власних компетенцій, поглиблювати професійні знання, прагнути до повного знання нормативно-правових актів, бути відкритим до співпраці та використання досвіду та знань начальства та колег, бути добрими до людей, не допускати напруги на роботі, дотримуватися принципів доброї поведінки. Цікавим, на нашу думку, є розділ, який присвячений правилам одягання працівників місцевого самоврядування м. Гданська. Цей розділ включає малюнки одягу, що вважається не допустимим для роботи у міському управлінні м. Гданська [434].

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 [174].

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 [297, с. 337]. 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. Порухення 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 [156].

Аналіз польського досвіду свідчить, що головною цінністю праці публічних службовців є служіння суспільному благу. Вони пам'ятають про службовий характер своєї праці з людьми, і про те, що існують для них. В

основу діяльності публічних службовців покладено принципи професіоналізму, ввічливості, сумлінності та нейтральності. Вони повинні постійно дбати про підвищення кваліфікації та поглиблення професійних знань, високу якість виконання дорученої роботи з точки суспільної моралі.

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. Служіння, законність й відповідальність, політична нейтральність і лояльність, чесність, прозорість і відкритість є її базовими принципами. Ці принципи закріплені у модельному Кодексі поведінки публічних службовців, що був рекомендований Комітетом Ради Європи у 2000 році у м. Страсбурзі, Франція. Модельний Кодекс поведінки публічних службовців Ради Європи, який втілений в додатку до Рекомендації, визначає міжнародні стандарти етичної поведінки для публічних службовців та перспективи у цій сфері [311].

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. В цьому Кодексі визначено, що публічний службовець зобов'язаний виконувати свій службовий обов'язок політично нейтрально, не намагаючись протидіяти проведенню політики, рішеннями чи законним заходам, що приймаються публічними органами. Він зобов'язаний бути чесним, неупередженим і виконувати свої обов'язки в міру своїх здібностей, ефективно, компетентно, справедливо і з розумінням, беручи до уваги лише суспільну користь і відповідні обставини справи [303].

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. [106].

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. Заслуги і професіоналізм визначаються основними підставами для управління людськими ресурсами. Усі публічні службовці повинні бути безсторонніми під час ухвалення рішень і вживати заходи та уникати всіх форм упередження й фаворитизму, зокрема кумівства. 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. Усі суб'єкти повинні утримуватися від зловживання своїми службовими обов'язками задля досягнення особистої мети, а також від

незаконного привласнення державних коштів. Виконуючи свої функції, суб'єкти не повинні вживати таких заходів, що надаватимуть їм особистих та/чи професійних переваг після того, як такі особи перестануть виконувати ці функції [106].

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. 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» [425].

Слід звернути увагу, що жоден етичний кодекс, навіть який має статус нормативно-правового акту, не буде дієвим, якщо не буде відповідних механізмів контролю за його виконанням. Контроль є невід'ємною функцією держави, а його реалізація вимагає створення спеціальних структур на всіх рівнях державної влади. Дієвим механізмом контролю за дотриманням необхідного рівня етичної поведінки публічних службовців у багатьох країнах світу стали спеціальні координуючі органи (комісії та комітети з етики, адміністративні та корпоративні суди тощо), які займаються контролем та оцінкою моральних вчинків на публічній службі. Ці органи в основному займаються розробкою правил професійної етики та заходів впливу на їх порушників, розглядом звернень громадян з питань порушення правил професійної поведінки публічних службовців, підготовкою 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. 2.1 [207, с. 119].

Таблиця 2.1

**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

Примітка. Джерело: [207, 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 [428, 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.conflits-interets.fr](http://www.conflits-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 [428]. Система спеціальних адміністративних судів, де громадяни можуть оскаржити порушення органами публічної влади їх прав та законних інтересів є найважливішим механізмом суспільного контролю над чиновництвом у Німеччині [388]. Отже, як видно з таблиці, формування етичної системи публічної служби у розвинених країнах світу направлено, 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 у різних країнах світу панують спільні підходи до законодавчого регулювання етичних проблем публічної служби. Зокрема на формування етичного законодавства найбільший вплив здійснюють відповідні закони розвинених країн світу (в першу чергу США та країн ЕС); в більшості країн прийняті спеціальні закони, які регламентують етичні проблеми публічної служби, а в деяких унормування етичних проблем є складовою більш комплексних законів;

етичне законодавство постійно розвивається; зміст законів різних країн мають спільну спрямованість на запобігання корупції, впровадження демократичних цінностей та забезпечення якості публічного управління. Зазвичай, для демократичних країн, визначальним є принцип гуманізму, тобто шанобливого ставлення до кожної людської особистості, розуміння її неповторності, самодостатньої цінності.

Для України, яка переживає період серйозних суспільних трансформацій, важливо вибудувати публічну службу на засадах гуманізму, справедливості, соціального партнерства, прозорості, та особливо нагальними є значні теоретичні розробки проблем етизації публічної служби. Етичні засади повинні бути покладені в основу професіоналізму сучасного українського публічного службовця. Тому центральною ідеєю етизації публічної служби можна вважати актуалізацію її людського потенціалу шляхом формування морально-етичних основ публічної служби, де великий вплив відіграє етичне законодавство держави. Тому наступний розділ буде присвячений саме цьому аспекту.

### **2.3. Правове регулювання морально-етичних основ публічної служби в Україні**

Як відомо одним з дієвих заходів підвищення репутації публічної служби в суспільстві, запобігання корупції та підвищення культури управління є законодавче врегулювання питань морально-етичних основ 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 законодавство як елемент етичної інфраструктури акцентує увагу на двох моментах. По-перше, мета етичного законодавства полягає в адміністративно-правовому регулюванні належної поведінки, згідно до принципів позапартійності, лідерства, самостійності, ініціативності, справедливості, підзвітності, лояльності до держави, персональної відповідальності тощо. По-друге, дотримання зазначених принципів при реформуванні державного управління може забезпечити побудову сучасної моделі етики публічних службовців, ключовими цінностями якої буде законність, людина, справедливість, солідарність [311, 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 людина є найвищою цінністю української держави, яка є джерелом влади, її носієм і творцем.

Також у Конституції визначено, що свобода, рівність, соціальна справедливість, законослухняність є важливими етичними цінностями, які служать критеріями оцінювання міри гуманітаризації держави, а отже, й діяльності публічних службовців. Реалізація цих принципів направлена на формування суспільно-державної єдності на засадах взаємної відповідальності людини-громадянина та 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» [148].

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, доброчесність, 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 [263, 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) [311]. 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 ефективне 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 [263, ст.8].

Також інші суттєві для професійної етики положення і вимоги містяться у Законі України «Про державну службу», зокрема пов'язані з обмеженням прав і свобод державного службовця, з потребами професійної діяльності (робота за сумісництвом, ненормований робочий день, заборона на участь у страйках тощо). Низку етичних норм сформульовано у формі правових обмежень, зокрема стосовно вирішення конфлікту інтересів. До цих норм слід віднести: заборону посадовим особам отримувати подарунки, інші винагороди або послуги за дії, пов'язані із службовою діяльністю, заборону обіймати посади в керівних органах політичної партії, тощо, вимогу щорічного декларування доходів та ін. Ці норми зумовлені потребою в

запобіганні корупції, можливим службовим зловживанням, хабарництва серед службовців усіх рівнів.

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 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 [343, с.15]. 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 [263].

Як пропонує у своїй статті В. О. Андреев, 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 лише 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 [282].

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 [282].

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 загальновизнаних 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 [266].

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» [266]. 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 [266]. Також на шляху до доброчесності публічним службовцям забороняється використовувати свої службові повноваження для одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб [266]. 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. [111].

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, відповідально, компетентно і результативно 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'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог» [111].

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 [111]. 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 [343].

Отже, Загальні правила наголошують на важливості дотримання публічними службовцями загальної культури поведінки, порядності, чесності, толерантності, моральних норм, неупередженості. Саме ці 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 [343, с.17]. Як нормативно-правовий документ Загальні правила 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 проблема службової етики була переведена 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 попередніх підрозділах 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, добросовісність, 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 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. [264; 265; 275; 276; 277; 280; 281].

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. Хоча ми і розуміємо, що питання законодавчого регулювання морально-етичних основ публічної служби є досить складним, адже багато дій за своєю сутністю не можуть регулюватися правовими нормами та приписами, оскільки регулюються нормами моралі, однак існує потреба регулювання концептуальних засад професійної етики. Ми погоджуємося з думкою, М. Рудакевич [311, с. 171], яка зазначає, що відсутність правового забезпечення, організаційної структури, яка б опікувалася вирішенням морально-етичних проблем на публічній службі, а також цілого ряду інших об'єктивних чинників, які становлять цілісну етичну інфраструктуру, за прикладом європейських країн, перетворюють названі спроби упровадження професійної етики на чергову декларацію намірів.

## **Висновки до розділу 2**

1. Аналіз зарубіжного досвіду дав змогу з'ясувати, що проблемам етики на публічній службі надають все більшого значення у різних країнах світу. Зокрема, звернено увагу, що досвід США має багато позитивних практик. Важливим елементом сучасної етичної системи американської публічної служби є формування прозорої, доброчесної, відповідальної влади. Сполучені Штати Америки одні з перших створили кодекс етики (1924 р.), Закон «Про урядову етику» (1978 р.) та мають безліч актів та етичних приписів для службовців, причому кожна гілка влади має свій кодекс поведінки і свої спеціально створені органи з контролю. Зазначено, що основним етичним інститутом в США є Управління урядової етики, яке займається розробкою єдиної політики в області професійної етики; контролем за реалізацією положень Законів США; моніторингом стану моральності на публічній службі; підготовкою змін до законодавчих актів з

етики та конфлікту інтересів; розробкою єдиних освітніх програм і тренінгів. Основною вимогою до публічних службовців США є належне виконання службових обов'язків, чесність та відповідальність перед державою та суспільством. Встановлено, що публічна служба в США ґрунтується на пріоритеті суспільної довіри, яка потребує від співробітників ставити вірність Конституції, законам та етичним принципам вище особистої вигоди.

2. З'ясовано, що в багатьох європейських країнах питання впровадження етичних стандартів на публічній службі займає важливе місце. У 2000 році у м. Страсбурзі був прийнятий Модельний Кодекс поведінки публічних службовців, рекомендований Комітетом Ради Європи, який став основою для Кодексів поведінки багатьох європейських країн. Виявлено, що Польща – це країна, яка протягом останніх років системно займається запровадженням етичних засад на публічній службі та має певні досягнення і прорахунки у цій сфері. В Польщі практично в усіх містах і гмінах діють Етичні Кодекси поведінки. Проаналізувавши деякі з них виявлено, що загально визнаними принципами публічної служби в Польщі є верховенство права, чесність та надійність, відповідальність, неупередженість, прозорість та відкритість, професіоналізм, лояльність, політичний нейтралітет.

Розкрито основні положення Європейського кодексу 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. Зазначено, що його дійсно можна брати за основу в діяльності місцевих і регіональних органів влади в Україні, однак його декларативність вимагає доповнення більш змістовними положеннями з врахуванням українських реалій.

Зазначено, що у різних країнах світу панують спільні підходи до законодавчого регулювання етичних проблем на публічній службі. Зокрема, на формування етичного законодавства найбільший вплив здійснюють відповідні закони розвинених країн світу (в першу чергу США та країн ЄС). З'ясовано, що більшість європейських країн мають спеціальні закони, зміст яких має спільну

спрямованість на запобігання корупції, демократичні цінності та забезпечення якості публічного управління.

3. Визначено, що етичні засади публічної служби України закріплюються в багатьох нормативно-правових актах. Основою діяльності публічного службовця для більшості країн світу є Конституція, і Україна не є виключенням, адже сучасні етичні норми публічної служби випливають із конституційних засад Української держави. Основні цінності, принципи, норми етичної поведінки знаходять своє правове регулювання в Законах України: «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» тощо.

Акцентовано увагу, що на сьогоднішній день немає окремого Закону, який би стосувався суто професійно-етичної регламентації. Спеціальним правовим актом, що встановлює основні вимоги до етичної поведінки публічних службовців в Україні, є Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (2016 р.). Публічні службовці зобов'язані керуватися цими правилами під час виконання своїх посадових обов'язків, однак на практиці, мало хто з публічних службовців пам'ятає основні положення цього документу.

Встановлено, що перелічені нормативно-правові документи є визначальними в процесі формування морально-етичних основ публічної служби в Україні, проте в них не приділено достатньої уваги пропагуванню гідної етичної поведінки публічних службовців та їх зміст фрагментарно описує питання професійної етики. Тому існує необхідність прийняття окремого нормативно-правового акту, який би стосувався суто етичної проблематики.

Наукові ідеї, основні положення, результати і висновки другого розділу дисертації опубліковано у публікаціях автора (Додаток 3 [9, 11, 16, 29, 31, 37, 38, 44, 46]).

## РОЗДІЛ 3

### ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ЯК МЕХАНІЗМ ПІДТРИМКИ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

#### 3.1. 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 [444, 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 [440]. 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 [413, 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 [418].

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 [440]. Більш наглядно етична інфраструктура публічної служби представлена в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

### 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 [427, 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 3.2.

Таблиця 3.2

### Система етичної інфраструктури

Цілі	Система		
	Формальна	Неформальна	Лідерство
Спілкування	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Цінності, місія, бачення (vision)</li> <li>- Законодавство</li> <li>- Кодекс етики</li> <li>- Кодекс поведінки</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Неформальні бесіди про етику між працівниками</li> <li>- Історії, міфи</li> <li>- Власна мова</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Налаштування власних прикладів</li> <li>- Встановлення чітких очікувань</li> <li>- Передача основних цінностей, стандартів етичної поведінки</li> </ul>
Навчання	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Специфічний зміст етики закріплений в навчальних програмах</li> <li>- Посібник / процес</li> </ul>	Процес соціалізації	Проведення спеціальних тренінгів для керівників з етичних питань та корпоративної соціальної відповідальності
Управління	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Системи санкцій</li> <li>- Наявність певних органів та дотримання стандартів поведінки</li> <li>- Інтегрування етичних питань в процес відбору працівників</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Вербальна та невербальна поведінка</li> <li>- Визнання неформальних лідерів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Підвищення відповідальності за дії</li> <li>- Розпізнання та заохочення певних видів поведінки</li> </ul>

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) [410].

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 [410].

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.

Сьогодні етична інфраструктура стає важливим елементом процесу формування морально-етичних основ публічної служби та показником цілісності духовної та професійної культури сучасного публічного службовця. Для того, щоб з'ясувати, які елементи етичної інфраструктури є найважливішими при формуванні та збереженні морально-етичних основ публічної служби 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 при Президентіві України.

У 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.

Усього у дослідженні прийняло участь 36% публічних службовців віком 36 – 45 років; 35,6% віком 26 – 35 років; 15,5% віком 46 – 55 років; 7,3% віком до 25 років і 5,5% старше 56 років. Найбільшу частину респондентів (33,4%) склали публічні службовці, які мають стаж роботи в органах влади до 5 років. Майже однакову чисельність опитаних склали працівники, стаж роботи яких складає від 6 до 10 років (21,9%), від 11 до 15 років (20,6%) та від 16 до 25 років (20,1%). Найменшу категорію службовців склали ті, хто працює більше 26 років – їх було опитано тільки 4%. У опитуванні взяли участь 71,6% жінок і 28,4% чоловіків.

Отримані дані були оброблені за допомогою програмного забезпечення ОСА. Ця програма призначена для обробки та аналізу даних соціологічних та маркетингових досліджень. База даних програми ОСА сумісна з базами даних в SPSS. Для аналізу інформації використовувалися одномірні, двомірні розподілення, факторний аналіз (метод головних компонентів) та дисперсійний аналіз (статистичний метод аналізу результатів, які залежать від якісних ознак).

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 (Додаток Б). Аналітичний звіт за результатами дослідження наведений у Додатку В. В одному з питань анкети публічним службовцям було запропоновано відповісти на питання: «Що, на Ваш погляд, є найбільш дієвим для боротьби з порушенням морально-етичних норм на публічній службі в період трансформації влади?» (можна було обрати не більше трьох варіантів з запропонованих). Цікавим є той факт, що такий елемент етичної інфраструктури як професійна соціалізація (зокрема, проведення постійних тренінгів для публічних службовців з етичних питань), респонденти вважають найдієвішим способом підвищення морально-етичних стандартів на публічній службі, а саме 55,8 % обрали цей варіант. Наступні елементи етичної інфраструктури, за їх значимістю, респонденти оцінили таким чином: наявність та обов'язкове

дотримання етичного кодексу на публічній службі (42,9%); удосконалення законодавства в цій сфері (37,3%); політична воля вищого керівництва щось змінити (36,6%) та наявність гарячої телефонної лінії прийому повідомлень громадян про правопорушення публічних службовців (28,8%), посилений громадський контроль (17,4%). При цьому найменше сподівань в боротьбі з порушенням морально-етичних норм працівники органів влади покладають на наявність спеціального етичного органу (12,9%). Це визиває занепокоєння, так як виходячи з відповідей, публічні службовці не довіряють тим органам, які саме повинні забезпечувати високі морально-етичні стандарти на публічній службі. Візуалізація відповідей по даному питанню представлена на рис. 3.1.



**Рис. 3.1 Важливість елементів етичної інфраструктури у процесі формування морально-етичних основ публічної служби, у % до усіх**

Ми, звичайно, дотримуємося думки, що сприятливий морально-психологічний клімат на публічній службі можна досягти тільки якщо всі ці елементи етичної інфраструктури будуть діяти у взаємозв'язку один з одним,

але задаючи респондентам відповідне питання, ми хотіли проранжувати всі елементи та зрозуміти, на що особливо необхідно звернути увагу при формуванні ефективної сучасної етичної інфраструктури публічної служби. Вважаємо за доцільне в наступних підрозділах звернути окрему увагу на деякі з елементів етичної інфраструктури та з'ясувати їх стан в сучасних умовах розвитку публічної служби в Україні.

### **3.2. Етичні кодекси та координуючі органи як складові етичної інфраструктури**

Як відомо, 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. З урахуванням того, що законодавче закріплення етичних стандартів публічної служби ми розглянули в попередньому розділі, тому доцільно зупинитися на визначенні важливості етичних кодексів та координуючих органів в процесі підтримки високих стандартів поведінки публічних службовців.

Як ми зазначали раніше, 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 [337]. 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 [187, 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 сукупність нормативних актів, в яких визначені стандарти поведінки в професії, установлені 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 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» [69, с. 85; 138].

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 окрему увагу необхідно приділяти колективній відповідальності професії публічного службовця перед суспільством. Формування колективної відповідальності має проводитися паралельно із формуванням індивідуальної професійної етики. Саме це зумовлює необхідність розробки кодексів поведінки публічних службовців [311, 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 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 елементу 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 [142, 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 прокуратури Угорщини [123].

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 [123]. 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, 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» [213].

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 [266]. 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 [57, 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» [266].

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 добросовісної поведінки публічних службовців (рис 3.2.) [208, 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. 3.2 Роль та місце Національного агентства з питань запобігання корупції в процесі побудови інституту забезпечення доброчесної поведінки публічних службовців**

Примітка. Джерело: [208, 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» [167, с. 90]. В свою чергу до антикорупційних стандартів належать етичні стандарти, викриття корупції, механізми запобігання конфлікту інтересів тощо. Як видно з рисунку, через функціональні обов'язки Департаменту моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів здійснюється вплив на інститут забезпечення доброчесної поведінки публічних службовців, шляхом

формування та впровадження стандартів етичної поведінки, механізмів запобігання та виявлення конфлікту інтересів та контролю за дотриманням законодавчо встановлених вимог [167, с. 90].

Також НАЗК приділяє особливу увагу навчанню та підвищенню кваліфікації з етичних питань. З метою забезпечення консультаційної 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 [113].

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 [278].

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 організацію 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.

### **3.3. Професійна соціалізація як елемент інституціональної підтримки морально-етичних основ публічної служби в Україні**

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.

Слід акцентувати увагу, що на професійний розвиток публічних службовців впливають різні фактори, такі як: потреба в професіоналах, престиж публічної служби, здатність на професійному рівні вирішувати сучасні державно-управлінські завдання. Не менш важливим фактором є і

професійна соціалізація та адаптація. 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 статі 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 [133, 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 [462].

Також у соціалізації можна виокремити періоди. Одним з періодів є – первинна соціалізація. Вона охоплює час перебування особи в інституті сім'ї, в якому закладаються основні ціннісні орієнтації людини і формується перший соціальний досвід. На думку професора В. В. Кобильченко первинна соціалізація у формуванні особистості відіграє особливо важливу роль, коли дитина ще несвідомо засвоює зразки й манеру поведінки, типові реакції старших на ті або інші проблеми. Саме в цей період індивід вбирає в себе загальні цінності в процесі спілкування зі значущими для нього іншими

людьми. Є безліч переконливих доказів того, що в родинях із міцними, теплими емоційними контактами, уважним ставленням батьків до дітей у останніх активніше формуються такі якості, як доброзичливість, здатність до співпереживання, самостійність, ініціативність, уміння правильно вирішувати конфліктні ситуації та ін. Численні емпіричні психологічні дослідження переконливо підтверджують залежність девіантної поведінки від первинної соціалізації: кількість осіб з девіантною поведінкою більша в тих випадках, коли соціалізація відбувалася в умовах сімейного неблагополуччя або в неповних родинях [132]. Отже, у публічного службовця, як і у більшості людей, основні ціннісні орієнтації закладаються в період його перебування в інституті сім'ї. Носіями культурних і моральних зразків виступають близькі люди: батьки, брати, сестри і т.д. Тому при прийомі на публічну службу, на нашу думку, бажано обов'язково ознайомлюватися з інформацією про родинні зв'язки кандидата на посаду та брати до уваги його минуле.

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, на нашу думку, 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. Вхідження 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. Даний процес розглядається як соціалізація індивіда з метою засвоєння ним цінностей та цілей організації. Функції керівника в цій сфері охоплюють дисципліну, мораль, стимули, контроль, освіту та навчання підлеглого службовця [135; 136]. 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 імпонує 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 [398]. 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 [209, 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 [147].

Цікавим є підхід О. В. Кулікової та К. О. Древіс, які поділяють процес адаптації публічного службовця на 6 етапів, кожен з яких має на увазі проведення певних адаптаційних заходів та застосування конкретних інструментів адаптації: попередній; вступний; ознайомлювальний; входження в посаду; оцінний; заключний [165].

Етап 1. Попередній. Реалізується до початку роботи нового співробітника в державному органі. На цьому етапі є необхідність у певних діях, таких як: підготовка робочого місця; визначення наставника; підготовка «комплекту для новачка» (пакет друкованих документів, що містять інформацію про структуру, ПІБ співробітників, телефонний довідник, локальні нормативні документи про організацію праці та ін., нормативні

документи та інші документи); інформування колектив про нового співробітника.

Етап 2. Вступний. Реалізується в перший день прийому співробітника в організацію. Особливість вступного етапу для публічного службовців полягає в тому, що нового співробітника необхідно буде ознайомити з особливим режимом проходження на територію установи та в певні підрозділи (якщо є такий режим), з вимогами щодо безпеки роботи з документами тощо.

Етап 3. Ознайомчий. Реалізується протягом першого тижня роботи співробітника на посаді. На цьому етапі відбувається: вивчення новим співробітником мінімально необхідної нормативно-правової бази, яка пов'язана з його роботою; ознайомлення нового співробітника з колегами із суміжних підрозділів, з якими буде безпосередньо пов'язана робота нового співробітника; інформування нового співробітника про структуру управління організації, підпорядкованість, регламент роботи з документами; ознайомлення з інформаційними технологіями, з якими буде пов'язана основна робота нового співробітника.

Етап 4. Вхідження в посаду. Тривалість даного етапу визначається випробувальним терміном, встановленим для конкретної посади. На цьому етапі важливим є забезпечення ефективної роботи з наставником. Адаптація до посади публічної служби передбачає розуміння публічними службовцями обсягу прав, обов'язків, повноважень та відповідальності під час обіймання певної посади в органі державної влади. Успіх цього етапу адаптації залежить від ступеня відповідності професійної компетентності публічного службовця вимогам посади, його здатності щодо реалізації наявних знань, умінь та навиків при виконанні посадових обов'язків.

Етап 5. Оціночний. Здійснюється за два тижні до кінця випробувального терміну і включає в себе наступні дії: нагадування керівнику про закінчення випробувального терміну співробітника; надання наставнику і керівнику бланків для оцінки діяльності нового співробітника в період випробувального терміну.

Етап 6. Заключний. Цей етап, за думкою О. В. Кулікової та К. О. Древе, необхідно реалізувати за три дні до кінця випробувального терміну і здійснити наступні дії: контроль заповнення оціночних форм; обговорення результатів входження в посаду нового працівника; підведення підсумків (в разі негативного рішення – пропозиція переведення на інше місце роботи у межах установи або відмову в роботі); проведення бесіди зі співробітником за участю керівника, наставника, співробітника служби персоналу; уточнення ключових завдань на рік, розробка плану індивідуального розвитку працівника [165, с. 68 – 71].

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 виконуваною роботою, входження в колектив, встановлення ділових відносин з керівником, морально-психологічна сумісність, прийняття цілей, цінностей, принципів, норм публічної служби [439].

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 [115]. 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 [152]. 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 [200].

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 [311, с. 307].

Кінцевим результатом професійної ідентифікації виступає формування професійно-етичної ідентичності публічного службовця, яка включає професійне-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 adeptів професійного співтовариства [463]. 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.

Професійна інтеграція забезпечує вибір публічними службовцями особистісних стратегій досягнення життєвих і професійних цілей, їх

співвіднесення з цілями, цінностями і принципами публічної служби, в результаті чого відбувається усвідомлене входження особистості в професію, практико-орієнтоване освоєння професійної діяльності, а в кінцевому рахунку професійний та особистий розвиток особистості. Професійну інтегрованість характеризують, як повне занурення в професійне життя, задоволеність обраною професією, постійне підтвердження своєї професійної значущості, потрібності і корисності.

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 [289]:

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» [263]. 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 Президентові України – вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України.

В Україні для публічних службовців передбачено обов'язкове підвищення кваліфікації, створена система професійної освіти, яка складається з Національної академії державного управління та її інститутів, магістерських навчальних програм у вищих навчальних закладах,

регіональних центрів підвищення кваліфікації кадрів і аналогічних центрів у кожній області. Слід акцентувати увагу, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 6 лютого 2019 р. № 106 за результатами професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування нараховуються кредити ЄКТС, які підлягають обліку (ведеться службами управління персоналом). Публічні службовці повинні набирати не менше одного кредиту ЄКТС протягом календарного року, обсяг якого становить 30 годин. Відповідно до «Порядку нарахування кредитів ЄКТС за результатами професійного навчання» затвердженого Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 12 грудня 2019 р. № 226-19 кредити ЄКТС нараховуються за такими видами професійного навчання:

– підготовка за освітньо-професійною програмою для здобуття ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»;

- підвищення кваліфікації;
- стажування;
- самоосвіта.

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. Отже, важливим моментом удосконалення навчання публічних службовців є становлення інституту наставництва, адже спадковість знань, навичок і досвіду відіграє важливу роль у ефективності публічного управління [66, 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 [145], Хартія основних прав Європейського Союзу [385], Рекомендація щодо професійного навчання № 117 [305], Рекомендація про розвиток людських ресурсів: підготовку кадрів і безперервне навчання № 195 [304], Меморандум безперервної освіти Європейського Союзу [196], Рамка кваліфікацій Європейського простору вищої освіти [445] 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 [185]) та інформальне навчання (спрямоване на саморозвиток особистості) [196].

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 [144].

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 [228, 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; в Боснії і

Герцеговині передбачається закріплений законодавчо обов'язок інформувати всіх співробітників органів державного управління про основні принципи етики (Закон «Про державну службу», ст. 50); 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 [417, с. 15].

Для багатьох країн світу 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. За результатами нашого соціологічного дослідження, респонденти також вважають професійно-етичне навчання одним із головних елементів етичної інфраструктури, яка допомагає формувати та забезпечувати морально-етичні основи публічної служби (цей варіант вибрали 55,8 % респондентів). Це є свідченням того, що публічні службовці потребують постійного вдосконалення своїх знань та навиків з цього питання. В своїй професійній діяльності вони постійно стикаються з дилемами, як правильно вчинити в тій чи іншій ситуації. Тому для них є просто необхідними регулярні тренінги та тематичні курси, 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.

У монографії Т. Е. Василевської (2008 р.) були виокремлені можливі елементи професійно-етичного навчання для публічних службовців. На нашу думку, вони не втратили своєї актуальності і сьогодні, а саме:

- висвітлення етичних питань у курсах гуманітарного спрямування вищої освіти (у курсах з етики, філософії, політології, соціології, психології, теорії менеджменту тощо) та професійно-етичних проблем – у спеціалізованих дисциплінах з публічного управління та адміністрування;
- викладання курсів етики публічного управління в межах бакалаврської та магістерської програм з публічного управління та адміністрування;
- навчальна, просвітницька та виховна робота в організаціях, колективах публічних службовців;
- здобуття знань і відпрацювання навичок розв’язання професійно-етичних проблем на курсах підвищення кваліфікації публічних службовців;
- участь теоретиків і практиків у конференціях, семінарах з етичної проблематики;
- ознайомлення з проблемами етики публічного управління, що висвітлені в періодиці та інших виданнях;
- самоосвіта тощо [34, с. 285 – 286].

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 Закони 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.

### **3.4. Інформаційні технології в процесі професійно-етичного навчання**

Беззаперечно 2020 рік увійде у світову історію як рік, який поділив життя сучасного людства на «до» та «після» глобальної пандемії, яка істотно змінила всі сторони суспільного життя. В умовах розвитку інформаційного суспільства, впровадження дистанційного та електронного навчання, яке стало більш розповсюдженим в період пандемії COVID-19, особливої актуальності набувають інтерактивні мережеві комунікації та хмарні технології, що надають додаткові можливості для моделювання навчально-інформаційного середовища. Для публічних службовців це є досить актуальним, адже в цьому процесі переважає не просто передача інформації в

аудиторії та її пасивне сприйняття, а складається новий спосіб комунікативної (індивідуальної або групової) взаємодії, що допомагає забезпечити більш практичну орієнтованість навчання публічних службовців.

Упровадження інформаційних технологій в процесі професійно-етичної освіти публічних службовців, у тому числі, запровадження інноваційних методів оцінювання результатів їх підвищення кваліфікації, є необхідною умовою забезпечення безперервності навчання відповідно до Меморандуму безперервної освіти Європейського Союзу («A Memorandum of Lifelong Learning») [196].

Впровадження і активне використання мережевих комунікацій є одним із головних принципів побудови віртуального освітнього середовища, яке останнім часом набуває все більшого поширення. З-поміж іншого, до основних можливостей такого середовища в процесі формування навчального етичного стандарту публічних службовців відносять:

- реалізацію колективних та індивідуальних траєкторій навчання;
- заохочення проектної діяльності;
- проведення занять в режимах інтерактивного та дистанційного навчання;
- підтримання різних форм мережевої взаємодії;
- забезпечення інструментальних засобів для роботи з електронними освітніми ресурсами.

Інструментальними засобами комп'ютерних комунікацій є глобальна мережа Інтернет та Інтернет-трансляції, електронна пошта, електронний конференцзв'язок, відеоконференції тощо. В процесі професійно-етичного навчання дані засоби допомагають як публічним службовцям, так і викладачам спільно використовувати інформацію, бути здатними ідентифікувати етичні проблеми та взаємодіяти у їх вирішенні, публікувати свої ідеї та коментарі стосовно свого бачення розв'язання етичних дилем, брати участь у вирішенні етичних задач та їх обговоренні, створювати спільні проекти та просто спілкуватися.

Щодо самого поняття «мережева комунікація», то на думку Л.В. Куцак, – це об'єднання в єдину цілісну систему мети, змісту, дидактичного комплексу (педагогічних умов, методів, прийомів, засобів, інформаційно-технологічного забезпечення) та результатів навчально-виховного процесу, побудованих на ідеї спільності її учасників [171]. Специфікою існування мережевих комунікацій є використання новітніх технічних засобів зв'язку і комунікації, які формують нову комунікаційну структуру. При цьому мережева комунікація виступає основою при створенні інтернет-спільнот та організації соціальних мереж [67].

Ці нові технології надають можливості всім учасникам навчального процесу реалізувати ділові контакти між собою в онлайн-режимі. Нині виділяють чотири типи комп'ютерних комунікацій в Інтернеті.

– перший вид являє собою асинхронну комунікацію між двома комунікантами в режимі електронної пошти (e-mail). Це характеризує використання каналів електронного зв'язку для передачі інформації віддаленим один від одного користувачам, які в даний момент можуть не бути присутнім в мережі Internet.

– другий – рознесений за часом взаємозв'язок між багатьма користувачами електронних підписників через спеціальні програми - літсервери (litservers), on-line (usenet), електронні дошки оголошень (electronic bulletin boards). У цьому випадку користувач замовляє послугу або підписується на програму, за якою він отримує послання з певної групи, найчастіше - на конкретну тему.

– відносини третього типу будуються в режимі пошуку сайту з метою отримання асинхронної інформації, на основі якої будуються відносини людей. Сайти можуть використовуватися в форматі FTR (file transfer protocol - правила переносу файлів в Мережі), у вигляді веб-сайтів, Гофер (система для пошуку інформації в Інтернеті).

– синхронна комунікація є четвертим різновидом інтернет-комунікацій. Це комунікація один на один, комунікація з декількома або з

багатьма користувачами. Прикладом можуть служити програми мережових комп'ютерних ігор, чати, соціальні мережі [394].

Хмарні технології, як основа мережових комунікацій – це одна велика концепція, що включає в себе багато різних понять, зміст яких стосується деякої послуги. В сучасному науковому дискурсі термін хмара (cloud) розуміється як новітній інноваційний спосіб організації інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, який полягає у розгортанні на видалених (хмарних) майданчиках постачальників (провайдерів) послуг технічного та програмного забезпечення. По суті справи, хмара – це один величезний віртуальний сервер. У свою чергу, хмарні (розсіяні) обчислення (cloud computing; використовується також термін «хмарна (розсіяна) обробка даних») являють собою спосіб обробки даних, згідно з яким комп'ютерні ресурси й потужності надаються користувачеві як інтернет-сервіс. Це сервісні моделі надання споживачам можливості повсюдного та зручного мережового доступу до загального пулу обчислювальних ресурсів (мереж передачі даних, серверів, сховищ, додатків, сервісів тощо), які конфігуруються і утворюють «хмару» [361]. За своїм змістом, хмарна обробка даних – це парадигма, в рамках якої інформація постійно зберігається на інтернет-серверах і тимчасово керується на клієнтському боці, наприклад, на персональних комп'ютерах, ігрових приставках, ноутбуках, смартфонах і т. ін. Хмарні технології розуміються технології розподіленої обробки даних, в яких комп'ютерні ресурси і потужності надаються інтернет-користувачеві як онлайн-сервіс [314]. Це такі технології, які надають користувачам мережі інтернет доступ до комп'ютерних ресурсів сервера і використання програмного забезпечення як онлайн-сервісу [211].

Відзначимо, що на базі хмари працюють усі соціальні мережі, файлообмінники, YouTube, e-mail клієнти, надаються публічні послуги тощо. По суті справи, хмарні технології є електронним сховищем даних в мережі інтернет, що дозволяє зберігати, редагувати, ділитися цікавими файлами і документами з іншими користувачами, а також створювати в онлайн-сервісах

нові електронні продукти. Головна функція хмарних технологій полягає в задоволенні запитів користувачів, які потребують віддаленої обробки даних [230].

Для сучасного професійно-етичного навчання публічних службовців хмарні технології є передовою інформаційно-комунікаційною платформою, що допомагають йому в більш зручному форматі займатися самоосвітою, саморозвитком та удосконалювати свої морально-етичні компетентності. Застосування хмарних технологій в професійно-етичному навчанні дозволяє здійснювати комунікацію між необмеженою кількістю зацікавлених слухачів через використання менеджерів і електронного листування, доступних в будь-якому браузері; колаборацію через колективну роботу над моделюванням можливих варіантів вирішення етичних дилем та прогнозування їх можливих наслідків; кооперацію через співробітництво, взаємозв'язок осіб у процесі їх діяльності.

Суб'єктами хмароорієнтованого навчального середовища є викладачі, студенти, слухачі, керівники ЗВО, адміністратори. Важливо відзначити, що хмарні технології дозволяють здійснювати як індивідуальну навчальну діяльність суб'єктів через пошук необхідної інформації в інтернеті і виконання індивідуальних завдань, так і колективну за типами викладач↔слухач типу «один на один», так і викладачі↔слухачі за груповою формою взаємодії.

До об'єктів архітектури хмароорієнтованого навчального середовища відносяться: електронна пошта, система планування, е-записничок, адресна книга, календар, структуроване сховище навчально-методичних матеріалів, доступне для всіх користувачів, онлайн-опитування і тестування, програмне забезпечення, конструктор сайтів, система відеоконференцій, система управління користувачами, корпоративна мережа [186]. У своїй професійній діяльності викладач може використовувати будь-який із видів залежно від мети застосування сервісу, а їх об'єднання в єдину систему і комплексне застосування дозволяє побудувати «хмару над університетом», яка здатна

замінити локальну мережу, не потребуючи сервера. Хмарні ресурси дозволяють зберігати навчальну інформацію на загальному інформаційному ресурсі навчального співтовариства, організувати спільну навчальну роботу і спільне зберігання навчальних модулів, контролювати результати самостійної роботи слухачів в будь-який час і в будь-якому місці, забезпечити індивідуальну творчу роботу в рамках окремих предметів або навчальних кейсів [59].

Багато дослідників, звертають увагу на переваги і можливості хмарних технологій, а інші, навпаки наголошують на його недоліках. Саме тому для об'єктивного аналізу особливостей їх використання в процесі професійно-етичного навчання публічних службовців вважаємо за доцільно визначити його переваги і недоліки. Вагомими плюсами хмарних технологій, які свідчать про можливість і необхідність їх застосування у процесі підготовки публічних службовців належать наступні їх характеристики:

1. Доступність і мобільність – хмари доступні всім з будь-якої точки, де є інтернет, з будь-якого пристрою з браузером. Комфорт і зручність користування хмарними обчисленнями забезпечується відповідною кастомізацією (індивідуалізацією) та універсальністю пристроїв, що підключаються. Зважаючи на це, тьютор за допомогою хмарних технологій може не лише використовувати традиційні форми і методи навчання, а й створювати умови для навчання всюди. Їх використання не вимагає яких-небудь специфічних знань і навичок, все досить просто, абсолютно зрозуміло, як натискати ті чи інші кнопки, як в принципі користуватися програмою. Ця перевага є вельми значимою для публічних службовців, адже основною перешкодою для їх етичного навчання та підвищення кваліфікації, зазвичай, є відсутність вільного часу та незручність в процесі використання традиційних форм навчання, зокрема отримання офлайн освіти в іншому регіоні.

2. Економність, оскільки хмарні технології не потребують додаткового програмного забезпечення для застосування і, більшість з них абсолютно

безкоштовні, тобто не потребують фінансових витрат ЗВО на власне програмне забезпечення і роботу фахівця з обслуговування локальних ІТ-технологій.

3. Висока технологічність і гнучкість. В розпорядження користувача надаються великі обчислювальні потужності, які використовувати для зберігання, аналізу та обробки даних. Необмеженість обчислювальних ресурсів (диски, пам'ять, процесор) досягаються за рахунок використання систем віртуалізації [58]. При цьому усі необхідні ресурси надаються провайдером автоматично, а вся інформація у хмарному сховищі завжди підтримується в актуальному стані.

4. Надійність. На думку багатьох експертів, надійність, яку забезпечують сучасні хмарні обчислення, набагато вища за надійність локальних ресурсів, оскільки лічені університети спроможні придбати й включити до свого складу повноцінний центр обробки даних.

Для формування навчального етичного стандарту публічних службовців хмарні сервіси надають такі можливості:

1. Платформа для співпраці та форум для обміну ідеями, оскільки вони дозволяють працювати декільком користувачам одночасно, створювати групові проекти та оптимізувати плани співпраці учасників освітнього процесу. Це виховує критичне мислення публічних службовців, сприяє глибшому вивченню і усвідомленню професійно-етичних цінностей, принципів і норм, вмінь і навичок їх практичного застосування в службовій діяльності. Крім того, є можливість колективного аналізу професійної проблеми, вироблення альтернативних варіантів її розв'язання, їх оцінки з погляду етичних норм. Це сприяє максимальному залученню публічних службовців до процесу навчання, підвищуючи їх відповідальність і підзвітність. Вони стають творцями інформації, замість того, щоб бути її споживачами і розвивають власну особистість.

2. Зберігання необмеженої кількості навчальної інформації без зовнішніх накопичувачів. Завдяки цьому публічний службовець має всі

необхідні навчально-методичні матеріали на своєму комп'ютері. Викладач надає доступ до необхідного навчального матеріалу. Хмарні технології надають унікальну можливість розмістити для ознайомлення матеріал мас-медіа, який дає можливість аналізувати етичні проблеми в сучасному соціальному контексті, розуміти використання теоретичних знань у відповідних реальному житті ситуаціях. Обговорення матеріалів і повідомлень мас-медіа допомагає не тільки підвищувати зацікавленість і мотивацію публічних службовців у навчанні, але й постійно знаходитися в курсі сучасних подій у різних сферах суспільного життя, накопичувати соціальний та політичний матеріал, знайомитися з інноваціями, формувати власний світогляд та ідентичність [449].

3. Розширення обсягів змісту навчального матеріалу, що вкрай необхідно саме для публічних службовців, подальша робота яких залежить від їх вміння орієнтуватися у навколишніх подіях і надавати аргументовану власну думку. Такі вміння можна виробити лише за рахунок ознайомлення зі значним матеріалом, який не завжди вкладається у рамки аудиторного спілкування. Хмарні технології допомагають викладачеві створювати та завантажувати навчальні матеріали, влаштовувати дискусії та організовувати персональне спілкування зі слухачами у хмарі. При цьому різноманіття форм подачі матеріалів, наявне у сучасній web-мережі дозволяє будь-якому слухачу знайти найзручніший для нього спосіб сприйняття навчальної інформації – відео, презентації, тексти, аудіозаписи тощо. Все це сприяє інтенсифікації навчання і збільшення обсягів навчання.

4. Швидка оновлюваність. Хмарні технології дозволяють вносити корективи у навчальний матеріал за потреби і враховувати напрацювання публічних службовців, наприклад їх презентацій, аудіо- та відеороликів для наступних слухачів курсів дисциплін. Вони дозволяють знизити витрати на процес навчання, підвищити якість підготовки за рахунок оперативної зміни навчальних планів, формування та надання спільного доступу до навчальних

матеріалів. Разом з тим, хмарні сервіси легко інтегруються з іншими хмарними системами та динамічно адаптуються до мінливих сучасних вимог.

5. Відкритість освітнього середовища і особисто-орієнтовний підхід до кожного. Публічні службовці, що навчаються, бачать роботу один одного, зауваження і вказівки викладачів, враховують свої і «чужі» зауваження у своїй роботі. У результаті цього робота слухацької групи стає більш усвідомленою, а викладач має можливість в інтерактивному режимі керувати процесом роботи, залишаючи коментарі і звертаючи увагу на переваги і недоліки представлених робіт, надавати конкретну і своєчасну допомогу, ефективно управляти роботою слухачів, регулярно відслідковувати її результати, здійснювати корекцію. Реалізуються можливості передачі знань через он-лайн заняття, вебінари, інтегровані практичні заняття, кооперативні лабораторні роботи – і забезпечується гнучкість освітнього процесу [164].

Якість навчання з використанням хмарних технологій підвищується за рахунок швидшої адаптації публічних службовців до навчального матеріалу з урахуванням їх можливостей і здібностей; вибору більш відповідного для них методу засвоєння предмета; регулювання інтенсивності навчання на різних етапах навчального процесу; самоконтролю; підтримки активних методів навчання; образної наочної форми подання матеріалу, що вивчається; модульного принципу побудови, що дає змогу використовувати окремі складові хмарних технологій; розвитку самостійного навчання.

Ці переваги хмарних технологій є вельми важливими для публічних службовців, адже через необхідність постійного самовдосконалення та велику зайнятість за основним місцем роботи, хмарні технології є комфортним навчальним середовищем для багатьох з них. В процесі навчання публічних службовців, можливості хмарних технологій можна використовувати для вирішення найрізноманітніших завдань: ефективно організувати колективну роботу, довгострокову проектну діяльність, міжнародні обміни; отримувати можливість безперервної освіти і самоосвіти, мережевої роботи людей, що знаходяться в різних країнах. Хмарні технології

дозволяють оптимізувати витрати власного часу та досягти єдиної мети, на яку спрямований навчальний процес.

Серед недоліків застосування хмарних технологій у освітньому процесі зазвичай називаються технічні (необхідність постійного підключення до мережі Інтернет, залежність навчального процесу від якості Інтернет-каналу [396], неможливість зберегти проміжні етапи обробки інформації), безпекові (побоювання через передачу контролю над конфіденційною інформацією та продуктами інтелектуальної власності стороннім провайдерам і серверам, уразливість хмар з точки зору інформаційної безпеки) і соціальні (не усе можна перенести в хмарне середовище через обмеженість набору доступних інструментів, поява величезних обсягів неконтрольованої інформації) проблеми. Крім того до недоліків слід віднести: відсутність живого контакту між учасниками освітнього процесу; висока трудомісткість на першому етапі створення курсів дистанційного навчання; неможливість 100% контролю знань слухачів і процесу навчання. Також існує думка, що у довгостроковій перспективі хмарна модель може виявитися дорожчою, ніж розміщення локального (традиційного) сервера [450].

Слід зазначити, що професійне навчання публічних службовців має свої особливості, адже воно здійснюється з урахуванням принципів навчання дорослих (андрагогічних принципів), що вимагає інших підходів до організації навчального процесу, та має здійснюватися упродовж всього життя, як визначено Меморандумом безперервної освіти Європейського Союзу [196; 292].

Крім того, навчання дорослої людини, по-перше, необхідно здійснювати враховуючи психологічні особливості цього навчання, а, по-друге, перевагу слід віддавати інтерактивним методам навчання, які найбільш ефективно забезпечують комунікаційні зв'язки того, хто навчає, і того, хто навчається, сприяють утвердженню партнерських відносин, урахування професійного і життєвого досвіду обох суб'єктів педагогічної взаємодії [292; 333].

В умовах стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій значні можливості для підвищення морально-етичної компетентності публічного службовця надають дистанційні курси. Слід зазначити, що для публічних службовців використання хмарних технологій, особливо в умовах глобальної пандемії, виявилися більш зручними та мотивуючими до знань. Багато науковців, в останній час, звертають увагу, що серед публічних службовців все більшої популярності набуває електронне навчання, у тому числі, масові онлайн-курси, віртуальне навчання, впровадження хмарних технологій, ігрових технологій [40; 55; 130; 170; 360]. Адже електронні освітні ресурси створюються для модернізації освіти, змістовного наповнення освітнього простору, забезпечення рівного доступу учасників навчально-виховного процесу до якісних навчальних та методичних матеріалів незалежно від місця їх проживання та форми навчання, створених на основі інформаційно-комунікаційних технологій [268]. Також дистанційне навчання з використанням різних хмарних сервісів збільшує частку самостійного освоєння матеріалу і це в свою чергу поступово забезпечує вироблення таких якостей, як самостійність, відповідальність, організованість і вміння реально оцінювати свої сили і приймати зважені рішення, що є дуже важливим для успішної кар'єри публічного службовця.

Зокрема, при підготовці публічних службовців у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (ДРІДУ НАДУ) широко використовуються Web-додатки від Google Apps як комунікативно-освітні технології. Зручність і ефективність використання інструментів Google Apps, оцінили не тільки викладачі академії і слухачі денної форми навчання, а й ті, хто вчиться на заочній формі. Слухачам заочної форми навчання Google Apps практично повністю дозволяє вирішити проблему взаємодії з викладацьким складом і навчальним середовищем. Гнучка система оцінки знань в поєднанні з індивідуальними і груповими форматами занять і проходження тестів створюють всі умови для освоєння будь-яких обсягів знань.

Дистанційне навчання публічних службовців на основі різних хмарних технологій дозволяють реалізувати всі поставлені завдання і підвищити практичні навички, що стосуються робочих процесів. Впровадження хмарних технологій в систему навчання публічних службовців дозволяє вирішити певні складності класичного формату освіти та досягти оптимальних результатів для публічних службовців, з одночасним зниженням витрат.

Якщо звернути увагу на зміст освітньо-професійної програми підготовки магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» у ДРІДУ НАДУ, то слід констатувати, що навчальний модуль з професійної етики публічної служби, нажаль, в цій програмі відсутній. Звичайно морально-етичні питання опосередковано розглядаються в інших навчальних дисциплінах, таких як : «Публічна служба», «Місьцеве самоврядування в системі публічного управління», «Публічне управління в соціогуманітарній сфері», «Антикорупційна політика в органах публічної влади» (вибіркова дисципліна) та ін. Однак, на нашу думку, вкрай необхідним є введення у навчальну програму повноцінного курсу, який би стосувався морально-етичних основ публічної служби, тим паче, що подібний курс існував декілька років назад і не відомо чому він зник з навчальної програми. Основними завданнями цього курсу повинно бути ознайомлення слухачів з основами професійної етики, етики публічного службовця, етикету, вироблення й закріплення навичок етичного поведіння на публічній службі, розширення та систематизація уявлень про етичні аспекти публічної служби, посилення інтересу до професійно-етичних проблем та поглиблення потреби у моральному самовдосконаленні.

У системі підвищення кваліфікації публічних службовців морально-етичні компоненти навчальних програм мають схожий вигляд. Хоча тематичні плани і включають професійно-етичну тематику (в основному це теми пов'язані з корупцією та вирішенням конфлікту інтересів), однак на освоєння цих питань відводиться, як правило, дві-чотири академічні години.

Звичайно, за дві години дуже складно розшири знання, вміння та навички публічних службовців з даного питання.

Нами було запропоновано тренінгову програму підвищення кваліфікації публічних службовців за темою «Морально-етичні основи публічної служби» (Додаток Д). Тренінгова програма орієнтована на державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та має на меті підвищення рівня професійної, морально-етичної компетентності публічних службовців шляхом розвитку їх знань, умінь, навичок в процесі запровадженні високих стандартів морально-етичної поведінки в системі публічної служби. Дана програма включає 9 основних тем, а саме:

1. Морально-етичні основи публічної служби: сутність, специфіка, проблематика.
2. Етична інфраструктура в системі публічної служби.
3. Дотримання правил етичної поведінки публічними службовцями.
4. Добросесність як форма протидії корупції.
5. Конфлікт інтересів на публічній службі та методи його врегулювання.
6. Етикет як складова позитивного образу публічного службовця.
7. Формування організаційної культури та її вплив на формування морально-етичної поведінки публічного службовця.
8. Модель безперервного морально-етичного навчання публічних службовців.
9. Контроль та оцінювання рівня морально-етичних компетентностей публічного службовця.

Результатом вивчення зазначених тем, на нашу думку, повинно стати підвищення рівня морально-етичної компетентності публічного службовця, зокрема, він повинен навчитися: розв'язувати складні морально-етичні дилеми, враховуючи вимоги законодавства, виявляти правові колізії та проблеми, розробляти проекти нормативно-правових актів для їх усунення; підпорядковувати особисті інтереси державним пріоритетам та

загальнолюдським цінностям; уникати конфлікту інтересів на публічній службі; здійснювати ефективну комунікацію, аргументувати свою позицію, використовуючи при цьому морально-етичні принципи та норми етикету; уміти гідно представляти органи публічної влади у взаємодії з інститутами громадянського суспільства, громадськістю шляхом поєднання офіційних повноважень і особистого авторитету; сприяти формуванню позитивної репутації публічної служби та підвищенню рівня довіри до неї у населення.

Цей курс доречно використовувати і в дистанційному і в традиційному форматі підвищення кваліфікації публічного службовця. Публічні службовці повинні мати можливість самостійно обирати формат навчання, який їм більш зручний.

Також слід звернути увагу, що в Україні існують різні дистанційні курси з етичної проблематики. Зокрема, в Університеті державної фіскальної служби України є дистанційний курс «Етика спілкування і діловий етикет державного службовця, посадової особи місцевого самоврядування», який передбачає формування етико-аксіологічного ставлення до складних процесів суспільного і професійного спілкування та діалогу в контексті реалізації своїх посадових обов'язків [103]. Також поглиблення знань щодо норм професійної етики державного службовця, засад функціонального управління державною службою, методів, критеріїв та технологій оцінки ефективності управлінської діяльності, правового статусу державних службовців, загальних вимог, прав, обов'язків, гарантій, заохочення та встановлених до них правил поведінки надає дистанційний курс цього Університету за темою: «Державні службовці: новації законодавства» [84].

На платформі «Prometheus» розміщено відкритий онлайн-курс «Взаємодія органів державної влади з громадськістю», метою якого є ознайомлення публічних службовців із сучасними принципами, стандартами, механізмами та інструментами взаємодії органів державної влади з громадськістю, а також розвинути їхні навички планування, здійснення та оцінки результатів взаємодії з громадськістю. Також на цій платформі

містяться наступні курси: «Стандарти належного врядування для організацій громадянського суспільства», «Навчання для депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад», «Ефективна взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю», «Державним службовцям про державну службу» та ін. [38]. Хоча в назвах цих курсів і не має етичної складової, однак вони опосередковано зачіпають питання професійної етики. Зокрема, вони торкаються питань громадського контролю за етичною поведінкою публічних службовців, розбудови системи належного врядування на принципах доброчесності, відкритості, прозорості.

Також цікавим є проєкт Національного агентства України з питань державної служби «Етична абетка держслужбовців». За допомогою серії коротких відеороликів Голова агентства роз'яснює, яким має бути насправді етичний публічний службовець [104]. На нашу думку, ці ролики є дуже корисними для публічних службовців, адже дозволять на практиці зрозуміти, як поводити себе в різних конфліктних ситуаціях.

Слід зазначити, що хмарні технології стали важливим елементом навчального процесу публічних службовців, особливо в умовах глобальної пандемії. Вони надають можливість організувати загальний комунікаційний простір, використовувати нові форми роботи; організувати вільний обмін документами, необхідними для проведення занять, зокрема, навчально-методичними ресурсами і виконаними практичними завданнями; організувати загальне контекстне середовище для виконання творчих завдань. Особливо хмарні технології мають стати у нагоді при підготовці публічних службовців, комунікація з якими не може обмежуватися асинхронними засобами електронної пошти і месенджерів. Робота за принципом «викладач опублікував на сайті завдання → слухач виконав його у письмовому вигляді і надіслав на перевірку викладачеві» не буде ефективною для них, оскільки публічні службовці під час навчання повинні вчитися висловлювати власну думку аналізуючи навколишню соціально-політичну ситуацію з урахуванням всіх латентних явищ, до виявлення яких

можна дійти тільки у процесі особистого спілкування із викладачем засобами відеозв'язку в режимі реального часу [108].

Крім того необхідним є надання слухачам можливості розширити свій обсяг знань шляхом відкриття доступу до освітніх матеріалів, які не вкладаються у часовий розподіл традиційного академічного курсу і відводиться на самостійну роботу. Остання, до речі, потребує наявності у публічних службовців такої важливої риси як самодисципліна, яка їм дуже потрібна і в процесі виконання своїх службових обов'язків. В більшості випадків матеріал, винесений на самостійне опрацювання залишається поза їх увагою. Для позитивного вирішення такої ситуації стануть у нагоді саме хмарні технології, які допоможуть забезпечити управління і мотивацію для ознайомлення з самостійними матеріалами. Хмарні технології, таким чином, дозволяють побудувати інноваційну модель навчального процесу, який є відкритим, гнучким, динамічним, вільним від просторово-часових обмежень, постійно оновлюваним та комплексним, оскільки забезпечує особисто-орієнтований підхід до кожного і разом з тим надає можливість комплексної роботи [386], що вкрай необхідно для формування у сучасних, дуже індивідуалізованих слухачів публічного управління та адміністрування, вміння працювати колективно в групі над вирішенням актуальних завдань публічного управління і підготовкою проєктів суспільного розвитку.

Хмарні технології дозволяють організувати процес інтерактивної онлайн-комунікації між учасниками навчального процесу, а отже є незамінним для дистанційної освіти в умовах глобальної пандемії та карантинних обмежень. Однак, на нашу думку, і після їх зняття хмарні технології повинні використовуватися при підготовці публічних службовців в якості доповнення до класичних форм очного навчання для організації самостійної роботи слухачів денної та заочної форм навчання, підготовки магістерських робіт, адже саме вони сприяють розвитку їх критичного мислення та підвищенню ефективності діяльності, відіграють важливу роль у забезпеченні навчання упродовж життя. Однак, хмарні технології ніколи не

замінять процес безпосереднього «живого» спілкування, оскільки саме воно дозволяє відійти від шаблонів, що особливо актуально у процесі підготовки публічних службовців, оскільки викладач залишається ключовою фігурою навчального процесу.

### **Висновки до розділу 3**

1. Зазначено, що основою реформування публічної служби повинно бути саме підвищення та підтримка високих стандартів доброчесності публічних службовців. Це можна досягти за допомогою ефективної етичної інфраструктури, яка складається з різних механізмів підтримки, що допомагають створити сприятливий морально-психологічний клімат в органах публічної влади. Зазначено, що до основних елементів етичної інфраструктури, які були виділені Експертами Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (OECD) ще в 1996 р. відносять: політичну волю, законодавство, кодекси поведінки, механізми звітності та нагляду, громадський контроль, професійну соціалізацію, координуючі органи, умови підтримки публічної служби.

Проаналізовано підхід, де етична інфраструктура розглядається через три основні системи: формальну, неформальну та лідерство. Цей підхід дозволив зрозуміти, як етичні цінності та принципи поширюються всередині публічної служби. Тобто це відбувається в основному через формальні та неформальні зв'язки, а також за допомогою керівників (організаційних лідерів). Показано, що формальна система включає документально підтвержені та стандартизовані дії (системи зв'язку, спостереження та санкціонування). Формальні системи зв'язку – це ті системи, які офіційно передають етичні цінності та принципи (законодавство, етичні кодекси поведінки, заяви про місію, письмові стандарти поведінки та навчальні програми, координуючі органи, процедури звітності та нагляду). Акцентовано увагу, що неформальні

канали зв'язку також важливі в процесі поширення етичних норм у системі публічної служби. 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. Установлено, що як у формальних, так і неформальних комунікаціях велику роль відіграють керівники (організаційні лідери). У формальних системах через них відбувається встановлення стандартів етичної поведінки та передача основних цінностей, які керівник вимагає від своїх підлеглих, а в неформальних комунікаціях керівники власним прикладом повинні демонструвати високі етичні стандарти поведінки.

2. Визначено, що створення узгодженого, ефективного та надійного набору етичних принципів – це важливе завдання етичних кодексів. Зазначено, що для того, щоб кодекс був ефективним, він повинен включати п'ять елементів, а саме: 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 і правилами поведінки в повсякденно виникаючих ситуаціях. Обґрунтовано 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, в якій буде визначена місія публічної служби та деталізовані основні цінності, принципи, норми, стандарти, вимоги та правила поведінки публічних службовців.

Установлено, що етичні кодекси є необхідною, але недостатньою умовою для гарантування етичної поведінки серед публічних службовців, адже важливе питання полягає в тому, як змусити виконувати відповідні закони та приписи. Цю місію повинні забезпечувати відповідні органи, функція яких саме контролювати та виявляти правопорушення. Звернено увагу, що існування дворівневої системи координуючих органів є необхідною умовою під час етичного реформування публічної служби. Це координуючі органи на рівні держави, які можуть бути представлені центральними органами влади, агентствами, іншими органами виконавчої влади тощо. А також координуючі органи другого рівня – відомства, департаменти, комісії чи окремі спеціалісти, 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 на центральному рівні, як, наприклад, Комітет зі стандартів публічної сфери Великобританії (The Committee on Standards in Public Life), Управління урядової етики США (The Office of Government Ethics), Вища (Національна) Рада з етики Франції, Національне бюро з етичних основ Нідерландів.

Однак, в Україні деякі функції етичного спрямування на рівні держави вирішують такі органи, як: Національне агентство з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції. З'ясовано, що функції цих органів в багатьох питаннях щодо забезпечення етичної поведінки публічних службовців дублюються. 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 у сфері професійної етики доречним є створення окремого етичного органу, за прикладом зарубіжного досвіду, якому необхідно передати всі повноваження, пов'язані з організацією досліджень у сфері службової

етики, розробці проєктів законів і правил (кодексів, стандартів поведінки), проведення навчання етичним стандартам та організації методичного забезпечення цього процесу, проведення контролю за дотриманням етичних норм на публічній службі та розслідування фактів незаконної поведінки тощо.

3. 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.

4. Визначено, що впровадження інформаційних технологій у процесі професійно-етичного навчання публічних службовців є необхідною умовою забезпечення безперервності навчання відповідно до Меморандуму безперервної освіти Європейського Союзу. З'ясовано, що для публічних службовців використання хмарних технологій, особливо в умовах глобальної пандемії, виявилися більш зручними та мотивуючими до знань. Найбільшої популярності набуває електронне навчання, у тому числі масові онлайн-курси, віртуальне навчання, впровадження ігрових технологій. Зазначено, що дистанційне навчання з використанням різних хмарних сервісів сприяє виробленню таких якостей, як: самостійність, відповідальність, організованість, вміння реально оцінювати власні сили і приймати зважені рішення, що є дуже важливим для успішної кар'єри публічного службовця. Однак акцентовано, що інформаційні технології повинні використовуватися при підготовці публічних службовців як доповнення до класичних форм очного навчання для організації самостійної роботи публічного службовця, адже хмарні технології ніколи не замінять процес безпосереднього «живого» спілкування.

Наукові ідеї, основні положення, результати і висновки третього розділу дисертації опубліковано у публікаціях автора (Додаток 5 [10, 21, 24, 26, 36, 49, 52, 53, 54]).

## РОЗДІЛ 4

### СУЧАСНИЙ СТАН ІНТЕРІОРИЗАЦІЇ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ НА РІВНІ ОСОБИСТОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

#### 4.1. Тенденції розвитку ціннісних орієнтацій публічних службовців в сучасних умовах реформування публічної служби в Україні

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 непокори»;

– наявність соціокультурних міфологічних стереотипів типу: «управління доступне кожному», «керівник – це той, від кого все залежить, хто може все» тощо;

– можливість інверсії, коли цінності, змісти, установки змінюються на протилежні, наприклад, переконаність у мудрості керівника змінюється на переконаність у його некомпетентності тощо [75, 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, 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» [371, с. 30].

Р. С. Немов вважає, що ціннісні орієнтації представляють собою те, що людина особливо цінує в житті, чому вона надає перевагу та 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. Ціннісні орієнтації формуються на підставі вищих соціальних потреб, їхня реалізація відбувається в загально-соціальних, соціально-класових умовах діяльності. Вони є складовими елементами свідомості, частиною її структури. У зв'язку з цим цінності підпорядковуються принципу єдності свідомості та діяльності, який сформулював С. А. Рубінштейн [307, с. 108].

Багато вчених розглядають ціннісні орієнтації через поняття «цінності», а саме: спрямованість суб'єкта та його діяльності на певну цінність (С. Бадюл); вибіркова, відносно стійка система спрямованості інтересів і потреб особистості, орієнтована на певний аспект соціальних цінностей (Український педагогічний словник); індивідуальні відносини або вибір конкретних цінностей як норм поведінки індивіда (Культурологічний словник). Науковці також стверджують, що цінності є уявленнями, за

допомогою яких людина орієнтується в світі цінностей та визначає, які з них для неї більш значущі, а які – менше [371, 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 координованих 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 [447].

У сучасних наукових дослідженнях донині не існує єдиної класифікації цінностей. Хтось характеризує цінність як об'єктивну суть речей, інші – як грошову вартість предмета, деякі ототожнюють цінність із поняттям блага, корисності для особистості, також цінність пов'язують із суб'єктивною значущістю цього предмета для життєдіяльності людини та з його властивостями задовольняти потреби, інтереси, бажання. Через це 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 роллю в діяльності людини – термінальні, інструментальні;
- 4) за способом вияву – ситуативні, стійкі;
- 5) за рівнем узагальненості – конкретні, абстрактні;
- 6) за змістом діяльності – пізнавальні, предметно-перетворювальні (творчі, естетичні, наукові, релігійні та ін.);
- 7) за метою засвоєння – егоїстичні, альтруїстичні [191, 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 [345].

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 [426].

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 [344].

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 підвалин; 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» [321]. Хоча дана стаття була написана в 2010 році, але нажаль 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 [75, с. 110].

Досвід успішних європейських країн доводить, що публічний службовець, який відчуває себе громадянином своєї країни, ефективніше виконує свій професійний обов'язок, адже усвідомлює, що одночасно дбає про спільні, індивідуальні та родинні інтереси. Публічна служба оцінюється в цьому випадку як достойний соціальний інститут та професія, займаючись якою публічний службовець може проявити та розкрити себе. Саме на це 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 [446, 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 вростання 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, методика якого розглянута в попередньому розділі. 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 4.1. наведено перелік цінностей, які було представлено в анкеті та кількість респондентів у відсотках, які надали цим цінностям найвищу оцінку (10 балів).

Таблиця 4.1

### 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 вагомою, 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 [153, 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 [155, 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.

## **4.2. Мотивація публічних службовців в процесі забезпечення морально-етичних засад публічної служби**

Як зазначалося 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 [74, 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» [99, 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 [357]. 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 [403].

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 [61, 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) [419].

Вітчизняний учений А.М. Колот зазначає, що на практиці майже неможливо розмежувати вплив тільки внутрішніх чи зовнішніх мотивів, адже вони впливають один на одного та знаходяться в постійній взаємодії. Отже, завдання керівника державної структури полягає в тому, щоб через зовнішню мотивацію зумовлювати внутрішню, яка і є його ключовою рушійною силою [140].

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 для ефективного управління потрібно розуміння мотивів і потреб публічного службовця, а також правильного використання стимулів до праці. Проблема мотивації особистості публічного службовця займає важливе значення в сучасних умовах розвитку публічної служби, адже служіння суспільному благу можливе лише за умови створення належної мотиваційної основи, яка буде спонукати публічних службовців до ефективної діяльності. Необхідно застосовувати такі форми і методи стимулювання особистості, які будуть сприяти високій результативності його роботи. Мотивація є ключовим чинником результативності діяльності публічних службовців. [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. 4.1.



**Рис. 4.1 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 [323].

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. 4.2).

### 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 % [252, 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 слід 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. 4.2):



**Рис. 4.2 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 [323].

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 [339, с. 59].

Слід звернути увагу, що з підвищенням ролі особистісного чинника в роботі публічного службовця стають все важливішими 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. Як визначено в статті А. Мацокіна та А. Перерви до морально-психологічних методів мотивації слід віднести [192]:

1. Створення певних умов, за яких публічні службовці будуть відчувати професійну гордість за причетність до дорученої справи та особисту відповідальність за її результати.

2. Наявність виклику, тобто забезпечити можливість для кожного публічного службовця відчувати свою значимість, показати свої здібності, краще впоратися із завданням.

3. Визнання авторства результату.

4. Публічна оцінка заслуг (оголошення подяки, нагородження нагрудними знаками, цінними подарунками, почесними грамотами тощо).

5. «Високі» цілі публічної служби, які надихають людей на ефективну, а часом і самовіддану працю.

6. Створення сприятливого морально-психологічного клімату в колективі, де переважає атмосфера взаємної поваги, довіри, терпимості до помилок та невдач, турбота про особисті інтереси 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. Кар'єрне зростання, що виступає одночасно і економічним стимулом, який впливає на підвищення заробітної плати, і організаційним стимулом, що пов'язаний з отриманням більш цікавої та змістовної роботи і є моральним стимулом, що відображає визнання рівня професійного розвитку, заслуг та авторитету особистості шляхом «переведення» працівника у більш високу статусну групу [192].

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 публічних службовців повинна бути зорієнтована на розвиток їх творчого потенціалу та здібностей, ініціативи, партнерського відношення в колективі, узгодженість особистих інтересів з інтересами публічної служби. Саме мотивація праці покликана сприяти формуванню ініціативного, заповзятливого публічного службовця, який орієнтований на максимальні досягнення, здатний до творчої інноваційної діяльності та усвідомлює зацікавленість у досягненні високих кінцевих результатів діяльності [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 професійно, якісно 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.

#### **4.3. 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 забезпечення місії, цінностей, принципів, норм, традицій, поглядів, ритуалів, стратегій всієї публічної служби [347, с. 114].

Сьогодні питання організаційної культури розглядають у своїх дослідженнях чимало вітчизняних та закордонних учених [21; 179; 222; 319; 350; 379; 393; 402; 405]. 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. 4.3).

Таблиця 4.3

### 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 [402, 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 [350, 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 [319, 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 [179, 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 [21]

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 [347, с. 115]. 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 [182, 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 [347, с. 115]. 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 4.4).

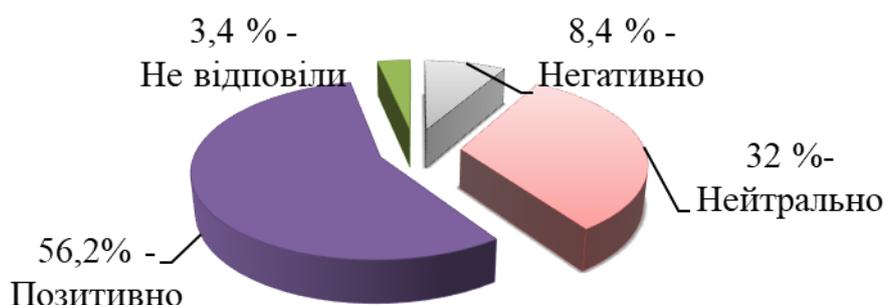
Таблиця 4.4

### 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
Дотримання норм, цінностей, правил поведінки організації	23	61,2	3,8	12,1
Індивідуальна незалежність, відповідальність та можливість вираження власної ініціативи	16,3	67,2	4,5	12,1
Взаємодії членів організації один з одним	19,2	65,4	2,7	12,7
Морально-психологічний клімат	12,3	65,2	11,8	10,7
Справедлива винагорода, яка залежить від результатів діяльності	14,5	62,3	12,9	10,3
Комунікація керівника і підлеглого	21,4	63,5	4,5	10,7
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
Культура організації робочого місця	21,2	64,7	4	10
Культура мови та спілкування	30,1	54	4,7	11,2
Культура зовнішнього вигляду	16,7	67,9	4,2	11,2

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 [182, 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.4.3).



**Рис. 4.3 Ставлення респондентів 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; свідомі дисципліна; продуктивність праці [334, 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 [176].

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 [334, 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 [347, с. 118]. 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 [347, с. 118]. 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 %.

Для публічних службовців важливе значення мають правила їх внутрішнього службового розпорядку. Саме для їх організації, визначення режиму роботи, умов перебування публічного службовця на публічній службі та забезпечення раціонального використання його робочого часу 03 березня 2016 року Національним агентством України з питань державної служби було затверджено Типові правила внутрішнього службового розпорядку. Ці Правила визначають: «загальні правила етичної поведінки в державному органі; робочий час і час відпочинку; порядок повідомлення державним службовцем про свою відсутність; перебування державного службовця в органі державної влади у вихідні, святкові, неробочі дні та після закінчення робочого часу; порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів, доручень та розпоряджень зі службових питань та ін.» [274]. Слід зазначити, що загальні правила етичної поведінки в державному органі, відповідно до Типових правил, визначають, що: «державні службовці повинні дотримуватись вимог етичної поведінки. Державні службовці у своїй роботі повинні дотримуватись принципів професійності, принциповості та доброзичливості, дбати про свою

професійну честь і гідність. Державні службовці повинні уникати нецензурної лексики, не допускати підвищеної інтонації під час спілкування. Неприпустимими є прояви зверхності, зневажливого ставлення до колег та громадян. Державні службовці під час виконання своїх посадових обов'язків повинні дотримуватися взаємоповаги, ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку» [274].

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 [163, 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 удосконалювати 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 [206, 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 [309]. 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:

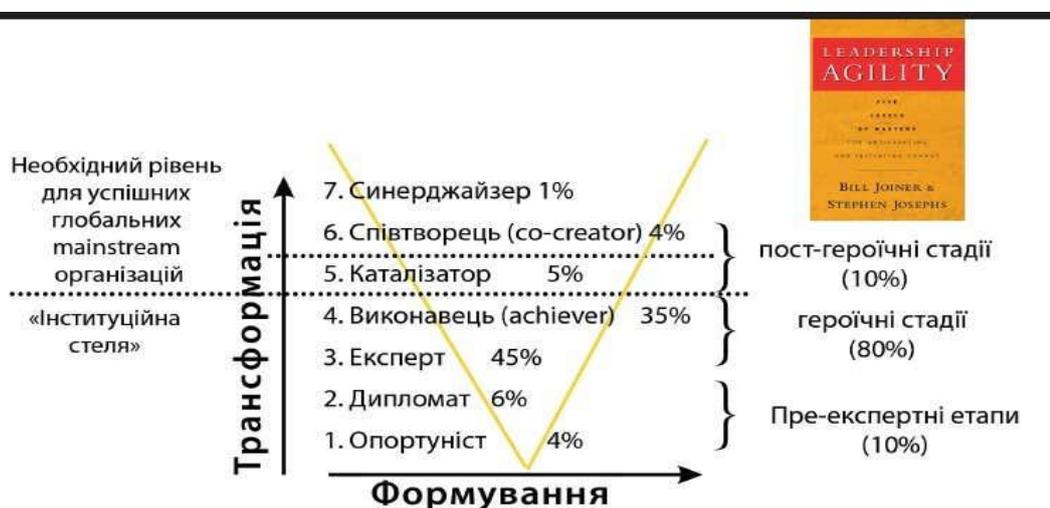
- керівники шукають сумлінних виконавців, а лідери – односторонців;
- керівники не вибачають помилок ні собі, ні іншим, а лідери переважно визнають свої помилки і не бояться відкрито вживати необхідних заходів для їх виправлення;
- керівники вважають, що підлеглі навіть з високою компетенцією неспроможні 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 [235, 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 [93]. Ці результати показують, що партнерський, або «людський», 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 [93]. 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. 4.4) [93, с. 25].



**Рис. 4. 4** Модель формування та етапи розвитку лідерства Біла Джойнера та Стіва Жозефса

Примітка. Джерело [429].

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 особливістю каталізаторської лідерської культури є те, що керівники тут виступають лідерами з високою залученістю, які формують бачення довгострокової організаційної гнучкості. Вони активно експериментують з новою поведінкою та культурою.

Специфікою виконавчої лідерської культури є те, що керівники формують стратегічні цілі, зміни всередині команди, організовують командну роботу та створюють культуру, орієнтовану на клієнта. Однак, зазвичай вони організовують зустрічі для обговорення важливих стратегічних чи організаційних питань для отримання підтримки власного бачення /поглядів.

Щодо експертної лідерської культури, то тут спостерігається ізольована робота керівників, переважання мікроменеджменту, недостатність часу для стратегічного підходу. 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 [93, с. 26].

За результатами глибинного інтерв'ю щодо дослідження організаційної культури публічної служби було з'ясовано, що 90% лідерів зупиняються на «героїчній» стадії, а до стадії пост-героїчного лідерства (лідера-каталізатора, співтворця або лідера-синерджайзера) доходить дуже маленький відсоток менеджерів (лише 10%). Стадія «лідера-виконавця» є свого роду культурною стелею, і багато хто бачить її як фінальний пункт розвитку [93, 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 [347, с. 119]. Сильна організаційна

культура формує позитивну репутацію публічної служби, що, у свою чергу, сприяє підвищенню довіри до органів публічної влади. У добре налагодженій державній установі кожний публічний службовець відчуває 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.

#### **4.4. Етикет як складова морально-етичних основ публічної служби**

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 [345, с. 185].

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 підлегли, 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 [70].

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 [367, 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 безглузвих 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 [345, с. 186].

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 [157, 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 поведінки, 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 поведінкам, 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 [345, с. 187].

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» [263] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [282]. 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» [387, с. 6].

Етикет публічного службовця є важливою частиною його професійної діяльності, яку необхідно постійно вдосконалювати. Поняття етикету публічного службовця походить від поняття службовий етикет та, 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 [345, с. 187].

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 [101, 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 [169, с. 220].

Принцип доцільність 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 [101, 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 [158, 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 [101, с. 145].

Як влучно зазначає І. І. Хожило, етикет зовнішнього вигляду дозволяє вирішувати деякі завдання інституційного розвитку, а саме допомагає створювати правильне уявлення про особистість публічного службовця; адаптувати образ публічного службовця до займаної посади; виокремлювати риси професіоналізму і добрих ділових манер; забезпечувати позитивне сприйняття публічного службовця як співробітниками, так і громадянами [387, 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» [111]. 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 не приємний 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) [345, с. 189].

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

дресс-коду законодавців. За невідповідність правилам зовнішнього вигляду, а також манерам поведінки депутат може отримати покарання [143, 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 [345, с. 189].

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 міжнаціонального 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 [345, с. 190]. 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 дотримання 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) [172, 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» [345, с. 190].

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 [372].

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 [345, с. 192]. У таблиці 4.5. наведені деякі етикетні формули мови:

Таблиця 4.5

### 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; вибачтеся при незаслуженій образі (з тією ж ступеню публічності).
Прощання	До побачення! До зустрічі! Дозвольте попрощатися! Добраніч (На добраніч)! До завтра! На все добре! Усього Вам найкращого! Хай щастить! Прощайте!	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; 89; 172].

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 говориться 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 [345, с. 193].

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 обманюй – 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 відхиляючись 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» [172, 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 [345, с. 193].

Отже, знання та дотримання основних принципів, правил та норм сучасного етикету є необхідною складовою діяльності публічного службовця, що допомагає йому упевнено зорієнтуватися в будь-якій нестандартній ситуації та не зробити помилок, які можуть завдати серйозної шкоди його іміджу та репутації. Також слід зробити висновок, що професіоналізм публічного службовця повинен визначатися не тільки рівнем його 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 громадськості.

#### **4.5. Роль контролю в забезпеченні 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. Контроль одна з необхідних частин управлінського процесу, у якому він виступає подібно елементу зворотного зв'язку, тому що за його результатами провадиться коректування рішень і планів. Як спосіб зворотного зв'язку контроль може бути ефективним тільки у випадку своєчасного одержання та раціонального використання достовірної інформації про стан керованої системи, відповідність її функціонування наміченим цілям, розпорядженням керівництва, чинному законодавству. Контроль дає можливість не тільки встановити відхилення від правил, процедур, норм законодавства, але й визначити причини відхилень і виявити посадових осіб, які їх припустилися [122, 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 [354, 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.

Сьогодні у практиці публічного управління застосовуються різні види контролю, зокрема, науковці виділяють запобіжний, поточний, підсумковий, активний контроль. Так, запобіжний контроль здійснюється ще на початку діяльності, тобто в процесі прийняття конкретної особи на публічну службу на початку періоду професійної адаптації, в процесі якого визначається

моральна стійкість публічного службовця. Поточний контроль найбільш розповсюджений та здійснюється протягом виконання публічними службовцями посадових обов'язків, конкретних завдань і дозволяє виявити можливі відхилення від норм професійної етики для своєчасного внесення необхідні корективів. Підсумковий контроль завершує процес виконання складних індивідуальних або колективних завдань, програм, заходів. Цей вид контролю дає цінну інформацію про досягнуті результати в опануванні професійної етики публічними службовцями за певний період часу, про можливі розбіжності між нормативно-визначеними цінностями і тими, що реально використовуються. При заключному контролі використовується зворотний зв'язок у ході проведення самих робіт для того, щоб досягти необхідної мети і розв'язати проблеми, що виникають. Активний контроль здійснюється через функцію регулювання процесів, що тривають, і дозволяє негайно реагувати на можливі небажані відхилення. За своєю метою і технологією він прирівнюється до запобіжного і поточного видів контролю [158, с. 182].

За характером організаційного взаємозв'язку і типом субординації між контролюючим суб'єктом і підконтрольним об'єктом контроль поділяють на внутрішній та зовнішній. Ці види контролю набувають особливого значення в умовах аудиту морально-етичної складової публічної служби. 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. При зовнішньому контролі контролюючі суб'єкти можуть діяти лише у межах передбачених повноважень, визначених нормативно-правовими актами, а саме у частині надання рекомендацій з посилення етичних стандартів, призупинення морально-етичних аномалій, зверненням з поданням до компетентного органу щодо виявлених порушень, тобто здійснювати опосередкований вплив і одночасно з цим фіксувати та вживати заходи адміністративного примусу.

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» [270]. Важливо акцентувати увагу на тому, що в останній редакції Закону

України «Про державну службу» (ст.44) та в «Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» визначено, що оцінювання проводиться не тільки урахуваючи показники ефективності, результативності та якості роботи державних службовців, а й з урахуванням дотримання ними правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері виконання індивідуальної програми професійного розвитку, запобігання корупції, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення) [263, ст. 44; 270, п. 7].

Оцінювання державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення, а категорій «Б» і «В», проводиться безпосередньо керівником спільно з керівником самостійного структурного підрозділу (у разі наявності) в процесі оціночної співбесіди. Спочатку державний службовець заповнює форму щодо досягнутих ним результатів у розрізі кожного визначеного завдання та строку його фактичного виконання, а потім проходить оціночну співбесіду, після якої безпосередній керівник заповнює форму щодо результатів виконання завдань державним службовцем у частині виставлення балів, визначення оцінки та їх обґрунтування, а також визначення потреб у професійному навчанні [270]. Чинна система щорічної оцінки визначає певні критерії, за якими максимальну кількість балів (4) державний службовець може отримати, якщо завдання було виконано своєчасно або завчасно, висока якість результату, яка досягнута з високим ступенем самостійності (за необхідності командної роботи), ініціативності, робота проводилась ефективно, з дотриманням правил етичної поведінки та якщо пройдено професійне навчання відповідно до індивідуальної програми, за результатами якого нараховано не менше ніж 0,4 кредиту Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи [270, додаток 4].

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» [273] 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 [271].

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 [272] 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 тут саме сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради визначає порядок проведення щорічної оцінки з урахуванням «Загальних методичних рекомендацій щодо проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків і завдань» та враховуючи особливості кожного органу місцевого самоврядування. Оцінювання здійснюється посадовою особою місцевого самоврядування через самооцінювання та оцінювання безпосереднім керівником, результати якого заносяться до форми бланку щорічної оцінки [110].

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. Тому щорічна оцінка має бути важливим механізмом мотивування працівників та дотримання ними професійної етики, хоча на практиці публічні службовці не визнають і не бачать її об'єктивність. Однак, 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. Власником і розпорядником інформаційної системи є держава в особі Національного агентства України з питань державної служби [269].

Інформаційна система функціонує з метою забезпечення функціонування єдиної бази даних державних службовців та інших працівників державних органів; автоматизації (оптимізації) та цифровізації процесів управління людськими ресурсами в державних органах та процедур підготовки рішень з кадрових питань (особового складу); моніторингу результативності діяльності державних органів з питань управління персоналом; відкритості та прозорості інформації про людські ресурси в державних органах та оплати праці; функціонування інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі, функціонування електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів у частині виконання функцій з питань управління людськими ресурсами; взаємодії між структурними підрозділами з питань управління персоналом та ведення бухгалтерського обліку тощо. 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 (добročесності, гідності, відповідальності, справедливості тощо), з'ясуванні відхилень у їх дотриманні та причин морально-етичних девіацій. У цьому контексті слухною 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 [358, с. 13 – 14, 31].

Залежно від суб'єктів, які здійснюють державно-контролюючі функції згідно з конституційним принципом розподілу влади виділяються політичний, адміністративний і судовий державний контроль. Політичний контроль за професійною етикою та моральною стійкістю публічних службовців поділяється на президентський (Президент України та засновані ним контролюючі органи), парламентський (Верховна Рада України) і контроль з боку органів місцевого самоврядування. Адміністративний або виконавчий контроль за дотриманням морально-етичних принципів публічної служби передбачає контролюючу діяльність органів публічного управління, що здійснюється органами і посадовими особами органів виконавчої влади всередині системи виконавчої влади. У ньому виділяють ієрархічний контроль, за яким вищі органи управління і конкретні посадові особи контролюють нижчих і підлеглих, і спеціальний контроль, що виявляється у перевітках з боку органів нагляду, СБУ, МВС, НАДС. Тут виділяються урядовий контроль, контроль міністерств і відомств, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів влади. Судовий контроль за морально-етичною складовою публічної служби опосередковано реалізують усі суди України через розгляд відповідних питань, віднесених до їх компетенції, а також перевіряючи конституційність та законність правових актів органів законодавчої або виконавчої влади.

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» [267] 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. З метою належного функціонування системи моніторингу в державному органі рекомендується впровадити її наказом (розпорядженням) або іншим обов'язковим до виконання рішенням керівника державної служби, у якому визначити мету та

завдання системи, строки моніторингу, коло відповідальних осіб та їх обов'язки, інші складові такої системи (за потреби)» [267]. Окремою частиною цього моніторингу, на нашу думку, має бути система контролю за дотриманням публічними службовцями професійної етики і морально-добросовісної поведінки.

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 [308] моніторинг може здійснюватися усно або письмово. У разі проведення моніторингу в письмовому вигляді керівник самостійного структурного підрозділу повинен щоквартально подавати службі управління персоналом узагальнену інформацію (звіт) щодо стану виконання державними службовцями такого структурного підрозділу їхніх завдань і ключових показників, а у разі ведення електронної (автоматизованої) системи моніторингу необхідно здійснювати перевірку внесення інформації в таку систему [308].

Результати моніторингу є або підтвердженням факту виконання державними службовцями завдань та ключових показників своєї роботи або підтвердженням їх виконання не у повному обсязі чи з порушенням установлених строків для ухвалення подальших рішень щодо виправлення поточного стану. Важливо, що результати моніторингу рекомендується розглядати не 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 дотримання ними високих морально-етичних стандартів поведінки. Громадський контроль є ефективним способом налагодження діалогу між державою та суспільством.

Як відомо, немає нічого небезпечнішого за безконтрольну владу, що спирається не так на закон, а на загрозу застосування насильства. Здатність суспільства до контролю над владою – ознака громадянського суспільства. За допомогою здійснення громадського контролю формуються стандарти правомірної діяльності як самого суспільства, так і окремих його індивідів, груп і інститутів. На нашу думку, найбільш влучно визначення громадського контролю надав Д. Сухінін, який зазначив, що «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» [354, 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 [100, 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 [328, 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, за допомогою анкетування, опитування, фокус-групи, контент-аналізу інформаційних матеріалів тощо, створення «гарячих ліній», моніторинг коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації з метою з'ясування позицій різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін стосовно відповідного питання, опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки; громадський моніторинг; громадська експертиза, зокрема громадська антикорупційна експертиза; громадські перевірки; громадські розслідування; подання позовів до суду щодо

призупинення або скасування рішень суб'єктів владних; безпосередня участь в управлінні державними справами [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 добросовісною 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 доброчесності 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, недоброчесності в системі органів державної влади і місцевого самоврядування. Саме механізм громадського контролю визнається більшістю фахівців, експертів і політиків одним з ключових факторів у досягненні позитивних результатів у протидії та запобіганню корупції, створення максимально «безкорупціоного» громадського і державного простору в більшості європейських країн.

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. Забезпечення дієвого контролю передбачає наявність чіткої системи оцінювання із об'єктивними критеріями відповідності професійного рівня і морально-етичних якостей публічного службовця тій посаді, яку він займає; порівняння цінностей та інтересів; забезпечення гласності, прозорості і відкритості контролюючих процедур; наявність можливості проведення оцінювання і моніторингу як у якісному, так і у кількісному вимірах.

#### **Висновки до розділу 4**

1. Звернено увагу, що ціннісні орієнтації являють собою важливий та динамічний компонент структури особистості публічного службовця, який зумовлює мотиваційно-регулятивну систему його діяльності. Зазначено, що для дослідження сучасного стану інтеріоризації морально-етичних основ публічної служби на рівні особистості публічного службовця, важливим є розгляд термінальних (цінності, що визначають довготривалі перспективи життя) та інструментальних (засоби реалізації та досягнення поставлених цілей) цінностей публічного службовця, які є основою етичних і моральних орієнтирів діяльності публічного службовця та спрямовані на досягнення цілей, завдань публічної служби, реалізацію її місії. Визначено, що процес інтеріоризації являє собою присвоєння цінностей, їх прийняття особистістю та є частиною соціалізації особистості загалом. Для публічного службовця процес інтеріоризації є важливим при визначенні власної життєвої позиції, збереженні ідентичності, усвідомленні норм і цінностей усього суспільства загалом та публічної служби зокрема.

Автор у березні – червні 2019 р. провела соціологічне дослідження, яке стосувалося визначення основних морально-етичних проблем у

професійній діяльності публічних службовців. Збір первинної соціологічної інформації відбувався 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 взяли участь 448 державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у віці 22 роки і старше, які представляють Центральний та Східний регіони України. Тому репрезентативність дослідження з вірогідністю 95% можна екстраполювати на публічних службовців цього регіону. Зокрема, проведене дослідження дало можливість зрозуміти структуру переваг для публічних службовців серед термінальних та інструментальних цінностей. З'ясовано, що такі цінності, як: матеріальна забезпеченість (54,2%), робота (44,4%), високі вимоги до себе (34,1%), – не займають лідируючі позиції у публічних службовців, хоча звичайно є важливими мотиваторами їх праці. А той факт, що такі цінності, як: здоров'я (90%), сім'я (90,2%), мир (78,6%), відповідальність (67,9%), чесність (67,5%), вихованість (66,2%), – є дуже важливими для респондентів, свідчить про те, що у свідомості публічних службовців починає закріплюватися уявлення про ідеальну модель публічної служби, в основу якої покладені принципи доброчесності, прозорості, відкритості, патріотизму.

Обґрунтовано, 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. Визначено, що рушійною силою діяльності публічного службовця 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. За результатами соціологічного дослідження визначено, що найважливішими рисами публічної служби, які

приваблюють (мотивують) людей вступати до неї, є бажання працювати на благо держави та суспільства та відстоювати інтереси громадян, а також стабільна заробітна плата (по 43,3% отримав кожний варіант). Отже, у публічних службовців на ряду з інтересами матеріальної забезпеченості, одночасно панує патріотичне ціннісне та морально-етичне прагнення – служіння суспільному благу. Зазначено, що морально-психологічні методи мотивації в останній час стають все більш важливими для публічних службовців. До них відносять: самоповагу, визнання авторства результату, високу публічну оцінку (грамоти, подарунки ті ін.), моральне задоволення роботою і гордість за свій колектив, стимулювання впливом (включення в конкурсні комісії, групи тощо), кар'єрне зростання. Констатовано, що 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.

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.

Встановлено, що у публічних службовців у процесі діяльності стихійно виникають власні правила, стереотипи, шаблони поведіння. Визначено, що етикет публічного службовця означає сукупність загальноприйнятих правил поведінки, що регулюють та регламентують культуру та стиль роботи публічного службовця, покращують взаємовідносини в процесі виконання ним професійних обов'язків. У цьому контексті кожен публічний службовець повинен відповідати своєму професійному статусу і розуміти, що він формує не тільки свій особистий авторитет, а й авторитет всієї публічної служби, з якою він асоціюється у населення. Зазначено, що основою етикету публічного службовця є базові принципи сучасного етикету, що сьогодні є загальноприйнятими в усьому світі, а саме принципи: гуманізму;

доцільності дій; субординації; естетичної привабливості (зовнішній вигляд); поваги до традицій своєї країни та інших країн та культури мови. Акцентовано увагу, що зовнішній вигляд та культура мови публічного службовця є важливими факторами його успішної професійної діяльності, що служить своєрідним кодом його надійності, вихованості, компетентності, респектабельності тощо.

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, ефективно 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.

Зазначено, що активізація всіх видів контролю та чітко розроблена система механізмів його забезпечення в сукупності будуть сприяти підвищенню ефективності виконання публічними службовцями посадових обов'язків з урахуванням етичних цінностей, принципів, норм та стандартів публічної служби..

Наукові ідеї, основні положення, результати і висновки четвертого розділу дисертації опубліковано у публікаціях автора (Додаток 3 [7, 8, 12, 17, 18, 19, 20, 30, 32, 33, 34, 51]).

## РОЗДІЛ 5

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

#### 5.1. Формування морально-етичних основ публічної служби в контексті відновлення довіри до влади в Україні

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-каталізаторів, 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) [342]. 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 [190]. 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 [397], 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 [374; 383; 412]. 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 [375]. 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.

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 жертвністю. Довіряти, за думкою Конфуція, можливо тільки тим, хто здатний на самопожертву, хто не любить своє життя більше царства [149, 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 [416].

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 [231]. 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 [181, 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 [438].

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 [441].

На думку українського вченого О. Вишняка, довіра до державних інститутів (як і будь-яких інших соціальних та політичних інститутів), включає, перш за все, очікування суспільства щодо рішень та дій цих інститутів у майбутньому, а не тільки в минулому. Саме в цьому аспекті автор говорить про наявність чи відсутність «кредиту довіри» до певних державних інститутів. Кредит довіри він визначає як очікування більш позитивних дій від цих інститутів у майбутньому, ніж вони на думку громадян, зробили в минулому. І навпаки, впевненість громадян у тому, що в майбутньому вони нічого доброго не очікують від цих інститутів визначає відсутність кредиту довіри [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 5.1.

Таблиця 5.1

**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 недієвість 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» [460].

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 [459].

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 [121, 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 [121, 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. [448].

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 прийнятної способу вирішення ділових питань і побудови відносин [346].

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 [216, 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 [216, с. 67].

Відкрита державна політика, яка концентрується на залученні громадян та доступі до інформації, може допомогти підвищити довіру громадськості [351, 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 [461].

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 [443].

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 непідходящих за своїми знаннями і своїми моральними якостями, але для дезінфекції всіх цих установ потрібен час» [91]. Пройшло вже понад 100 років, а ми маємо той же результат. Мабуть настав час розробити єдиний державницький підхід до створення високопрофесійної публічної служби [71, 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 добросовісність державної влади виступає найважливішою суспільною моральною вимогою і потребою, а тому відіграє велике соціальне значення [366, с. 70].

Тобто зараз на часі запровадження добору висококваліфікованих кадрів на публічній службі, які б одночасно відповідали вимогам добросовісної поведінки. Високий рівень добросовісності публічних службовців необхідно забезпечити шляхом піднесення вимоги добросовісності 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 [325, 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 [251, 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.

## **5.2. Морально-етичні компетентності публічного службовця та інструментарій оцінювання рівня їх сформованості**

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-каталізаторів, 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 [129, 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 знизився 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 невідповідності для себе [348, с. 92].

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 [348, с. 93].

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 [160 – 162], В. Толочка [365], І. Шпекторенка [397 – 400] 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 усієї державно-управлінської діяльності в Україні протягом десятиліть.

Так, використання службового становища в особистих цілях, неухажне 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) недоброчливий, 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 успішних країнах світу, зокрема Великій Британії, ФРН, Франції, США, Японії, такі моральні якості, як честь, відповідальність, толерантність, доброзичливість публічного службовця є ключовими

професійними характеристиками, що впливають на прийняття рішень та унормовують діяльність чиновництва. Професіоналізм тут виступає одним із базових професійно-етичних обов'язків публічного службовця. Наприклад, Етичний кодекс Американського товариства державного управління (США) визначає необхідність прагнення до вищого рівня особистого професіоналізму та стимулювання професійного 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 [111]. 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; 203; 214]. Також існують інші погляди науковців, які вважають моральні аспекти складовою частиною професійної компетентності [28; 399]. 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» [263].

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].

Директор Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій М.В. Ярмистий професійну компетенцію поділяє на п'ять основних рівнів, а саме на [406]:

1. Фахову компетенцію, яка включає знання, уміння, навички, досвід, які необхідні публічним службовцям для виконання певних службових завдань.

2. Ділову компетенцію, що складається з певних якостей публічних службовців, таких як: організованість, ініціативність, ефективність, працьовитість, що сприяють реалізації службових завдань.

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

4. Соціальну компетенцію, що полягає у відстоюванні інтересів людей і держави як однієї із головних умов ефективної діяльності публічних службовців.

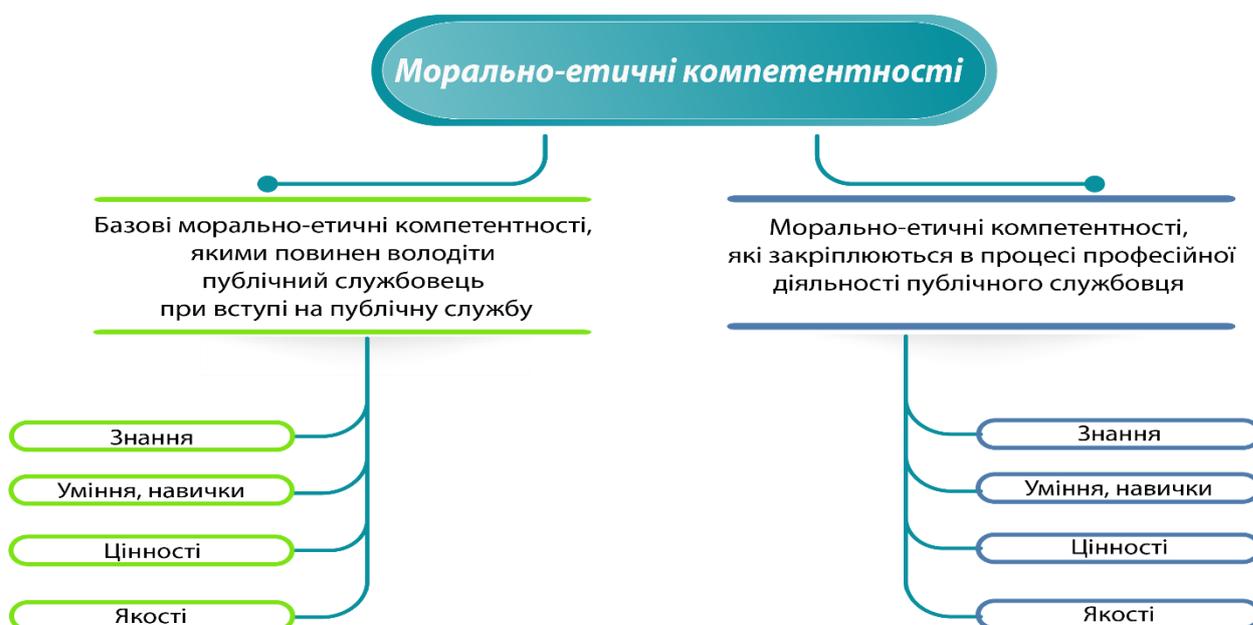
5. Інтелектуальну компетенцію, що включає загальну ерудицію, уміння аналізувати явища в різних сферах суспільного життя, володіти методологією та навичками прийняття оптимального рішення [406].

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.

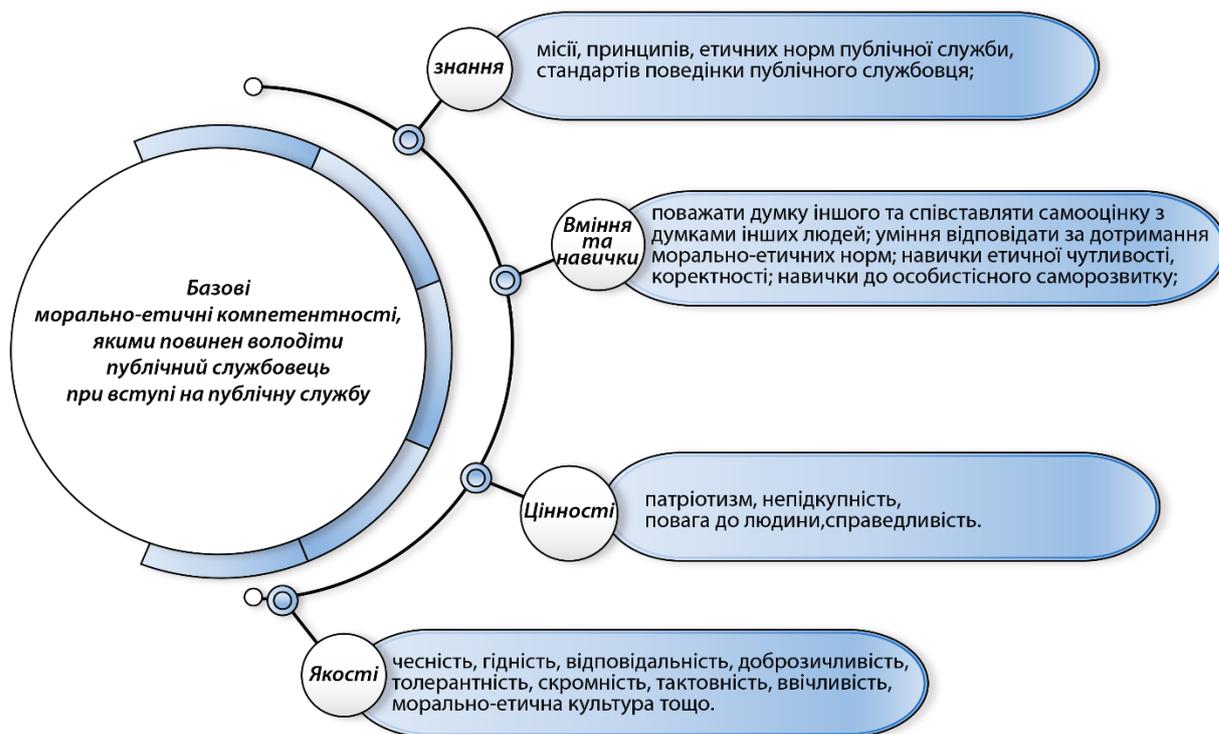
Всі вищезазначені норми та якості публічного службовця, на нашу думку, регулюють змістовну сторону процесу формування морально-етичної компетентності публічного службовця, під якою ми розуміємо особистісні здатності публічного службовця (знання, вміння, навички, якості, цінності) у сфері професійної 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. 5.1).



**Рис. 5.1 Структура морально-етичних компетентностей публічного службовця**

Виходячи з такого підходу, до базових морально-етичних компетентностей ми віднесли (рис.5.2):

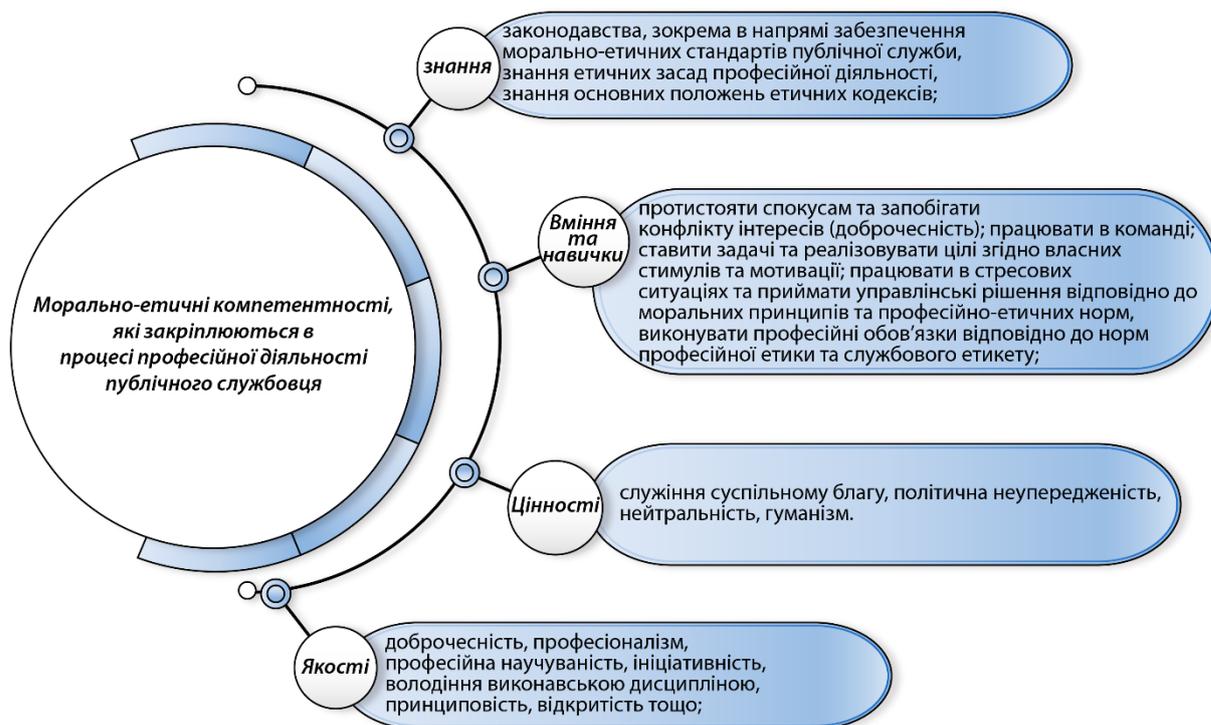
- знання місії, принципів, етичних норм публічної служби, стандартів поведінки публічного службовця;
- уміння поважати думку іншого та співставляти самооцінку з думками інших людей; уміння відповідати за дотримання морально-етичних норм; навички етичної чутливості, коректності; навички до особистісного саморозвитку;
- особистісні якості: чесність, гідність, відповідальність, доброзичливість, толерантність, скромність, тактовність, ввічливість, морально-етична культура тощо.
- цінності: патріотизм, непідкупність, повага до людини, справедливість.



**Рис. 5.2 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. 5.3):

- 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 (доброчесність); 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 наукуваність, ініціативність, володіння виконавською дисципліною, принциповість, відкритість тощо;
- цінності: служіння суспільному благу, політична неупередженість, нейтральність, гуманізм.



**Рис. 5.3 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 5.4).



**Рис. 5.4** 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 методика 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 [318]. 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. Однією з восьми ключових компетенцій ЄС визначає цифрову грамотність (або «цифрову» компетентність), яка необхідна 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.). [286, с. 18 – 19; 292].

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.5.2)

Таблиця 5.2

**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 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.

У нашому дослідженні ми зробили спробу створити Комплексний тест, метою якого є визначення рівня сформованості морально-етичних компетентностей претендента на керівну посаду в органі публічної влади (Додаток Е). Даний комплексний тест складається вже з конкретних тестових методик психологічного, соціологічного і професіологічного спрямування, використання яких, на нашу думку, відповідає меті дослідження. На першому етапі оцінювання претендента на посаду важливим є визначення його психологічних властивостей, а саме ціннісних орієнтацій, домінуючих особливостей поведінки та інтелектуальних здібностей. Це критерії, які на наш погляд, є підґрунтям для визначення можливостей ефективного виконання службових обов'язків публічним службовцем. З цією метою автором запропоновано використовувати психологічні тести які дають змогу реалізувати поставлені завдання.

Зокрема, для визначення ціннісних орієнтацій претендента на посаду доречно використовувати методику «Ціннісні орієнтації» М. Рокіча [198], який дає можливість визначити змістовний бік спрямованості публічного службовця й становить основу його відносин до навколишнього світу, до інших людей, до себе самої, основу світогляду і ядро мотивації життєвої активності, основу життєвої концепції. Адже важливо визначити, яка система цінностей домінує у публічного службовця.

Для визначення характеристики типу особистості та домінуючих особливостей поведінки претендента на посаду доцільно використовувати проєктивну методику «Психометрична типологія» [238]. Ця методика дає змогу визначити детальну характеристику типу особистості публічного

службовця та тенденцій його розвитку, визначає практичні рекомендації та сценарії ефективної взаємодії з різними типами людей в ситуаціях ділового спілкування. Тому саме завдяки цій методиці можна зрозуміти чи домінують у публічного службовця лідерські якості, прагматизм, схильність до ризику чи навпаки переважає невпевненість в собі, низька самооцінка та нерішучість. Саме результати за цією методикою особливо важливо враховувати для відбору претендентів на керівні посади, адже зрозуміло, якщо людина невпевнена в собі, переважно орієнтується на думку оточуючих, непослідовна, то такий керівник навряд чи зможе стати лідером в своєму колективі та приймати ефективні рішення. І навпаки, якщо у людини переважають такі якості як креативність, жадання змін, контактність, доброзичливість, організованість, то скоріш за все такий керівник приведе свою команду до успіху. Крім того методика проєктивна і не дає змоги респонденту вибрати відповідь, яка є бажаною у даному випадку.

Серед необхідних методик пропонуємо також короткий орієнтовний, відбірковий тест В.Н. Бузіна та Е.Ф. Вандерліка (КОТ) [151]. Призначений для діагностики загального рівня інтелектуальних здібностей дає змогу визначити загальний рівень інтелектуального розвитку індивіда, а саме передбачає психодіагностику наступних параметрів інтелекту: здатність до узагальнення та аналізу, гнучкість мислення, швидкість і точність сприйняття інформації, грамотність, вибір оптимальної стратегії прийняття рішень. Даний метод досліджень дуже часто використовується і має певні медіанні норми, які знаходяться у межах 25-27 балів в залежності від групи стандартизації (рівня посади публічного службовця).

В комплексному тесті, який запропоновано в дослідженні четверту позицію займає визначення морально-психологічного клімату органу публічної служби за методикою Крилова А.А. [259]. Оптимізація морально-психологічного клімату є важливим резервом підвищення ефективності групової діяльності. Для розробки заходів по оптимізації морально-психологічного клімату необхідно діагностувати рівень його розвитку і

особливості, а також виявити ті фактори, які в конкретному органі публічної служби можуть бути використані для корекції та розвитку морально-психологічного клімату. В цілому можна виділити такі компоненти, як: 1) характер виробничих відносин, 2) зміст, організація та умови діяльності, 3) особливості роботи органів управління і самоуправління організації та ін.

У блоці соціологічних методик пропонується також використати метод соціометрії Дж. Морено [205], який є ефективним методом дослідження соціальних груп: вимірювання міжособових стосунків (як офіційних, так і неофіційних) в групі, її структури, динаміки. Крім цього, соціометрія також є методом вивчення особистості як елемента групи, сукупність міжособових стосунків в органі публічної служби складає ту первинну соціально-психологічну структуру, характеристики якої суттєво визначають не лише цілісні характеристики органу публічної служби, але й морально-психологічний стан кожного публічного службовця. За допомогою соціометрії можна вивчати типологію соціальної поведінки людей в умовах групової діяльності, робити висновки про соціально-психологічну сумісність членів конкретних груп. Соціометрія дозволяє виразити внутрішню групові стосунки у вигляді числових величин і графіків і, таким чином, отримати наочну і цілісну інформацію про стан публічної служби, розрахувати персональні індекси соціометричного статусу кожного члена групи, коефіцієнт задоволеності своїм положенням у групі тощо.

У заключному сегменті комплексного тесту пропонується використати професіограму, яка забезпечує моніторинг професійного морально-етичного становлення особистості публічного службовця, та дає можливість визначити окремий аспект морально-етичних характеристик публічного службовця. Головною метою професіограми є створення документу, що включає повний опис морально-етичних якостей публічного службовця та об'єктивних характеристик змісту професійної діяльності.

А також необхідною умовою ефективності у роботі публічного службовця є наявність професійних знань (знань законів, кодексів, інших

нормативно-правових документів), які є необхідними для забезпечення місії, цінностей, принципів, норм та стандартів публічної служби. Тому останнім в комплексному тесті є підсумковий тест на визначення рівня знань нормативно-правових документів, які публічні службовці повинні дотримуватися при виконанні своїх посадових обов'язків.

Отже, розроблений Комплексний тест, на нашу думку, є ефективним інструментом відбору найбільш достойних претендентів на посади, особливо на керівні, адже він допомагає оцінити як професійну, психологічну так і моральну придатність публічного службовця. В цілому, публічний службовець з сформованими морально-етичними компетенціями повинен сприяти розбудові професійно-сталого та політично-нейтральної публічної служби; підвищувати рівень обізнаності щодо правового регулювання питань дотримання етичних норм поведінки та доброчесності у своїй діяльності; формувати навички вдалого пошуку найефективніших форм реалізації норм міжособистісного спілкування і професійної етики; сприяти формуванню ціннісного ставлення до норм службової етики, обґрунтовуючи вплив гідної поведінки, дотримання публічними службовцями етичних вимог на зміцнення авторитету органів публічної влади, зростання довіри громадян до державних інституцій.

Таким чином, урахування морально-етичних компетентностей, як передумов і складових професіоналізму публічного службовця, на нашу думку, стає однією із суттєвих рис нових моделей добору та оцінки персоналу на сучасній публічній службі України. Чесність, патріотизм, відповідальність, сумлінність, доброзичливість, принциповість, здатність до роботи в колективі, ступінь конфліктності, вміння налагоджувати комунікації, схильність до співробітництва і взаємодопомоги, поряд з іншими морально-психологічними рисами людини, стають критеріями добору персоналу. Вимір професійно-етичних та особистісних рис (майбутнього) працівника допоможе зробити професійне оцінювання персоналу більш комплексним, професійно та діяльнісно-орієнтованим, що в

подальшому зміцнить орган влади морально відповідними для публічної служби людьми. Поряд з цим, здійснюючи таке професійне оцінювання, орган публічної влади матиме можливість ефективніше виявляти професійний потенціал співробітників та допомагати їм краще реалізуватися в професії.

### **5.3. Алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби в Україні**

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; 295; 297; 310], 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 [152]. 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.5.5.). Ці функції взаємопов'язані між собою та формують єдиний безперервний процес формування морально-етичних основ публічної служби [348, с. 94].



**Рис. 5.5 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. В нашому дослідженні було розроблено проєкт відповідної концепції (Додаток Ж), метою якої є визначення єдиних підходів до формування морально-етичних основ публічної служби України, головна місія якої – служіння суспільному благу на основі принципів доброчесності, законності, прозорості, відкритості, патріотизму, політичної неупередженості, відповідальності. В концепції зазначено, що основними перешкодами для створення стабільної, авторитетної, престижної публічної служби є:

– низький рівень довіри населення до органів влади та, зокрема, до публічних службовців через формалізм, корупцію, псевдодуховність, імітацію активної діяльності, що дозволяє говорити про недостатню спроможність публічної служби в морально-етичному аспекті;

– недосконала система мотивації та стимулювання праці публічних службовців, від якої залежить не тільки наповнюваність публічної служби висококваліфікованими кадрами та ефективність їх роботи, а й довіра, повага населення до них;

– низький рівень організаційної культури, що характеризується відсутністю ціннісно-орієнтаційної єдності та незначним рівнем згуртованості навколо місії публічної служби;

– відсутність принципу безперервного професійно-етичного навчання та недосконала система оцінювання професійно-моральної придатності публічного службовця при відборі найкращого кандидата на вакантну посаду.

Також в концепції визначено основні шляхи та способи розв'язання зазначених проблем. Про них буде йтися мова далі.

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 [348, с. 94]. 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. Нами була розроблена Тренінгова програма підвищення кваліфікації публічних службовців (Додаток Д), про яку ми вже згадували в попередніх підрозділах. Її метою є підвищення рівня професійної, морально-етичної компетентності публічних службовців шляхом розвитку їх знань, умінь, навичок в процесі запровадженні високих стандартів морально-етичної поведінки в системі публічної служби.

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 [348, с. 95]. 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 [348, с. 95]. 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, в наступному підрозділі, на нашу думку, доцільно звернутися до розробки концептуальної моделі формування морально-етичних основ публічної служби, яка більш повно описує процес цього формування.

#### **5.4. Концептуальна модель формування морально-етичних основ публічної служби та напрями її впровадження в Україні**

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 Розділі 1, 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.

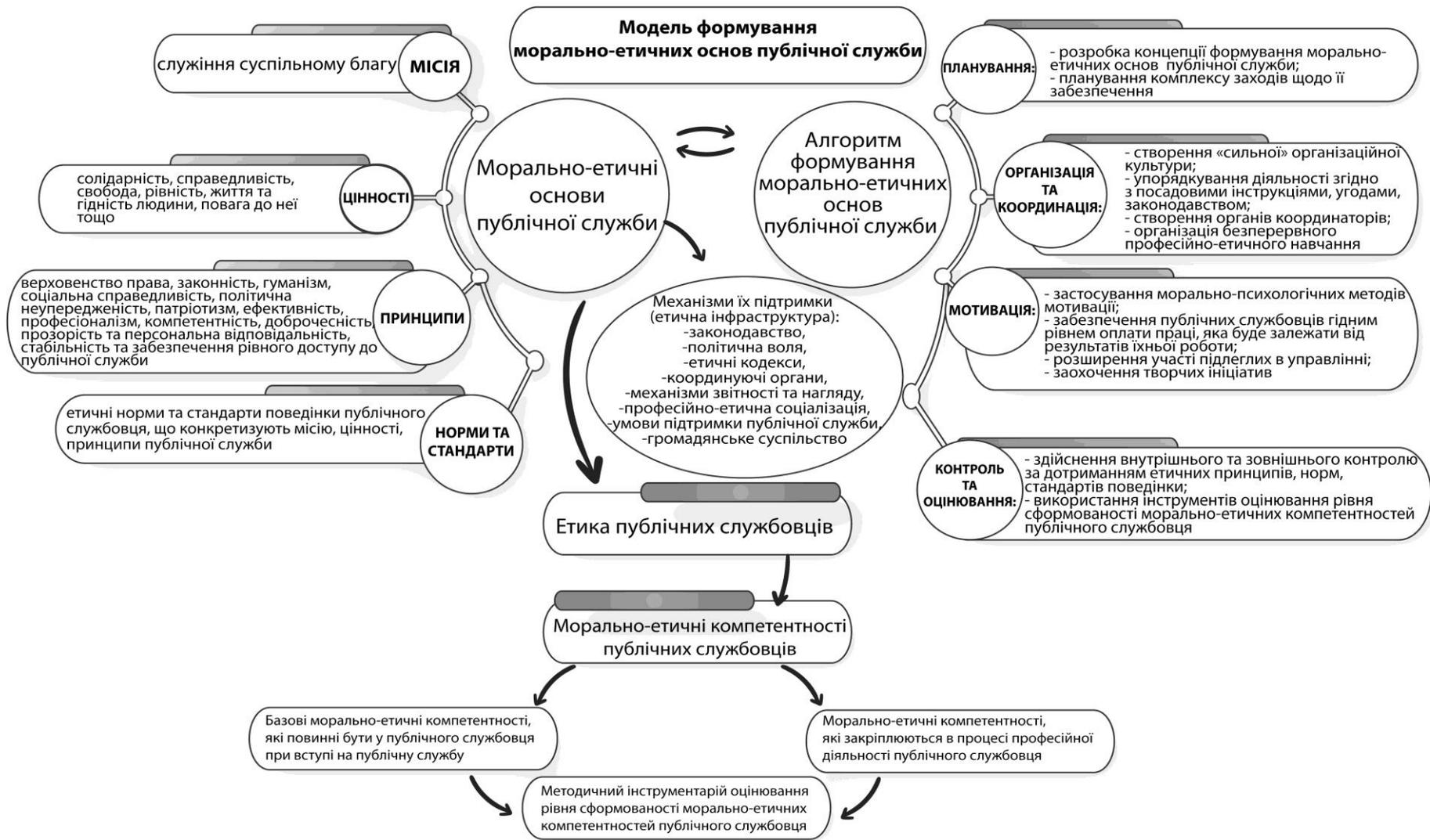
Для того, щоб ці цінності, принципи, норми та стандарти отримали офіційне визнання та були визначальними в процесі професійної діяльності публічного службовця, необхідним є забезпечення механізмів їх підтримки.

Важливим в цьому процесі є наявність етичної інфраструктури, яка представляє собою сукупність взаємодоповнювальних – комплементарних – механізмів, які забезпечують формування і функціонування професійної етики [311, 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. Детально ці елементи ми розглядали у Розділі 3, тому не будемо на них зупинятися.

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). В підрозділі 5.2. ми аналізували важливість цього питання.

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 5.6.



**Рис. 5.6** 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 [348, с. 95].

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 проєктів 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 [348, с. 96].

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 всіх її структурних елементах, 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 відображатися в програмних документах. Також необхідним є включення вимоги про організацію та проходження обов'язкового професійно-етичного навчання в Закони 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, а саме: дотримання європейських стандартів доброчесної публічної служби; професіоналізація 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 [10, с. 51; 292].

Професійно-етичне безперервне навчання публічних службовців має бути спрямовано на впровадження формального, що передбачає отримання офіційних дипломів та кваліфікаційних свідоцтв, неформального (не передбачає видачу офіційних документів про освіту) та інформального (передбачає саморозвиток особистості, його самоосвіту) навчання відповідно до європейських принципів освіти упродовж життя, запровадження професійних стандартів на публічній службі та накопичувальної системи кредитів у підвищенні кваліфікації [292, с. 26], оцінювання професійних та морально-етичних компетентностей, зміну підходів до розуміння й визнання навчальної діяльності та її результатів, особливо у сфері неформальної та інформальної освіти.

б. 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 до розділу 5**

1. Акцентовано увагу, що підвищення довіри до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вельми важливим завданням сьогодення, адже саме довіра є однією з обов'язкових умов стабільного і прогнозованого розвитку держави. На основі соціологічного дослідження з'ясовано, що найбільш дієвим кроком підвищення довіри суспільства до публічного службовця є невідворотність покарання тих, хто порушує закони України. Це доводить той факт, що суспільство чекає на рішучі кроки з боку держави щодо покарання та ув'язнення корупціонерів на публічній службі. Зазначено, що проблемою сучасної України є те, що принцип невідворотності покарання втрачає своє призначення саме за корупційного складника, який 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. Важливим кроком підвищення довіри є посилення відкритості і прозорості влади. Доступ до інформації є передумовою громадського 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. Підвищити довіру до влади, на думку респондентів, можливо також за рахунок оновлення кадрів на публічній службі, зокрема керівних, та налагодження щоденних конструктивних зв'язків з громадськістю, інформування її про позитивні результати, недоліки, проблемні питання. Зроблено висновок, що суспільство повинно бути впевнено у відкритості і щирості влади, в її готовності діяти не тільки ефективно, а й із дотриманням встановлених норм і правил. Саме в такому випадку рівень довіри до органів публічної влади повинен зрости, що у свою чергу позитивно вплине як на розвиток публічної служби зокрема, так і держави загалом.

2. Визначено, що при формуванні морально-етичних основ публічної служби важливим є наявність у публічних службовців морально-етичної компетентності, під якою автор розуміє 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. 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. Базові морально-етичні компетентності включають: знання (місії, принципів, етичних норм публічної служби, стандартів поведінки публічного службовця); уміння та навички (поважати думку іншого та співставляти самооцінку з думками інших людей; відповідати за дотримання морально-етичних норм; навички етичної чутливості, коректності тощо); якості (чесність, гідність, відповідальність, доброзичливість, толерантність, скромність,

тактовність, ввічливість тощо); цінності (патріотизм, непідкупність, повага до людини, справедливість). Морально-етичні компетентності, які закріплюються в процесі професійної діяльності публічного службовця включають: знання (законодавства, основних положень етичних кодексів тощо); уміння та навички (протистояти спокусам та запобігати конфлікту інтересів, працювати в команді, виконувати професійні обов'язки відповідно до норм професійної етики та службового етикету тощо); якості (доброчесність, професіоналізм, професійна научуваність, ініціативність, принциповість, відкритість тощо); цінності (служіння суспільному благу, політична неупередженість, нейтральність, гуманізм).

Зазначено, що врахування морально-етичних компетентностей при професійному оцінюванні публічних службовців надасть можливість визначити рівень професійної придатності публічного службовця, тому його врахування є вельми важливим. З цією метою розроблено методичний інструментарій оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця. Даний інструментарій включає три групи тестів: психологічні, соціологічні та професіологічні тести. Визначено, що до першої групи інструментів оцінювання належать психологічні методи досліджень, які встановлюють змістовний бік спрямованості публічного службовця, його ціннісні орієнтації, домінуючі особливості поведінки, інтелектуальні здібності тощо. 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. Серед соціологічних методик важливо використовувати методи: соціометрії (встановлюють структуру міжособистісних стосунків і міжгрупових відносин в органі публічної служби, оцінюють морально-психологічний клімат у колективі тощо); спостереження (дають можливість встановити морально-етичні характеристики та міжособистісні відносини конкретного публічного службовця тощо); самооцінки (дозволяє оцінити власні можливості, якості, вимогливість до себе, відношення до успіхів і невдач тощо). Встановлено, що

третя група інструментарію оцінює рівень професійно важливих знань публічного службовця: кодексів, законів, технологічне володіння сучасними комп'ютерними програмами, цифровими технологіями, – та дає можливість оцінити рівень морально-етичних якостей публічного службовця за допомогою використання професіограми. Акцентовано увагу, що методики, які запропоновані вище, можуть змінюватися залежно від мети дослідження (вступ на публічну службу, просування по службі, конкурс на зайняття керівних посад), рангу публічного службовця та інших критеріїв.

3. Запропоновано розглядати процес формування морально-етичних основ публічної служби через управлінський цикл, який полягає в послідовній і комплексній реалізації функцій планування, організації, координації, мотивації, контролю та оцінювання. Ці функції взаємопов'язані між собою та формують єдиний безперервний процес. Зазначено, що функція планування вважається однією з головних, яка передбачає прогнозування, постановку цілей, завдань та розгляд шляхів їх досягнення. Отже на цьому етапі важливою є розробка концепції формування морально-етичних основ публічної служби та комплексу заходів щодо її реалізації. Автором розроблено проєкт відповідної концепції, в якій зазначено, що основними перешкодами для створення стабільної, політично неупередженої, відповідальної, доброчесної публічної служби є: низький рівень довіри населення до публічних службовців; недосконала система мотивації та стимулювання праці публічних службовців; відсутність принципу безперервного професійно-етичного навчання; недосконала система оцінювання професійно-моральної придатності публічного службовця; низький рівень організаційної культури, що характеризується відсутністю ціннісно-орієнтаційної єдності та незначним рівнем згуртованості навколо місії публічної служби. Також в концепції визначено основні напрямки розв'язання зазначених проблем, які представлені у загальному висновку 7.

Встановлено, що функція організації являє собою процес, спрямований на об'єднання та впорядковану взаємодію елементів або частин (людей, ідей, речей) у ціле. Тому при формуванні морально-етичних основ публічної служби

необхідним є створення сильної організаційної культури, упорядкування діяльності згідно з посадовими інструкціями, угодами, законодавством, створення та функціонування органів координаторів; організація безперервного професійно-етичного навчання тощо. Визначено, що на етапі реалізації функції мотивації доцільним є: 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. Установлено, що функція контролю дозволяє виявляти проблеми та запобігати їх перетворенню на кризові явища, тому на цьому етапі важливим є здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічних службовців та використання інструментів оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця.

4. Запропоновано модель 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 (служіння суспільному благу), цінності, принципи, норми та стандарти поведінки публічного службовця. Важливим компонентом цієї моделі є механізми підтримки морально-етичних основ публічної служби, що відповідають за формування та функціонування професійної етики. Оскільки етика публічного службовця висуває специфічні вимоги до професійної діяльності та моральності публічного службовця, тому важливим є наявність у нього морально-етичної компетентності, яка повинна оцінюватися за допомогою методичного інструментарію, про який йшла мова раніше. Зазначено, що алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби в цій моделі відіграє важливу роль, адже завдяки реалізації його основних функцій досягається безперервний процес цього формування.

Наукові ідеї, основні положення, результати і висновки п'ятого розділу дисертації опубліковано у публікаціях автора (Додаток 3 [13, 22, 23, 28, 39, 41, 42, 45, 47, 48]).

## ВИСНОВКИ

У дисертації 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. Одержані в процесі дослідження результати свідчать про реалізацію поставлених мети й завдань і дають підстави сформулювати основні висновки та розробити відповідні пропозиції.

1. Проаналізовано теоретико-методологічні підходи до дослідження морально-етичних основ публічної служби та зазначено, що при вивченні цього феномену необхідним є застосування міждисциплінарного підходу, оскільки представлене дослідження узагальнює знання не тільки у сфері публічного управління, а й в політології, філософії, етики, аксіології, психології, права, соціології. 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.

2. 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.

3. 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.

4. На основі авторського соціологічного опитування досліджено сучасний стан інтеріоризації морально-етичних основ публічної служби в Україні на рівні особистості публічного службовця. 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. 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.

5. 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.

б. Обґрунтовано алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби через управлінський цикл, а саме через функції планування, організації, координації, мотивації, контролю та оцінювання. На етапі планування важливою є розробка концепції формування морально-етичних основ публічної служби та комплексу заходів щодо її реалізації. Автор розробила проєкт відповідної концепції, метою якої є визначення єдиних підходів до формування морально-етичних основ публічної служби України, головна місія якої – служіння суспільному благу на основі принципів добросовісності, законності, прозорості, відкритості, патріотизму, політичної неупередженості, відповідальності.

Визначено, що функції організації та координації забезпечуються завдяки створенню сильної організаційної культури; упорядкуванню діяльності згідно з посадовими інструкціями, угодами, законодавством; створенням та функціонуванням органів координаторів; організації

безперервного професійно-етичного навчання. Зазначено, що 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 важливих результатів його діяльності, тому від ефективної реалізації цієї функції залежить не тільки наповнюваність публічної служби висококваліфікованими кадрами та ефективність їх роботи, а й довіра, повага населення до органів публічної влади. Встановлено, що функція контролю передбачає здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічних службовців. Цей контроль має складатися як з зовнішнього контролю з боку постійно діючих незалежних державних структур (етичних агентств, комісій); внутрішнього контролю з боку вищого керівництва та керівників структурних підрозділів органів публічної влади (щорічне оцінювання); громадського контролю, здійснюваний відповідними структурами громадянського суспільства та самоконтролю як функції духовно і морально розвиненої особистості, що формується в процесі етико-професійного розвитку публічних службовців.

7. 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 напрями впровадження цієї моделі в Україні шляхом:

– прийняття на центральному рівні етичного кодексу публічних службовців, який 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;

– створення спеціальної структурної одиниці (управління з етики публічної служби на центральному рівні та окремих управлінь або спеціалістів при службі управління персоналом на місцях), яка повинна відповідати за додержання етичних норм на публічній службі. Управління з етики публічної служби повинно нести відповідальність за кадрову політику на публічній службі, організацію досліджень у сфері службової етики, розробку проєктів законів і правил (кодексів, стандартів поведінки),

проведення навчання етичним стандартам та контроль за дотриманням 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;

– удосконалення мотивації професійної діяльності публічних службовців, застосовуючи при цьому як моральне, так і матеріальне стимулювання. Для цього 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; заохочення творчих ініціатив;

– 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. Сильна організаційна культура 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;

– впровадження безперервного професійно-етичного навчання, яке сприяє підвищенню рівня 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;

– здійснення систематичного контролю та оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця.

Саме реалізація всіх перерахованих напрямів, на нашу думку, повинна сприяти формуванню морально-етичних основ публічної служби, головною місією якої є служіння суспільному благу.

**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/obschestvennyy-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. Етика: Точка зрення многосторонних організацій: 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 / Є. М. Бондаренко // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2009. – Вип. 2(2). – URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09bemhvp.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 / М. Т. Гаврильців, Г. Ю. Лук'янова // 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. Гарасим В. В. Електронне навчання у сфері професійної підготовки управлінського персоналу органів публічної влади / В. В. Гарасим, Г. О. Дзяна // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 36. – С. 209 – 217.

56. Гасюк І. Л. Підходи до дослідження системи державного управління розвитком фізичної культури і спорту / Ігор Гасюк // Державне управління і місцеве самоврядування. – 2010. – № 4(7). – С. 164 – 176.

57. Гетманцева Т. Корупційні ризики, пов'язані з конфліктом інтересів у державних службовців та шляхи їх запобігання / Т. Гетманцева // Державна служба в Україні: шляхи реформування : матеріали круглого столу (м. Київ, 22 травня 2019 р.). – Київ : Нац. акад. прокуратури України. – 2019. – 186 с.

58. Гладкова В. М. Використання сервісів Google в управлінні закладом середньої освіти / В. М. Гладкова, А. Г. Панченко, Г. В. Панченко // Відкрите освітнє е-середовище сучасного університету. – 2017. – Вип. 3. – URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/oeeetu\\_2017\\_3\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/oeeetu_2017_3_25).

59. Голицына И. Н. Использование веб-сервисов в образовательном контексте / И. Н. Голицына // Школьные технологии. – 2015. – № 3. – Режим URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-veb-servisov-v-obrazovatelnom-kontekste>.

60. 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.

61. 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.

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

63. 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.

64. 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.

65. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.

66. 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.

67. Городенко Л. М. Контексти виникнення мережевої комунікації / Л. М. Городенко // Актуальні питання масової комунікації. – 2014. – Вип. 16. – С. 16 – 25.

68. Гуртова Ю.В. Професійна діяльність суддів як публічна служба / Ю.В. Гуртова // Теорія та практика публічної служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпро, 21 грудня 2018 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 264 с. – С. 96 – 97.

69. Государственная служба и государственные служащие во Франции = La fonction publique et les fonctionnaires en France / ФОТС. – 2-е изд. – Москва, 1994. – 142 с.

70. 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.

71. 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).

72. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія / А. Б. Грищук. – Львів, 2018. – 232 с.

73. 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.

74. Гузар Л. Я. Мотиваційні чинники підвищення ефективності діяльності публічних службовців в Україні / Л. Я. Гузар // Зб. наук. пр. – 2013. – Вип. 35. – С. 196 – 202.

75. 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.

76. Гур'янов А. Б. Системний підхід до стратегічного управління підприємством / А. Б. Гур'янов, О. А. Гришко // Вісн. економіки, транспорту і промисловості. – 2011. – № 34. – С. 274 – 277.

77. Гусейнов А. А. Этика: энциклопедический словарь / под ред. Р. Г. Апресяна, А. А. Гусейнова. – Москва : Гардарики, 2001. – 671 с.

78. 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.

79. 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.

80. Державна кадрова політика в регіональному вимірі : монографія / С. М. Серьогін [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : Днепррост, 2006. – 108 с.

81. 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.

82. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування : монографія / за заг. ред. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький : Поділля, 1999. – 570 с.

83. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / кол. авт. ; за ред. В. М. Князева. – Київ : Вид-во НАДУ ; Міленіум, 2003. – 320 с.

84. Державні службовці: новації законодавства. – URL : <https://pdp.nacs.gov.ua/courses/derzhavni-sluzhbovtsi-novatsii-zakonodavstva>.

85. Дзвінчук Д. Теоретико-методологічні основи державного будівництва : монографія / Д. Дзвінчук, Т. Бутирська. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. – 176 с.

86. 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.

87. 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.
88. 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.
89. Дмитрук Л. Особливості українського мовленнєвого етикету / Л. Дмитрук // Наук. вісн. МНУ ім. В. О. Сухомлинського. Педагогічні науки. – № 1 (52). – лютий 2016. – С. 273 – 277.
90. Дмитрук О. В. Маніпулятивні прийоми у сучасних ЗМІ / О. В. Дмитрук // Мовні і концептуальні картини світу. – Київ : ЛОГОС, 2002. – № 7. – С. 143 – 150.
91. 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.
92. Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики : монографія / авт. кол. : [Л. В. Гонюкова, В. М. Козаков, В. А. Ребкало та ін.] ; за заг. ред. Л. В. Гонюкової, В. М. Козакова. – Київ : НАДУ, 2018. – 400 с.
93. 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.
94. Драгомирецька Н. М. Зарубіжна практика використання методів навчання державних службовців / Н. М. Драгомирецька // Публічне урядування. – 2016. – № 4. – С. 48 – 55.
95. Дрешпак В. М. Концептуальні підходи до функціонування семіотичних утворень у сучасному державному управлінні / Валерій Дрешпак // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – Вип. 1(8). – С. 19 – 26.

96. Дрешпак В. М. Знаки та символи в державному управлінні : монографія / В. М. Дрешпак. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 336 с.

97. Дрешпак В. М. Функціонування семіотичних утворень у державному управлінні: теоретико-методологічні основи : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Дрешпак Валерій Михайлович ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Дніпропетровськ, 2011. – 425 с.

98. 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).

99. 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 Президентіві 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.

100. 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.

101. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.]. – 2011. – 524 с.

102. 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).

103. Етика спілкування і діловий етикет державного службовця, посадової особи місцевого самоврядування (дистанційний курс). – URL : <https://pdp.nacs.gov.ua/courses/etyka-spilkuvannia-i-dilovyi-etyket-derzhavnoho-sluzhbovtsia>.

104. Етична абетка державних службовців. НАДС. – URL : <https://www.youtube.com/watch?v=Y-Ve6qpXdf0&list=PLaJadHc6CtAdcSizJdY9u8W-EJv7bUbBT>.

105. 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.

106. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. – URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>.

107. Єганов В. В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного врядування в Україні / В. В. Єганов // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_7).

108. Журавльов А. В. Розвиток інфраструктури системи дистанційного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Журавльов Андрій Володимирович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2016. – 20 с.

109. 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).

110. 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>.

111. 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>.

112. 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.

113. 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>.

114. 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>.

115. 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.

116. Ирхин Ю. В. Этические кодексы в современной государственной службе / Ю. В. Ирхин. – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/eticheskie-kodeksy-v-sovremennoy-gosudarstvennoy-sluzhbe>.

117. Ільченко Н. М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід / Н. М. Ільченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1(39). – URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/1/06.pdf>.

118. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентіві 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.

119. Каганов Ю. О. Історична компаративістика крізь призму філософсько-методологічного погляду / Ю. О. Каганов // Наук. пр. історич. факультету Запоріз. нац. ун-ту. – Запоріжжя : ЗНУ, 2010. – Вип. XXIX. – С. 250 – 258.
120. Калашник Н. С. Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід : монографія / Н. С. Калашник. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 276 с.
121. 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.
122. 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.
123. Кардона Ф. Политика и ведомства по борьбе с коррупцией / Ф. Кардона. – URL : <https://buildingintegrity.hq.nato.int/Resources.aspx?id=10127314979> с.15.
124. Карпа М. І. Розвиток публічної служби в Україні: компетенційний підхід : монографія / М. І. Карпа. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. – 262 с.
125. 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>.
126. Карпенко В. В. Особливості застосування системного підходу при дослідженні комплексного розвитку сільських територіальних громад / В. В. Карпенко // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 1 (37). – С. 396 – 404.
127. 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.

128. 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.

129. 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.

130. Кіреєва О. Спільноти практики та електронне навчання як інструменти професіоналізації публічних службовців / О. Кіреєва // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 4(23). – С. 181 – 191.

131. 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.

132. Кобильченко В. В. Дефекти первинної соціалізації як важливий чинник формування особистості правопорушника / В. В. Кобильченко // Науковий вісник. – 2014. – № 1. – С. 120 – 125.

133. 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).

134. Ковальова А. Д. Застосування компаративного методу в студіях з ЄС і НАФТА / А. Д. Ковальова // Вісн. Східноукраїн. нац. ун-ту ім. Володимира Даля. – 2009. – №. 6Е. – URL : <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/vsunud/2009-6E/Index.htm>.

135. 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 Президентові України. – Дніпропетровськ, 2015. – 20 с.

136. 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).
137. Кодекс адміністративного судочинства // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35 – 36, 37. – Ст. 446.
138. Кодекс етики та збірник стандартів професійної діяльності / пер. О. Л. Савицького. – 7-ме вид. – Київ : КІМ, 1999. – 260 с.
139. 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 Президентові України. Київ, 2005. – 20 с.
140. Колот А. М. Мотивація персоналу : підручник / А. М. Колот, С. О. Цимбалюк. – Київ : КНЕУ, 2011. – 397 с.
141. 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 Президентові України. – Київ, 2002. – 20 с.
142. 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.
143. Коляда Т. А. Теорія та практика нормативного регулювання щодо зовнішнього вигляду працівників / Т. А. Коляда // Молодий вчений. – № 5(32). – 2016, травень. – С. 416 – 419.
144. 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).
145. 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).

146. Коновалова М. В. Інноваційна культура як принцип сучасної державної служби : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Коновалова Марта Валеріївна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2014. – 20 с.
147. Конотопцева Ю. Адаптація персоналу державної служби / Ю. Конотопцева // Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 14. – С. 1 – 8.
148. 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).
149. Конфуций. Беседы и суждения / Конфуций. – СПб. : Кристалл, 2001. – 1119 с.
150. Корбутяк В. І. Методологія системного підходу та наукових досліджень : навч. посіб. / В. І. Корбутяк. – Рівне : НУВГП, 2010. – 176 с.
151. Короткий орієнтовний, відбірковий тест / В. Н. Бузін, Е. Ф. Вандерлік. – URL : [http://psychologis.com.ua/kot\\_-\\_kratkiy\\_orientirovochnyy\\_test.htm](http://psychologis.com.ua/kot_-_kratkiy_orientirovochnyy_test.htm).
152. 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.
153. Кравченко М. Задоволення потреб державних службовців як один із чинників успішного впровадження нової управлінської ідеології / М. Кравченко // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 1. – С. 95 – 101.
154. 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.
155. 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.

156. 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>.

157. 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.

158. Круп'як Л. Б. Організація діяльності державного службовця : навч. посіб. / Л. Б. Круп'як. – Тернопіль : Крок, 2015. – 243 с.

159. Кузнецова М. Р. Образование и целерациональные социальные системы: автономия и взаимовлияние (социальнофилософский анализ) : автореф. дис.. канд. философ. наук : 09.00.11 / Кузнецова Марехи Романовна. – Москва, 2009. – 26 с.

160. Куйбіда В. С. Публічна влада на місцевому рівні: стан і перспективи розвитку : навч. посіб. / В. С. Куйбіда. – Київ : Україна, 2011. – 90 с.

161. Куйбіда В. С. Професійна мобільність та проблеми професіоналізації персоналу публічного управління : монографія / В. С. Куйбіда, І. В. Шпекторенко. – Київ : НАДУ, 2018. – 256 с.

162. Куйбіда В. С. Організація публічної служби України : монографія / В. С. Куйбіда, О. В. Хорошенко. – Кам'янець-Подільський : Зволейко Д. Г., 2016. – 271 с.

163. 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.

164. Куликова Е. В. Педагогическое сопровождение научно-исследовательской работы студентов педвузов в процессе выполнения курсовой работы с использованием облачных технологий / Е. В. Куликова // Поволжский

педагог. вестн. – 2014. – № 4(5). – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/pedagogicheskoe-soprovozhdenie-nauchno-issledovatel'skoy-raboty-studentov-pedvuzov-v-protsesse-vypolneniya-kursovoy-raboty-s>.

165. Куликова Е. В. Особенности адаптации государственных гражданских служащих / Куликова Е. В., Древец К. О. // Проблемы Науки. 2016. № 12(54). – С. 66 – 71. – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-adaptatsii-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih>.

166. Кундеревиц О. Ціннісні засади управлінського лідерства та репутації / О. Кундеревиц // 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.

167. 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.

168. 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.

169. Куртов А. І. Службовий етикет та культура службового спілкування командира / А. І. Куртов, А. І. Потіхенський // Зб. наук. пр. Харків. ун-ту Повітряних Сил ім. І. Кожедуба. – 2016. – Вип. 2(47). – С. 220 – 225.

170. Кухаренко В. Н. Стратегія корпоративного електронного обучения / В. Н. Кухаренко // Управление персоналом. – 2009. – № 8(191). – С. 53 – 55.

171. Куцак Л. В. Роль та місце засобів мережевих комунікацій у навчальному процесі вищих педагогічних навчальних закладах / Л. В. Куцак // Сучасні інформаційні технології та інноваційні методики навчання в підготовці фахівців : методологія, теорія, досвід, проблеми. – 2013. – № 36. – С. 326 – 331.

172. Кушнірюк В. М. Комунікативний етикет державного службовця : навч. посіб. / В. М. Кушнірюк. – Київ : Сік груп Україна, 2013. – 184 с.
173. Кушнірюк В. М. Організація діяльності державного службовця / В. М. Кушнірюк. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – 544 с.
174. 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/DeVu/2007-1/doc/5/05.pdf>.
175. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія / М.І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
176. 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>.
177. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації : монографія / О. А. Линдюк. – Київ : НАДУ, 2016. – 304 с.
178. 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.
179. Липовська Н. А. Організаційна культура як фактор стабілізації державної служби / Н. А. Липовська // Актуал. проб. держ. упр. – 2002. – Вип. 3(9). – С. 202 – 215.
180. 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 Президентові України. – Київ, 2007. – 548 с.
181. 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.

182. 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 Президентові 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.

183. Логунова М. М. Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності / М. М. Логунова. – Київ : Центр сприяння інституціонального розвитку державної служби, 2016. – 196 с.

184. Лукаш Т.В. Справедливий суд як критерій ефективності механізму захисту прав і свобод людини і громадянина: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Лукаш Тарас Валерійович ; Ужгородський національний університет. – Ужгород, 2020.

185. Луценко О. Є. Неформальне професійне навчання працівників: проблеми правового регулювання / О. Є. Луценко // Публічне право. – 2016. – № 1. – С. 241 – 248.

186. Макаренко О. В. Використання хмаро орієнтованих технологій в навчальному процесі / О. В. Макаренко // Актуальні проблеми сучасної медицини. – 2015. – Т. 15, Вип. 2. – С. 225 – 230.

187. 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.

188. Маматова Т. В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія / Т. В. Маматова. – Дніпропетровськ : Свідлер АЛ, 2009. – 326 с.

189. Маркова А. К. Психологія професіоналізму / Маркова А. К. – Москва : Знание, 1996. – 308 с.

190. Маслоу А. Мотивація личности / А. Маслоу. – СПб. : Евразия, 1999. – 478 с.

191. 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.
192. 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>.
193. Мейвіль В. Кодекси етики та поведінки в податкових адміністраціях. Міжнародна практика / пер. з англ. К. Костенко. – Київ, 2004. – 14 с.
194. Мельников В. П. Державна служба в Росії: Історичний досвід / В. П. Мельников. – Москва : РАГС, 2005. – 395 с.
195. Мельников О. Ф. Теорія та методологія фахової підготовки державних службовців : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Мельников Олександр Федорович; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2009. – 495 с.
196. Меморандум непрерывного образования Европейского Союза : международный документ 2000 р. – URL : <http://www.znanie.org/docs/memorandum.html>.
197. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура / Р. Мертон // Соц. исследования. – 1992. – № 2 – 4. – С. 21 – 28.
198. Методика «Ціннісні орієнтації» М. Рокіча. – URL : <https://studfile.net/preview/5258514/page:36>.
199. 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.
200. Миронова С. П. Профессиональная идентификация личности: постановка проблемы и определение понятия / С. П. Миронова // Образование и наука. – 2008. – № 4. – С. 81 – 90

201. 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.

202. 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.

203. 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.

204. 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.

205. Морено Я. Л. Социометрия: Экспериментальный метод и наука об обществе : пер. с англ. / Я. Л. Морено. – Москва : Академ. проект, 2001. – 384 с.

206. 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.

207. 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.

208. 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.

209. Муравьева А. О. Профессиональная социализация молодых государственных служащих как фактор развития кадрового потенциала государственной службы / А. О. Муравьева, И. В. Хамалинский // E-SCIO. – 2019. – № 8. – С. 1 – 11.

210. Мусиенко Т. В. Методологический опыт использования компаративного подхода и качественного анализа в изучении микрополитики / Т. В. Мусиенко, В. Н. Лукин // Credo New. – 2003. – № 4. – URL : [http://gzvon.pyramid.volia.ua/biblioteka/kafedra\\_filosofii/libph/sb/credo/credonew/04\\_02](http://gzvon.pyramid.volia.ua/biblioteka/kafedra_filosofii/libph/sb/credo/credonew/04_02).

211. Назаренко В. Переваги і перспективи використання хмарних технологій у навчально-виховному процесі / В. Назаренко // Нова педагогічна думка. – 2016. – № 4. – С. 97 – 99.

212. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимощук, В. А. Дерезь (відп. ред.). – Київ : Москаленко О. М., 2017. – 796 с.

213. Національне агентство з питань державної служби. – URL : <https://nads.gov.ua/dobrochestnist-ta-zapobigannya-korupciyi>.

214. Недашківська Т. Є. Компетенція та компетентність державного службовця : проблема дефініції / Т. Є. Недашківська // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи : матер. наук.-прак. конф. (м. Луцьк, 17 – 18 трав. 2007 р.). – Луцьк : Волинська обл. друкарня, 2007. – С. 102 – 104.

215. Немченко А. Б. Методологія системного підходу в управлінні організацією / А. Б. Немченко, І. В. Ніраз. – URL : [www.kntu.kr.ua](http://www.kntu.kr.ua).

216. 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.

217. 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.

218. Нижник Н. Р. Інституційна модернізація державної служби України в сучасних умовах / Н. Нижник, О. Муза // Право України. – 2016. – № 9. – С. 9 – 16.

219. Нижник Н. Р. Ділове спілкування у сфері державного управління : монографія / Н. Р. Нижник [та ін.]. – Хмельницький : [б. в.], 2005. – 196 с.

220. 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.

221. 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.

222. 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.

223. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. – Минск : Скакун В.М., 1998. – 896 с.

224. 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.

225. 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.

226. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. – Київ : КНЕУ, 2003. – 344 с.

227. 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.

228. 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>.

229. Общая теория управления : курс лекций. – Москва, 1994. – 515 с.

230. Одайник С. Використання хмарних технологій в управлінні загальноосвітніми навчальними закладами / С. Одайник // Нова педагогічна думка. – 2016. – № 4. – С. 103 – 107.

231. 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.

232. 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.

233. 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.

234. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
235. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : посібник / Л. Е. Орбан-Лембрик. – Київ : Академвидав, 2003. – 568 с.
236. Освіта протягом життя: світовий досвід і українська практика : аналіт. зап. / Нац. ін.-т стратег. дослідж. – URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/252>.
237. Основные понятия менеджмента : глоссарий / Н. Д. Найденов, В. П. Чесноков. – Сыктывкар : КРАГСИУ, 2007. – 195 с.
238. Основы психологии : Практикум / ред.-сост. Л. Д. Столяренко. – Ростов-н/д : Феникс, 2002. – 288 с.
239. 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.
240. Павлютенков Є. М. Системний підхід в управлінні закладами освіти / Є. М. Павлютенков, Н. Ф. Денисенкою – URL : <http://www.ukrdeti.com>.
241. Панова Н. Сутнісна характеристика принципів державної служби / Н. С. Панова // Вісн. АМСУ. Сер. «Право». – № 2(15). – 2015. – С. 109 – 121.
242. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади : монографія / О. І. Пархоменко-Куцевіл. – Київ : ФАДА ЛТД, 2010. – 296 с.
243. 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.
244. Пахомова Т. І. Державна служба: система і особистість: монографія / Т. І. Пахомова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2002. – 410 с.

245. 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.
246. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : монографія / Л. А. Пашко. – Київ : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
247. 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.
248. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография / А. В. Петришин. – Харьков : Факт, 1998. – 168 с.
249. Петришин О. В. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні / О. Петришин // Вісн. Акад. правових наук України. – 2003. – № 2. – С. 142 – 161.
250. Петровський П. М. Філософські основи методології державного управління / П. Петровський // Демократичне врядування. – 2008. – Вип.1. – URL : [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik/fail/P\\_Petrovskiy.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/P_Petrovskiy.pdf).
251. 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.
252. 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.
253. Плаксій Л. Вивчення реальних потреб у професійній майстерності державних службовців – визначальний етап у підвищенні їх кваліфікації / Лариса Плаксій // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 3. – С. 206 – 212.
254. 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.

255. 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.

256. 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.

257. 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.

258. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. Шемшученка, В. Бабкіна. – Київ : Генеза, 1997. – 400 с.

259. Практикум по общей, экспериментальной и прикладной психологии : учеб. пособие /В. Д. Балин, В. К. Гайда, В. К. Гербачевский и др. ; под общей ред. А. А. Крылова, С. А. Маничева. – СПб. : Питер, 2002. – 441с.

260. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / В. А. Гошовська та ін. ; за ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2018. – 381 с.

261. Пригожин И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой : пер. с англ. / И. Пригожин, И. Стенгерс ; общ. ред. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича, Ю. В. Сачкова. – Москва : Прогресс, 1986. – 432 с.

262. 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>.

263. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

264. Про державну таємницю : Закон України від 21 січ. 1994 р. № 3855-XII. – URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.

265. 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>.

266. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>, Розділ VI.

267. 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>.

268. Про затвердження Положення про електронні освітні ресурси : наказ МОН від 1 жовт. 2012 р. № 1060. – URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1695-12>.

269. 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>.

270. 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>.

271. 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>.

272. 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>.

273. 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>.

274. 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>.

275. Про захист інформації в автоматизованих системах : Закон України від 31 трав. 2005 р. № 2594-IV. – URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.

276. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. – URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.

277. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII. – URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.

278. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

279. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. – URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

280. Про очищення влади : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VII. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>.

281. 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>.

282. 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>.

283. 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).

284. 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>.

285. 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.

286. 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://ucsi.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>.

287. 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.

288. Професіоналізація у сфері публічного управління: стан, проблеми, перспективи вирішення : Сучасний контент професійного розвитку менеджерів освіти в умовах реформування освітньої галузі : монографія / С. К. Хаджирадєва [та ін.] ; за заг. ред. С. К. Хаджирадєвої. – Миколаїв : Ємельянова Т. В., 2017. – Ч. II. – 165 с.

289. 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.

290. Прудиус Л. В. Розвиток корпоративної культури державних службовців в умовах європейської інтеграції України / Л. В. Прудиус // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – 2017. – № 1. – С. 120 – 125.

291. Прудиус Л. В. Управління якістю державної служби України : монографія / Л. В. Прудиус. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 280 с.

292. Прудиус Л. В. Управління якістю державної служби України : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Л. В. Прудиус ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпро, 2018. – 517 с.

293. Прудиус Л. В. Європейські стандарти доброчесності державної служби / Л. Прудиус // Аспекти державного управління. – 2016. – № 4(8). – С. 65 – 74.

294. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. – 2-ге вид. – Дніпро : ГРАНІ, 2018. – 384 с.

295. Публічна служба : системна парадигма : кол. монографія / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 256 с.

296. 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.

297. Публічне управління в умовах інституційних змін : кол. монографія / за наук. ред. Р. В. Войтович, П. В. Ворони. – Київ, 2018. – 475 с.

298. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха [та ін.] ; Запоріз. держ. інж. акад. – Запоріжжя: ЗДІА, 2016. – 606 с.

299. Радов Д. Г. Основи професійної діяльності на державній службі : монографія / Д. Г. Радов. – Запоріжжя : КСК–Альянс, 2015. – 219 с.

300. 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.

301. 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. – 312с.

302. Ребкало М. М. Державне управління у сфері виконання покарань (організаційно-правовий аспект): монографія / М. М. Ребкало. – Чернігів : Десна Поліграф, 2016. – 176 с.

303. 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).

304. 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).

305. 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).

306. 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.

307. 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.

308. 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>.

309. 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.

310. 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.

311. 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.

312. 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.

313. Рудакевич М. І. Етика державної служби (зарубіжний досвід) / М. І. Рудакевич. – Київ : Ультра, 2002. – 104 с.

314. Руденко Н. В. Поняття хмарної обробки даних у сучасному світі / Н. В. Руденко, М. А. Ющенко // Зв'язок. – 2017. – № 2. – С. 29 – 33.

315. Рунова Н. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції / Н. Рунова // Публічне право. – № 3(7). – 2012. – С. 269 – 274.

316. 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.

317. 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.

318. Самооцінка особистості. – URL : [https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/icgn/8prishak\\_osnovy\\_psiholog\\_pedagogiki/r26.htm](https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/icgn/8prishak_osnovy_psiholog_pedagogiki/r26.htm).

319. 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.

320. Сенюшкіна Т. О. Попередження та врегулювання етнічних конфліктів: державноуправлінський вимір (проблеми теорії, методології, практики): монографія / Т. О. Сенюшкіна. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 368 с.

321. 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>.

322. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

323. 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.

324. 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.

325. 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.

326. Серьогін С.М. Публічна служба як інтегруюче поняття / С. М. Серьогін // Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 8 грудня 2017 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 275 с. – С. 34-37.  
Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби / С. М. Серьогін // Аспекти публічного управління. – 2013. – Т. 1, № 1. – С. 58 – 65.

327. 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.

328. 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.

329. 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.

330. 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.

331. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : монографія / С. М. Серьогін [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. 194 с.

332. 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.

333. Сисоєва С. О. Інтерактивні технології навчання дорослих : навч.-метод. посіб. / С. О. Сисоєва ; НАПН України, Ін-т пед. освіти і освіти дорослих. – Київ : ЕКМО, 2011. – 324 с.

334. 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.

335. 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.

336. 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.

337. Словарь по этике / под ред. И. Кона. – Москва: Политиздат, 1983. – 131 с.
338. 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.
339. 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.
340. 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.
341. Смелзер Н. Дж. О компаративном анализе, междисциплинарности и интернационализации в социологии / Н. Дж. Смелзер // Социол. исслед. – 2004. – № 11. – С. 3 – 12.
342. 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.
343. 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.
344. 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.
345. Сорокіна Н. Г. Особливості етикету публічного службовця в сучасних умовах реформування публічної служби / Н. Г. Сорокіна // Ефективність державного управління. – 2020. – № 63. – С. 185 – 198. – doi:10.33990/2070-4011.63.2020.212675.

346. Сорокіна Н. Г. Професійна честь як важливий моральний чинник ефективної діяльності публічного службовця / Н. Г. Сорокіна // Теорія та практика державної служби : матер. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 11 листопада 2016 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 23 – 25.

347. Сорокіна Н. Г. Організаційна культура публічної служби та особливості її змін / Наталія Сорокіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2019. – Вип. 4(43). – С. 114 – 122. – doi:10.33287/101915.

348. Сорокіна Н. Г. Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні / Н. Г. Сорокіна // Аспекти публічного управління. – 2020. – Т. 8, № 6. – С. 90 – 97.

349. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. / В. М. Сороко. – Київ : НАДУ, 2012. – 260 с.

350. Стадник В. В. Менеджмент / В. В. Стадник, М. А. Йохна. – Київ : Академвидав, 2010. – 472 с.

351. Стельмащук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби : монографія / Л. С. Стельмащук. – Івано-Франківськ : Вид-во ІФНТУНГ, 2015. – 296 с.

352. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / А. П. Рачинський. – Київ, 2009. – 316 с.

353. Сурай І. Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика : монографія / І. Г. Сурай. – Київ : КОМПРИНТ, 2012. – 331 с.

354. 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.

355. 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.

356. Сучасні аспекти професіоналізації державної служби в Україні : монографія / М. М. Іжа [та ін.] ; заг. ред. М. М. Іжа. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 220 с.

357. 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.

358. 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.

359. 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.

360. Теорія та практика змішаного навчання : монографія / В. М. Кухаренко, С. М. Березенська, К. Л. Бугайчук, Н. Ю. Олійник, Т. О. Олійник, О. В. Рибалко, Н. Г. Сиротенко, А. Л. Столяревська; за ред. В. М. Кухаренка – Харків : Міськдрук ; ХПІ, 2016. – 284 с.

361. Технології розвитку електронного урядування та електронної демократії / [Ю. Б. Пігарєв, А. Г. Ложковський, Т. М. Маматова]. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. – 52 с.

362. 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>.

363. Тихонович В. М. Гуманність особистості : сутність та структура / В. М. Тихонович // Педагогіка та психологія. – Харків, 2016. – Вип. 55. – С. 90 – 98.

364. Токовенко В. В. Системний підхід у методології дослідження сутності державного управління у сучасному суспільстві / В. Токовенко // Вісн. УАДУ. – 2005. – № 1. – С. 39 – 47.

365. Толочек В. А. Организационная психология и стили профессиональной деятельности государственных служащих : учеб. пособие / В. А. Толочек. – Москва : РАГС, 2003. – 155 с.

366. Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми / Томкіна О. // Вісн. Нац. акад. правових наук України. – 2014. – Вип. 1(76). – С. 65 – 74.

367. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики : словник / М. Г. Тофтул. – Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. – 416 с.

368. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : монографія / В. М. Князєв, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Князєва ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2010. – 220 с.

369. 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.

370. Третьяков П. И. Технология модульного обучения в школе : практико-ориентированный поход: практико-ориентированная : монография / П. И Третьяков, И. Б. Семеновский ; под ред. П. И. Третьякова. – Москва : Новая шк., 2001. – 352 с.

371. Удич О. Ціннісні орієнтації: багатогранність наукових трактувань / О. Удич // Рідна школа. – 2014. – № 11. – С. 26 – 31.

372. Узденова Ю. М. Культура мовлення публічного управлінця / Ю. М. Узденова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2017. – № 7. – URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1099>.

373. 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.

374. Управление – это наука и искусство : сборник / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. – Москва : Республика, 1992. – 349 с.

375. Управление персоналом государственной службы : учеб.-метод. пособие / под.ред Е. В. Охотского.. – Москва : РАГС, 1997. – 536 с.

376. 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.

377. Управління стратегічним розвитком об'єднаних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.

378. Управління суспільним розвитком : словник-довідник / за заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка ; уклад.: В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, О. А. Бутрін [та ін.]. – Київ : Вид-во НАДУ, 2006. – 248 с.

379. Фіщук Н. Ю. Корпоративна культура організації: сутність, види, принципи та вплив на розвиток організації / Н. Ю. Фіщук // Зб. наук. пр. ВНАУ. Сер. «Економічні науки». – 2012. – № 1(56). Т. 4. – URL : <http://econjournal.vsau.org/files/pdfa/691.pdf>.

380. Фролов С. С. Основы социологии / С. С. Фролов. – Москва : Юрист, 1997. – 344 с.

381. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность / Ю. Хабермас. – Москва : [б. и.], 1995. – 245 с.

382. Хаджирадева С. К. Теорія і практика підготовки державних службовців до професійно-мовленневої комунікації : монографія / С. К. Хаджирадева. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 294 с.

383. Хакен Г. Синергетика / Г. Хакен. – Москва : Мир, 1980. – 241 с.
384. Харитонов О. І. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції / О. І. Харитонов, Є. О. Харитонов. – Харків : Одиссей, 2002. – 592 с.
385. 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)
386. Хмарні технології в навчанні. – URL : <http://infosvit.if.ua/hmarni-tehnolohiji-v-navchanni>
387. 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>.
388. Хриков Є. М. Етична система публічної служби України / Є. М. Хриков // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2020. – № 3. – URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1593>.
389. Хриков Є. М. Управління навчальним закладом : навч. посіб. / Є. М. Хриков. – Київ : Знання, 2006. – 365 с.
390. 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.
391. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія / М. І. Цуркан. – Харків : Право, 2010. – 216 с.
392. Чикаренко І. А. Формування системи управління інноваційним розвитком територіальних громад : монографія / І. А. Чикаренко. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – 338 с.
393. Шавкун І. Г. Організаційна культура як проблема кроскультурного менеджменту / І. Г. Шавкун, Я. С. Дибчинська. – URL :

file:///C:/Users/Hp%20Pavilion%20g6/Downloads/27886-50423-1-PB%20(2).pdf.

394. Шарков Ф. И. Интерактивные электронные коммуникации (возникновение «Четвертой волны») : учеб. пособие / Ф. И. Шарков. – 2-е изд. – Москва : Дашков и К, 2012. – 260 с.

395. Шафритц Д. Классики теории государственного управления: Американская школа / Д. Шафритц, А. Хайд. – Москва: Изд-во Моск.ун-та, 2003. – 800 с.

396. Шелестова А. М. Онлайн сервіси як перспективні та альтернативні засоби навчання студентів ВНЗ України / А. М. Шелестова // Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія. – 2018. – № 2. – С. 23 – 29.

397. Шпекторенко И. В. Социальные лифты в структуре социальной мобильности индивида / И. В. Шпекторенко // Науч.-практ. журн. Северо-Западной академии гос. службы (г. Санкт-Петербург). – 2013. – № 6. – С. 93 – 103.

398. 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/vamcudu\\_2014\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2014_1_18).

399. Шпекторенко І. В. Професійна мобільність державного службовця: монографія / І. В. Шпекторенко. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. – 242 с.

400. 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.

401. 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.

402. Шэйн Э. Х. Организационная культура и лидерство / Э. Х. Шэйн ; пер. с англ. под ред. В. А. Спивака. – Санкт-Петербург : Питер, 2002. – 336 с.

403. 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 Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.

404. Щербак Е. Н. Система и структура органов государственной власти в сфере образовательной деятельности высших учебных заведений / Е. Щербак // Право и жизнь. – 2010. – № 140(2). – С. 133 – 169.

405. 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.

406. Ярмистий М. В. Професійна та соціальна компетенція державних службовців / М. В. Ярмистий. – URL : <http://www.cprk.cv.ua/122.php>.

407. 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.

408. Яцуба Л. Репутація державного службовця як складова іміджу державної служби / Людмила Яцуба // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 3(14). – С. 178 – 183.

409. 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>.

410. 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.

411. ASPA (2020). *Code of Ethic*. Retrieved from <https://www.aspanet.org/ASPA/Code-of-Ethics/Code-of-Ethics.aspx>.

412. Axel, M. (1995). Toward an analysis of Japanese-style management: A psycho-cultural and socio-historical approach. *MIR: Management interview*, 35(2), 57 – 73.

413. Bogucka, I., Pietrzykowski, T. (2012). *Etyka w administracji publicznej*. LexisNexis, Warszawa.

414. Bruce, V. (1993). Heidegger, Ethics, and Animals. *Between the Species*, 9(2). DOI: <https://doi.org/10.15368/bts.1993v9n2.6>.

415. Campbell, E. (2010). Narcissism as ethical practice? Foucault, askesis and an ethics of becoming. *Cultural sociology*. 4(1), 23 – 44.

416. Castaldo, S. (2002). *Meanings of Trust: a Meta Analysis of Trust Definitions: Paper presented at Second Euram Conference*. Stockholm.

417. Crosthwaite, J. (1995). Moral expertise : A problem in the professional ethics of professional ethicists. *Bioethics*, 9 (5), 361 – 379.

418. 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.

419. Daniel, H. Pink. (2009). *Drive: The Surprising Truth About What Motivates Us* (New York: Riverside Books).

420. Dobel, R. J. (1993). The real politic of ethics code : An implementation approach to public ethics. *Ethics and public administration*, pp. 158 – 176.
421. Dunsire, A. (1988). Bureaucratic Morality in the United Kingdom. *International Political Science Review*, 9(3), 179 – 192.
422. 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.
423. 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>.
424. *Ethics in the public service* / Ed. by R. A. Chapman. Ottawa: Carleton University Press, 1993.
425. Filek, J. (2004). *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego: Poradnik dla samorządów*. Kraków.
426. Hood, C. (1991). A public managment for all seasons? *Public Administration*, 1, 3 – 19.
427. 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.
428. Jérôme Michel. (2012). Wartości służby publicznej we Francji. *Etyka w służbie publicznej : materiały z konferencji Warszawa, 8 – 9 grudnia*. Warszawa, 24 – 46.
429. Joiner, B. & Josephs, S. (2006). Leadership Agility: Five Levels of Mastery for Anticipating and Initiating Change.
430. 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.

431. *Kodeks Etyki Pracownika Samorządowego Urzędu Gminy Turek*. Режим Retrieved from <http://www.gmina.turek.pl/pl/30/strona/4/23/>.

432. *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>.

433. *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).

434. *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).

435. *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).

436. 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.

437. Lewis, C. W. (1993). Ethics code and ethics agencies : current practices and emerging trends. *Ethics and public administration*, 136 – 157.

438. Marin, Mrčela. (2017). *The role of trust in the functioning of institutions*. Retrieved from <https://rm.coe.int/0900001680711351>.

439. 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.

440. OECD. (1996). Ethics in The Public Service. Current Issues and Practice. *Public Management Occasional Papers*, 14.

441. 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>.

442. *Office of Executive Inspector General for the Agencies of the Illinois Governor (OEIG)*. Retrieved from <https://www2.illinois.gov/oeig/Pages/default.aspx>.

443. *Open Government Partnership*. (2019). Retrieved from <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp>.

444. 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.

445. *Pay for performance: A guide to compensation management* / P. T. Chingos (ed.). 2 ed. N.Y.: Wiley, 2002.

446. Rokeach, M. (1968). *Beliefs, Values, Attitudes. A theory of Organization and Change*. (The Jossey-Bass behavioral science series).

447. Schwartz, S., & Saige, G. (2000). Values consensus and importance. A Cross-National Study. *Journal of cross-cultural psychology*, 31(4). 465 – 497.

448. 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*.

449. 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>.

450. Shelomovska, O., Romaniukha, M., & Sorokina, N. (2017). Social Networks as a Constituent of Elearning Environment. *International Journal of Information and Communication Technologies in Education*, 6(4), 4 – 14.

451. *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.

452. Stephen, D. Potts, Matuszewski, Ingrid Lohr. (2004). *Ethics and Corporate Governance*. doi:10.1111/j.1467-8683.2004.00357.x.

453. Stephen, R. Covey. (1994). *Daily Reflections for Highly Effective People: Living the Seven Habits of Highly Successful People Every Day*.

454. *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>.

455. *The official site of Understanding Civil Cervisce (2019)*. *Civil Cervisce Ethics*, available at: <https://www.civilservant.org.uk/ethics-homepage.html>.

456. *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).

457. Thomson, Dworkin (eds.). (1968). *Ethics*. New York, 27 – 47.

458. *Toupictionnaire : le dictionnaire de politique*. Retrieved from <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Responsabilite.htm>, 27.12.2017.

459. *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).
460. *Transparency International*. (2019). Retrieved from [https://www.transparency.org/glossary/term/political\\_corruption](https://www.transparency.org/glossary/term/political_corruption).
461. *Trust in Government – Openness*. (2019). Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/trust-openness.htm>.
462. Wang, M., Kammeyer-Mueller, J., Liu, Y, & Li, Y. (2015). Context, Socialization and Newcomer Learning. *Organizational Psychology Review*, 5(1), 3 – 25.
463. Zhu, J., Tatachari, S., & Chattopadhyay, P. (2017). Newcomers Identification: Trends, Antecedents, Moderators, and Consequences. *Academy of Management Journal*, 60(3), 855 – 879.

## **ДОДАТКИ**

## Довідки про впровадження


**НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ  
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

вул. Прорізна, 15, м. Київ, 01601, тел. (044) 254-06-00, тел./факс: (044) 279-05-29  
E-mail: zagal@nads.gov.ua, сайт: www.nads.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 37819430

від 01.02 2021р. № 673/1-21

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

**ДОВІДКА**

про впровадження результатів дисертаційного дослідження Сорокіної Наталії Григорівни, докторанта кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, кандидата наук з державного управління, за темою: «Морально-етичні основи публічної служби в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба

Результати дисертаційного дослідження Сорокіної Н. Г. на тему: «Морально-етичні основи публічної служби в Україні», впроваджені у професійних програмах підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які були розроблені Дніпропетровським регіональним інститутом державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Сорокіна Н. Г. є одним із розробників) та погоджені Національним агентством України з питань державної служби, зокрема у:

– професійній програмі підвищення кваліфікації уперше прийнятих на державну службу (протягом першого року їх роботи) державних службовців 1-5- груп оплати праці центральних і місцевих органів виконавчої влади та посадових осіб місцевого самоврядування IV категорії посад (модуль «Державна служба: історія розвитку та особливості модернізації» тема: «Соціально-культурний контекст та інфраструктурне забезпечення професійної етики державного службовця») (погоджено 14 березня 2018 року);

– програмі тематичного короткострокового семінару з підвищення кваліфікації «Культура ділового мовлення. Етика на державній службі» (теми: «Етична інфраструктура як інструмент державного управління», «Етикет ділового спілкування») (погоджено 03 березня 2018 року).

Голова Національного агентства  
України з питань державної служби



*Наталія Алюшина*  
Наталія Алюшина

UB

№673/1-21 від 01.02.2021



МІНІСТЕРСТВО СОЦІАЛЬНОЇ  
ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ  
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ  
УКРАЇНИ

вул. Нововокзальна, 17, м. Київ, 03038,  
тел./факс (044) 536-14-85, тел. 536-14-85  
E-mail: ipkdczy115@ukr.net, ipk@ipk.edu.ua  
web: http://ipk.edu.ua



MINISTRY OF SOCIAL POLICY  
OF UKRAINE  
UKRAINIAN STATE EMPLOYMENT  
SERVICE TRAINING INSTITUTE

Novovokzalna str., 17, Kyiv City, 03038  
Tel./fax +38044536-14-85, tel. 536-14-85  
E-mail: ipkdczy115@ukr.net, ipk@ipk.edu.ua  
web: http://ipk.edu.ua

*04.12.2020 № 701-1/00/20*

на № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

## ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження**

**Сорокіної Наталії Григорівни за темою:**

**«Морально-етичні основи публічної служби в Україні»**

**на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного  
управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба**

Довідка видана СОРОКІНІЙ Наталії Григорівні, докторанту кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України про те, що результати її дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба на тему: «Морально-етичні основи публічної служби в Україні» використовувалися у навчальному процесі Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України.

Розроблені у дисертаційному дослідженні положення щодо покращення професійної та морально-етичної культури публічних службовців були використані в освітньому процесі при підготовці магістрів за освітньо-професійною програмою «Публічне управління та публічна служба» зі спеціальності 074 (281) «Публічне управління та адміністрування».

А саме, запропонований дисертантом методологічний інструментарій для оцінювання рівня сформованості морально-етичних характеристик

публічного службовця, який включає три групи тестів: психологічні (встановлюють психофізичні індивідуально-своєрідні властивості публічного службовця); соціологічні (визначають вплив соціального оточення, соціальних зв'язків та встановлюють структуру міжособистісних стосунків і міжгрупових відносин в органі публічної служби) та професіологічні тести (оцінюють рівень професійно важливих знань), спрямований на практико-орієнтоване навчання та формування інноваційних підходів оцінювання публічних службовців, що сприятиме забезпеченню морально-етичних основ публічної служби.

Вважаємо запропоновані рекомендації, висновки та результати дослідження актуальними і доцільними, що мають значний практичний інтерес як для органів публічної влади, так і вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

**Ректор Інституту підготовки**

**кадрів державної служби**

**зайнятості України, доктор наук**

**з державного управління, професор**



**Радмила Войтович**



ЗАТВЕРДЖУЮ

Голова Петриківської селищної ради

Н.І.Коваленко

2020р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження кандидата наук з державного управління, доцента Сорокіної Наталії Григорівни на тему: «Морально-етичні основи публічної служби в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба.

Комісія у складі:

Голова: Волков Владислав Васильович, заступник селищного голови;

Члени комісії: Можна Лідія Іванівна, секретар селищної ради;

Богомаз Костянтин Юхимович, депутат селищної ради.

Даний акт засвідчує, що запропоновані результати дослідження докторанта кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України Сорокіної Н.Г. на тему: «Морально-етичні основи публічної служби в Україні», впроваджуються в практичну діяльність структурними підрозділами управління Петриківської територіальної громади.

Зокрема, з метою підвищення рівня довіри громадян до публічної служби, забезпечення прозорості та відкритості її роботи, протидії корупції, закріплення норм професійної етики публічних службовців та працівників управління територіальної громади, впроваджено «Морально-етичний кодекс публічних службовців та депутатів Петриківської територіальної громади».

Вважаємо запропоновані рекомендації, висновки та результати дослідження актуальними і доцільними, що мають значний практичний інтерес для публічної служби та органів місцевого самоврядування в контексті забезпечення сталого розвитку Петриківської територіальної громади.

Голова комісії:

Волков В.В.

Члени комісії:

Можна Л.І.

Богомаз К.Ю.



**ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ**  
**ДЕПАРТАМЕНТ ОСВІТИ І НАУКИ**

вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, тел. 770-87-42, факс (056) 770-68-00  
 e-mail: osvita@adm.dp.ua, http://www.osvita-dnepr.com, Код ЄДРПОУ 25927519

**ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ**  
 результатів дисертаційного дослідження  
 Сорокіної Наталії Григорівни до практичної діяльності  
 департаменту освіти і науки Дніпропетровської облдержадміністрації  
 за темою «Морально-етичні основи публічної служби в Україні»

Результати дисертаційного дослідження докторанта кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України Сорокіної Наталії Григорівни на тему: «Морально-етичні основи публічної служби в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба були впроваджені в діяльності департаменту освіти і науки Дніпропетровської облдержадміністрації (далі – департамент).

Розроблені та запропоновані у дисертації положення щодо покращення морально-етичних основ публічної служби дозволили вдосконалити організацію роботи та підвищити ефективність діяльності структурного підрозділу в цілому. Зокрема, в аспекті розробки мотиваційних механізмів підвищення ефективності роботи публічних службовців та формування сприятливого морально-психологічного клімату в департаменті. Результати та практичні рекомендації дисертаційного дослідження були використані під час застосування в роботі норм Закону України «Про запобігання корупції», формування культури та етики в публічному адмініструванні.

Крім того, Сорокіна Наталія Григорівна у складі колективу редакторів за підтримки департаменту підготувала та опублікувала у 2017 році колективну монографію на тему: «Академічна доброчесність: проблеми дотримання та пріоритети поширення серед молодих вчених», в якій розглядаються основні проблеми, пов'язані з доброчесністю, з якими стикаються учасники освітньо-наукового процесу закладів вищої освіти; визначається роль наукової етики в розвитку успішної кар'єри науковця; розглядаються національні та міжнародні нормативно-правові засади для утвердження академічної доброчесності в академічному середовищі.

Навесні 2017 року департаментом разом із ГО «Рада молодих вчених Дніпропетровської області» було організовано три очні сесії науково-освітнього проєкту: «Школа молодого лідера» з питань академічної

000209

Дніпропетровська обласна державна адміністрація  
 Департамент освіти і науки

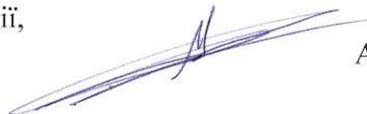
Вих№ 194/0/211-21 від 14.01.2021



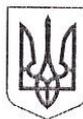
доброчесності. Координатором та співавтором даного проекту стала Наталія Григорівна Сорокіна. Головною метою заходу було надання необхідних компетенцій молодим ученим у даному питанні та впровадження в практику стандартів академічної доброчесності. Серед учасників заходу були як представники закладів вищої освіти, так і департаменту освіти і науки облдержадміністрації. Результатом даного заходу стала розробка пропозицій до Кодексу академічної доброчесності науковців Дніпропетровщини, які презентувалися закладам вищої освіти на базі департаменту в рамках проведеного у грудні 2017 року круглого столу та надання даних пропозицій закладам вищої освіти регіону.

Фахівці департаменту віддають належне науковим розробкам Наталії Григорівни Сорокіної, підтверджують їх практичну значущість, та сподіваються на подальшу плідну співпрацю.

Заступник директора департаменту  
освіти і науки облдержадміністрації,  
кандидат технічних наук



Антон ДЕДУРА



## ЗАПОРІЗЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

просп. Соборний, 164, м. Запоріжжя, 69107, тел. / факс: (061) 224-63-81

E-mail: adm@zoda.gov.ua, сайт: www.zoda.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 00022504

від 05. 01 20 11 р. № 08 32 / 0008 На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ р.

### ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Сорокіної Наталії Григорівни  
на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління  
за спеціальністю 25.00.03 – державна служба

Результати дисертаційного дослідження докторанта кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України Сорокіної Наталії Григорівни на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба на тему: «Морально-етичні основи публічної служби в Україні» були використані в діяльності Запорізької обласної державної адміністрації.

Зокрема, пропозиції дисертанта у вигляді положень щодо покращення морально-етичних основ публічної служби шляхом: актуалізації змісту програм професійно-етичного навчання публічних службовців, професійного виховання та їх самоосвіти; удосконалення мотивації професійної діяльності публічних службовців; здійснення систематичного контролю та оцінювання рівня сформованості морально-етичних характеристик публічного службовця дозволило вдосконалити реалізацію кадрової політики Запорізької обласної державної адміністрації у напрямі підвищення морально-етичних компетентностей працівників адміністрації.

Вважаємо запропоновані рекомендації, висновки та результати дисертаційного дослідження актуальними, доцільними, що мають значний практичний інтерес для органів виконавчої влади.

Керівник апарату



Зінаїда БОЙКО

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Заступник директора  
Дніпропетровського регіонального  
Інституту державного управління  
Національної академії державного  
управління при Президентові  
України, кандидат економічних  
наук, доцент



Щербаков П.С.

« 21 » жовтня 2020р.

**АКТ**

про впровадження результатів дисертаційного дослідження кандидата наук з державного управління, доцента Сорокіної Наталії Григорівни на тему: «Морально-етичні основи публічної служби в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба.

**Комісія у складі:**

*Голова:* начальник центру підвищення кваліфікації **Яворський Ю.Е.:**

*Члени комісії:*

заступник начальника центру підвищення кваліфікації **Журіна Н.В.**

провідний фахівець центру підвищення кваліфікації **Дудник К.І.**

провідний фахівець центру підвищення кваліфікації **Грибанова Л.О.**

Цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Сорокіної Н.Г. з теми «Морально-етичні основи публічної служби в Україні» поданого на здобуття наукового ступеня доктора наук були запроваджені в навчально-методичну роботу центру підвищення кваліфікації під час проведення семінарів для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, при підготовці професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій та заступників посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад в межах регіональної та обласної програм.

Голова комісії

Яворський Ю.Е.

Члени комісії

Журіна Н.В.

Дудник К.І.

Грибанова Л.О.

## АНКЕТА

Шановний респондент!

Просимо Вас взяти участь в опитуванні щодо визначення основних морально-етичних проблем, які існують на публічній службі в період трансформації влади. Ваша думка дуже важлива для нас! Переконливо просимо Вас щиро відповідати на всі питання анкети. Анонімність опитування гарантується: всі дані будуть використовуватися виключно в узагальненому вигляді. Щиро дякуємо за Ваші відверті відповіді!!!

1. Чим Вас приваблює публічна служба (виділіть 3 найбільш значущих для Вас показника):

№	Варіанти відповіді	
1.	Можливість проявити себе та реалізувати власні ідеї і проекти	<input type="checkbox"/>
2.	Бажання працювати на благо держави та суспільства та відстоювати інтереси громадян	<input type="checkbox"/>
3.	Стабільна заробітна плата	<input type="checkbox"/>
4.	Можливість самореалізації	<input type="checkbox"/>
5.	Службове та професійне зростання	<input type="checkbox"/>
6.	Можливість збагатитися за рахунок інших видів робіт	<input type="checkbox"/>
7.	Престижність	<input type="checkbox"/>
8.	Можливість щось змінити в системі	<input type="checkbox"/>
9.	Налагодження потрібних зв'язків	<input type="checkbox"/>
10.	Соціальна захищеність та гарантоване пенсійне забезпечення	<input type="checkbox"/>
11.	Можливість пробитися у еліту	<input type="checkbox"/>
12.	Ваш варіант _____	

2. Наскільки, особисто для Вас, є важливими наступні цінності? (оцініть від 1 до 10 балів)

№	Цінності	Бали	№	Цінності	Бали
1.	Здоров'я		15.	Чесність	
2.	Сім'я		16.	Відповідальність	
3.	Матеріально забезпечене життя		17.	Вихованість	
4.	Робота		18.	Дисциплінованість	
5.	Кохання		19.	Самоконтроль	
6.	Активне діяльне життя		20.	Акуратність	
7.	Друзі		21.	Освіченість	
8.	Впевненість у собі		22.	Тверда воля	
9.	Мир		23.	Патріотизм	
10.	Самостійність як незалежність в судженнях та думках		24.	Сміливість у відстоюванні своїх поглядів	
11.	Добробут		25.	Незалежність	
12.	Суспільне визнання		26.	Життєрадісність	
13.	Рівноправність		27.	Ефективність у діях	
14.	Розваги		28.	Високі претензії до себе	

## 3. Як Ви відноситеся до Дрес-коду на публічній службі?

№	Варіанти відповіді	
1.	Негативно	<input type="checkbox"/>
2.	Нейтрально	<input type="checkbox"/>
3.	Позитивно	<input type="checkbox"/>
4.	Важко відповісти	<input type="checkbox"/>

Наскільки Ви задоволені наступними показниками та можливостями публічної служби (відмітьте свою відповідь у кожному рядку):

№	Варіанти відповіді	Повністю задоволений	Переважно задоволений	Переважно не задоволений	Зовсім не задоволений
4.	Умови праці				
5.	Режим роботи				
6.	Можливість впливати на положення справ у своїй області				
7.	Технічне оснащення робочого місця				
8.	Перспектива саморозвитку				
9.	Рівень оплати праці				
10.	Рівень соціальної захищеності				
11.	Можливість професійного зростання				
12.	Відношення з керівником				
13.	Корисність для суспільства				

Які зміни, на Вашу думку, відбулися в організаційній культурі публічної служби за останні роки?

№	Варіанти відповіді	Позитивні зміни (напишіть що конкретно змінилося)	Без змін	Негативні зміни (напишіть що конкретно змінилося)
14.	Взаємодія підрозділів та комунікаційні зв'язки			
15.	Індивідуальна незалежність, відповідальність та можливість вираження власної ініціативи			
16.	Культура мови та спілкування			
17.	Дотримання норм, цінностей, правил поведінки організації			
18.	Взаємодії членів організації один з одним			
19.	Справедлива винагорода, яка залежить від результатів діяльності			
20.	Культура зовнішнього вигляду			
21.	Взаємодії членів організації з клієнтами або іншими сторонніми особами			
22.	Мотивація до праці			
23.	Комунікація керівника і підлеглого			
24.	Культура організації робочого місця			
25.	Фізичний та психологічний комфорт			

26. Чи відомі Вам випадки покарання кого-небудь за порушення морально-етичних норм в Вашій організації (догана, звільнення та ін.)

№	Варіанти відповіді	
1.	Так, мені відомо про один такий випадок. Яке саме покарання: _____	<input type="checkbox"/>
2.	Мені відомо про декілька випадків покарань. Які саме покарання: _____ _____	<input type="checkbox"/>
3.	Ні, мені невідомо ні про один випадок покарання	<input type="checkbox"/>

27. Що, на Вашу думку, є основним стимулом якісного виконання посадових обов'язків? (виділіть 3 найбільш значущих для Вас стимули)

№	Варіант відповіді	<input type="checkbox"/>
1.	Твердий контроль за виконанням наказів вищих посадових осіб	<input type="checkbox"/>
2.	Матеріальне стимулювання	<input type="checkbox"/>
3.	Розуміння соціальної важливості своєї діяльності	<input type="checkbox"/>
4.	Бажання не підвести своє керівництво	<input type="checkbox"/>
5.	Моральне заохочення з боку керівника	<input type="checkbox"/>
6.	Зацікавленість у посадовому зростанні	<input type="checkbox"/>
7.	Можливість отримання неправомірної вигоди	<input type="checkbox"/>

28. Що, на Ваш погляд, є найбільш дієвим для боротьби з порушенням морально-етичних норм на публічній службі в період трансформації влади? (оберіть не більше трьох варіантів)

№	Варіанти відповіді	
1.	Наявність спеціального етичного органу (відділу, департаменту) на публічній службі	<input type="checkbox"/>
2.	Наявність «гарячої телефонної лінії» прийому повідомлень громадян про правопорушення публічних службовців	<input type="checkbox"/>
3.	Регулярне проведення в органах влади перевірок на дотримання публічними службовцями законодавства України та Етичних кодексів	<input type="checkbox"/>
4.	Проведення постійних тренінгів для публічних службовців з етичних питань	<input type="checkbox"/>
5.	Посилений громадський контроль за діяльністю публічного службовця	<input type="checkbox"/>
6.	Політична воля вищого керівництва щось змінити	<input type="checkbox"/>
7.	Наявність та обов'язкове дотримання Етичного кодексу на публічній службі	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
8.	Удосконалення законодавства в цій сфері	
9.	Ваш варіант _____	

29. Як на Вашу думку, чи зменшився рівень корупції в органах публічної влади після революції Гідності?

1. ТАК	2. ЧАСТКОВО	3. НІ
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

30. Якщо, на Вашу думку, рівень корупції зменшився, то конкретизуйте в яких саме органах публічної влади \_\_\_\_\_

31. Чим, на Вашу думку, обумовлені корупційні вчинки серед публічних службовців? (оберіть не більше трьох варіантів)

№	Варіанти відповіді	
1.	Бажанням компенсувати низьку заробітну плату	<input type="checkbox"/>
2.	Відсутністю волі вищого керівництва щодо боротьби з корупцією.	<input type="checkbox"/>
3.	Толерантністю населення до корупції.	<input type="checkbox"/>
4.	Правовим нігілізмом населення.	<input type="checkbox"/>
5.	Відсутністю страху щодо наслідків корупційних вчинків.	<input type="checkbox"/>
6.	Недосконалістю нормативно-правової бази.	<input type="checkbox"/>
7.	Ваш варіант _____	

Наскільки, на Ваш погляд, перелічені нижче якості є важливими для сучасного публічного службовця (оцініть від 1 до 5 балів, де оцінка 5 – це найважливіші):

№	Варіанти відповіді	1	2	3	4	5
32.	Професіоналізм	<input type="checkbox"/>				
33.	Організаторські здібності	<input type="checkbox"/>				
34.	Досвід роботи	<input type="checkbox"/>				
35.	Ретельність, працелюбність	<input type="checkbox"/>				
36.	Вміння знаходити спільну мову з керівництвом	<input type="checkbox"/>				
37.	Знання і дотримання службової етики	<input type="checkbox"/>				
38.	Висока моральність, порядність, чесність	<input type="checkbox"/>				
39.	Здатність до саморозвитку	<input type="checkbox"/>				
40.	Наявність зв'язків, знайомств	<input type="checkbox"/>				
41.	Свіжий погляд	<input type="checkbox"/>				
42.	Особисті політичні орієнтації	<input type="checkbox"/>				

43. Як Ви вважаєте, який з перелічених кроків є найбільш дієвим для підвищення довіри суспільства до публічного службовця? ( встановіть ранг від 1 до 4 кожному з наведених кроків, де 4-найважливіший):

№	Варіанти відповіді	
1	Удосконалення системи контролю та нагляду за діяльністю публічного службовця з боку суспільства, посилення відкритості і прозорості влади.	
2	Оздоровлення морального середовища публічної служби, оновлення кадрів, зокрема керівних кадрів.	
3	Невідворотність покарання тих, хто порушує закони України та інформування про це суспільство.	
4	Здійснення щоденних конструктивних зв'язків з громадськістю, інформування її про позитивні результати, недоліки, проблемні питання.	

44. Що Ви особисто можете запропонувати для підвищення довіри суспільства до публічної служби? \_\_\_\_\_

45.	Ваш вік	До 25 р. <input type="checkbox"/>	26-35 р. <input type="checkbox"/>	36-45 р. <input type="checkbox"/>	46-55 р. <input type="checkbox"/>	56 р. і більше <input type="checkbox"/>
46.	Стаж роботи в органах влади	До 5 р. <input type="checkbox"/>	6-10 р. <input type="checkbox"/>	11-15 р. <input type="checkbox"/>	16-25 р. <input type="checkbox"/>	26р. і більше <input type="checkbox"/>
47.	Ваша стать	<input type="checkbox"/> жін.	<input type="checkbox"/> чол.			
48.	Населений пункт					



# **МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ПЕРІОД ТРАНСФОРМАЦІЇ ВЛАДИ**

**РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ ДУМКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ  
ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ ТА ІНФОГРАФІКА**



Дніпро  
2019

## МЕТОДОЛОГІЯ ОПИТУВАННЯ

**Збір первинної соціологічної інформації** відбувався під час семінарів і тренінгів з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у ДРІДУ НАДУ у травні-червні 2019 року.

**Метод дослідження** – анонімне анкетування за спеціально розробленим інструментарієм

**Цільова аудиторія** – державні службовці і посадові особи місцевого самоврядування у віці 22 років і старше.

**Мета дослідження** – вивчення думок і поглядів державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування стосовно основних морально-етичних проблем з якими вони стикаються на публічній службі.

### **Задачі дослідження:**

- визначити основні привабливі характеристики та стимули публічної служби;
- встановити найважливіші цінності та якості державних і службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- з'ясувати ступінь їх задоволеності різними показниками та можливостями публічної служби;
- виявити існуючі та найдієвіші способи боротьби з порушенням морально-етичних норм на публічній службі;
- встановити причини корупційних вчинків публічних службовців та динаміку їх численності за останні роки;
- визначити найдієвіші методи підвищення довіри суспільства до публічного службовця;
- з'ясувати які саме зміни відбулися в організаційній культурі публічної служби за останні роки.

### **Основні етапи дослідження включали:**

- розробку анкети та супровідного інструментарію;
- розробку вибірки, проведення інтерв'ю з респондентами;
- контроль якості виконаної роботи;
- введення та перевірку даних на логічні помилки;
- підготовку остаточного масиву даних, таблиць одно- і двовимірних розподілів та аналітичного звіту.

**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.

## БІОГРАФІЧНА ІНФОРМАЦІЯ

Усього у дослідженні прийняло участь 36% публічних службовців віком 36 – 45 років; 35,6% віком 26 – 35 років; 15,5% віком 46 – 55 років; 7,3% віком до 25 років і 5,5% старше 56 років. Детальна інформація наведена у таблиці та діаграмі .

У опитуванні взяли участь 71,6% жінок і 28,4% чоловіків.

Найбільшу частину респондентів (33,4%), які взяли участь в опитуванні склали публічні службовців, які мають стаж роботи в органах влади до 5 років. Майже однакову чисельність опитаних склали працівників, стаж роботи яких складає від 6 до 25 років (21,9% зі стажем 6-10 років; 20,6% зі стажем 11-15 років і 20,1% зі стажем 16-25 років). Найменшу категорію службовців склали ті, хто працює більше 26 років – їх було опитано тільки 4%.

У опитуванні взяли участі публічні службовці, які працюють в наступних органах влади і місцевого самоврядування: ОДА, Дніпровська РДА, Широківська РДА, Васильківська РДА, Нікопольська РДА, Солонянська РДА, Петропавлівська РДА, Магдалинівська РДА, Апостолівської РДА, Новомосковська РДА, Петриківська РДА, Софіївська РДА, П'ятихатська РДА, Павлоградська РДА, Дніпровська міська рада, Кам'янська міська рада, Павлоградська міська рада, Синельниківська міська рада, Тернівська міська рада, Нікопольська міська рада, Криничанська селищна рада, Обухівська селищна рада Дніпровського району, Соборна районна у місті Дніпрі рада, Самарська районна у місті Дніпрі рада, Центральна районна у місті Дніпрі рада, Виконавчий комітет Павлоградської міської ради, Виконавчий комітет Жовтоводської міської ради, Виконавчий комітет Вільногірської міської ради, Виконком Криворізької міської ради, Адміністрація Дніпровського району Кам'янської міської ради, Адміністрація Заводського району Кам'янської міської ради, Адміністрація Південного району Кам'янської міської ради, Виконком Металургійної районної у м. Кривому Розі ради, Виконком Тернівської районної у місті Кривому Розі ради, Виконавчий комітет Інгулецької районної у місті Кривому Розі ради, Виконком Центрально-Міської районної у місті Кривому Розі ради, Виконком Саксаганської районної у місті Кривому Розі ради, Виконавчий комітет Соборної районної у місті Дніпрі ради, Виконавчий комітет Чечелівської районної у місті Дніпрі ради, Управління інформаційних технологій та електронного урядування.

## РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ

### 1. Привабливість публічної служби

Характеризуючи отримані результати слід відмітити, що найважливішими рисами публічної служби, які приваблюють людей працювати в органах державної влади та органах місцевого самоврядування є бажання працювати на благо держави та суспільства та відстоювати інтереси громадян, а також стабільна заробітна плата (по 43,3% кожний). Як не дивно, більшість опитаних вибирали саме ці два варіанти відповідей одночасно. Тобто, у свідомості громадян панують як суто меркантильні прагнення у фінансовому плані – сталіне отримання плати за роботу, так і патріотичне, ціннісне та морально-етичне прагнення працювати на благо держави (рис. 1).



Рис. 1 – Розподіл відповідей на питання «Чим Вас приваблює публічна служба?», у %

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 у еліту (4%) та збагатитися за рахунок інших видів робіт (1,8%).

## 2. Цінності

Загальний розподіл відповідей наведено у табл. 1.

Характеризуючи оцінку респондентами важливості особисто для них такої цінності, як здоров'я відзначимо, що для переважної більшості з них вона є найголовнішою, адже 90% опитаних оцінювали її важливість у «10». При цьому лише 3,9% респондентів надавали їх оцінку «9» і 3,6% опитаних – оцінку «8». Всі інші оцінки не набрали навіть по 1%.

Для більшості опитаних публічних службовців (90,2%) цінність сім'ї володіє найвищим значенням, оскільки усі вони поставили їй оцінку «10». На противагу цьому другою за кількістю оцінок стала найменше оцінка «1», яку поставили 14% респондентів. На третьому місці знаходиться оцінка «9» із кількістю респондентів у 4,5%, а на четвертому – оцінка «8» із 1,8% опитаних. Всі інші оцінки не набрали навіть по 1%.

У порівнянні з попередніми цінностями, оцінка службовцями значення для них матеріально-забезпеченого життя є високою, хоча й менш однозначною, оскільки тільки 54,2% (а не 90%) встановлюють її найвище значення оцінкою «10». Другою за кількістю респондентів стала оцінка «8» (20%), а третьою – оцінка «9» - 16,5%. Кожний двадцятий респондент (5,6%) ставив цій цінності оцінку «7».

У порівнянні з попередніми цінностями, оцінка службовцями значення для них цінності роботи, є ще меншою, ніж матеріально-забезпеченого життя, хоча й серед усіх оцінок респонденти у більшості випадків обирають оцінку «10», однак таких нараховується лише 44,4%. При цьому 19,7% респондентів ставлять цінності роботи оцінку «8»; 14,8% - оцінку «9» і 11,7% - оцінку «7».

Цінність кохання для публічних службовців є дещо вищою, ніж цінність роботи. За результатами дослідження встановлено, що найбільша кількість респондентів ставила оцінку «10» - таких нараховується 52,5%, тобто кожен другий опитаний. Оцінку «8» виставили 14,5% респондентів, а кожен десятий (10,4%) ставив оцінку «9». Оцінки «7» і «5» виставили по 7,7% респондентів.

Таблиця 1

Загальний розподіл оцінки публічними службовцями цінностей і визначення їх важливості особисто для них (де 1 – це найменша важливість, а 10 – найвища), у % до тих, хто відповів

Цінність\Оцінка	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Здоров'я	0,7	0,7	0,2	-	0,5	0,5	-	3,6	3,9	90
Сім'я	14	0,7	-	-	0,7	-	0,7	1,8	4,5	90,2
Матеріально-забезпечене життя	0,2	-	0,2	-	2,1	1,2	5,6	20	16,5	54,2
Робота	0,5	-	0,9	0,7	4,2	3,1	11,7	19,7	14,8	44,4
Кохання	1,7	-	1	1,2	7,7	3,4	7,7	14,5	10,4	52,5
Активне діяльне життя	0,7	0,7	1,2	1,2	8	6,8	10,2	22,3	16,2	32,7
Друзі	1	1	1,7	2,2	11,5	5,5	9,1	21,3	16,1	30,7
Впевненість у собі	-	0,2	-	0,5	2,4	1,2	4,8	14,9	15,7	60,2
Мир	-	-	0,5	-	3,1	1,4	5,2	7,8	3,3	78,6
Самостійність як незалежність в судженнях та думках	-	0,2	1	0,7	4,6	2,9	6,1	21,2	12,9	50,2
Добробут	-	-	0,7	0,5	3,4	2,2	7,2	18,6	16,4	51,1
Суспільне визнання	3,2	1	2,2	1,5	14,8	5,2	18,7	26,4	10,6	16,5
Рівноправність	1,5	0,2	1,7	1,7	11,4	3,7	11,9	22,5	9,4	36
Розваги	4,4	2,9	3,9	3,7	24,2	7,1	16,9	20	4,9	12
Чесність	0,5	0,2	-	1,8	2,5	1,4	5,1	12	9	67,5
Відповідальність	-	-	0,5	0,9	1,6	1,2	3	12,3	12,6	67,9
Вихованість	0,5	-	1,7	-	1,7	1,9	1,7	10,9	15,6	66,2
Дисциплінованість	0,2	0,7	0,5	0,2	1,2	1,7	6,6	17,1	14,5	57,3
Самоконтроль	1,2	0,2	0,2	-	3,4	2,7	7,8	21,5	17,6	45,2
Акуратність	0,5	0,7	0,2	0,5	3,4	3,4	7,2	20,9	15,1	48,1
Освіченість	0,5	0,2	-	0,5	2,9	2,7	4,6	15,3	20,6	52,7
Тверда воля	0,5	0,2	0,7	0,7	5,5	4,2	10,7	22,4	17	37,9
Патріотизм	2,4	0,7	1,9	0,7	10,2	3,9	10	16,5	14,3	39,3
Сміливість у відстоюванні своїх поглядів	0,7	0,2	0,5	0,2	4,8	4,4	9,9	21,3	15,5	42,4
Незалежність	1	0,2	1	-	5,6	1,7	6,6	15,5	13,6	54,9
Життєрадісність	1	1	0,2	1	2,9	2,2	6,5	16	14	55,2
Ефективність у діях	0,7	0,2	-	1	3,2	1,2	7	19,4	16,7	50,5
Високі претензії до себе	2,5	1,7	1,2	1	7	2	12,2	23,6	14,7	34,1

Характеризуючи оцінку респондентами цінності активного діяльного життя відзначимо, що вона у більшості випадків не користується великим попитом серед усіх, оскільки лише кожен третій респондент виставляв їй оцінку «10» - 36,6%. Кожен п'ятий опитаний ставив їй оцінку «8» - 22,3%. Разом з тим, 16,2% службовців поставили оцінку «9»; 10,2% - оцінку «7»; 8% - оцінку «5» та 6,8% - оцінку «6».

На превеликий жаль, цінність друзів за чисельністю респондентів, які поставили їй найвищу оцінку є меншою, навіть за цінністю активного діяльного життя. Тільки 30,7% публічних службовців поставили їй оцінку «10». На другому місці за поширеністю відносно цієї цінності була оцінка «8» (21,3%), на третьому «9» (16,1%), на четвертому «5» (11,5%), на п'ятому «7» (9,1%), на шостому «6» (5,5%).

На противагу цінностям друзів та активного діяльного життя, цінність впевненості у собі викликає велику пошану серед респондентів. Майже кожен два з трьох публічних службовців ставили цій цінності найвищу оцінку – 60,2%. Водночас, 15,7% респондентів ставили оцінку «9» і 14,9% - оцінку «8». Кожен двадцятий респондент (4,8%) ставили оцінку «7».

В сучасних умовах існування української держави цінність миру є однією з найголовніших для усіх категорії українців, і публічні службовці не є виключенням. 78,6% опитаних оцінюють її за найвищим значенням, що у десять разів випереджає оцінку у «8» (7,8% респондентів). Ще 5,2% службовців поставили їй оцінку «7».

Важливість такої цінності, як самостійність як незалежність в судженнях та думках оцінив кожен другий опитаний публічний службовець. 50,2% респондентів поставили їй оцінку «10». Ще 21,2% виставили оцінку «8» і 12,9% опитаних – оцінку «9». Оцінку «7» виставили 6,1% респондентів, а оцінку «5» - 4,6% опитаних.

Оцінка цінності добробуту публічними службовцями є достатньо високою, адже 51,1% респондентів поставили їй оцінку «10». Ще 18,6% оцінили її у «8» і 16,4% - у «9». Оцінку «7» поставили 7,2% опитаних.

Дана цінність не є важливою для публічного службовця, адже вона займає 27 місце з 28 цінностей у рейтингу за виставленням оцінки 10%. Найвищу оцінку цій цінності поставили тільки 16,5% респондентів. Найбільша кількість службовців поставила оцінку «8» - 26,4%. При цьому 18,7% поставили оцінку «7», 14,8% - оцінку «5» та 10,6% - оцінку «9».

Цінність рівноправності є найважливішою для кожного третього публічного службовця, адже 36% респондентів поставили їй найвищу оцінку «10». Ще 22,5% опитаних поставили оцінку «8», 11,9% - оцінку «7», 11,4% - оцінку «5» та 9,4% - оцінку «9».

Цінність розваг користується найменшою популярністю серед усіх опитаних публічних службовців. Оцінку «10» цій категорії виставили тільки 12% респондентів. Найбільша їх чисельність – 24,2% - виставила оцінку «5». Ще 20% виставили оцінку «8» і 16,9% - оцінку «7».

Чесність переважною більшістю респондентів оцінюється дуже високо, оскільки оцінку «10» виставили 67,5% публічних службовців. На другому місці за кількістю відповідей знаходиться оцінка «8» - 12% респондентів, а на третьому – оцінка «9» із 9% респондентами. Кожен двадцятий (5,1%) присвоїв цінності чесності оцінку «6».

Характеризуючи оцінку публічними службовцями цінності відповідальності відзначимо, що переважна більшість з них – 67,9% - надає

їй найбільшого значення. При цьому майже рівна кількість респондентів ставить цій цінності оцінки «9» - 12,6% опитаних і «8» - 12,3% службовців. З великим відривом від них на четвертому місці знаходиться оцінка «7», яку виставили тільки 3% опитаних.

Вихованість користується великою повагою серед працівників органів влади, оскільки 66,2% респондентів поставили їй найвищу оцінку. Ще 15,6% службовців відзначили цінність цієї риси на «9», а ще 10,9% - на оцінку «8».

Оцінка публічними службовцями цінності дисциплінованості є достатньо високою. Переважна більшість опитаних – 57,3% опитаних – поставили їй найвищу оцінку. На другому місці за поширеністю є оцінка «8» з 17,1% респондентами, а на третьому – оцінка «9», яку поставили 14,5% працівників органів влади. Ще 6,6% опитаних оцінили важливість дисциплінованості на «7».

Оцінка респондентами цінності самоконтролю за найвищим показником не є такою переважаючою, як це було у попередньо проаналізованих цінностях, однак є доволі високою. За результатами нашого анкетування встановлено, що більшість опитаних – 45,2% - оцінюють важливість цінності самоконтролю на найвищому рівні. При цьому 21,5% службовців ставлять цій цінності оцінку «8», 17,6% - оцінку «9»; 7,8% - оцінку «8».

На думку більшості опитаних акуратність є важливою цінністю і рисою працівника органу влади. До такої точки зору схиляються більш, ніж 48% респондентів. При цьому ще кожен п'ятий службовець ставив цій цінності оцінку «9». На третьому місці за популярністю знаходиться оцінка «9», яку поставили 15,1% опитаних. Маже вдвічі менше респондентів (7,2%) поставили оцінку «7», а вдвічі менше (по 3,4% кожний) – оцінки «6» і «5».

Освіченість є важливою для більш, ніж половини опитаних публічних службовців, оскільки 52,7% опитаних поставили цінності освіченості оцінку «10». Кожний п'ятий респондент ставив цій цінності оцінку «9». Ще 15,3% опитаних важливості цінності освіченості для публічного службовця ставили оцінку «8». З великим відривом від зазначених оцінок йде оцінка «7», яку поставили 4,6% респондентів.

Виставлення найвищої оцінки важливості цінності твердої волі для публічних службовців в загальному рахунку знаходиться на 24 місці з 28 проаналізованих цінностей. Оцінку «10» тут поставили тільки 37,9% опитаних працівників органів влади. Разом з тим, 22,4% опитаних поставили оцінку «8»; 17% - оцінку «9»; 10,7% - оцінку «7», що свідчить у кінцевому рахунку про доволі істотне значення цінності твердої волі для здійснення публічної служби.

Загалом цінність патріотизму на найвищому рівні оцінили 39,3% опитаних публічних службовців. Ще 16,5% поставили оцінку «8», а 14,3% - оцінку «9». Кожен п'ятий респондент ставив цій цінності оцінку «7» або «5» (10% та 10,2% опитаних відповідно)

Сміливість у відстоюванні своїх поглядів оцінюється публічними

службовцями дещо вище, ніж цінність патріотизму. Найвищу оцінку даному показнику поставили 42,4% опитаних публічних службовців. На другому місці за популярністю знаходиться оцінка «8», яку поставили 21,3% респондентів. При цьому ще 15,5% працівників органів влади поставили оцінку «9», а 9,9% - оцінку «7». Оцінку «5» поставили 4,8% респондентів, а оцінку «6» - 4,4% державних службовців.

Переважає більшість опитаних державних службовців оцінила цінність незалежності на найвищому рівні – оцінку «10» поставили майже 55% респондентів. При цьому, оцінку «8» поставили ще 15,5% опитаних, а оцінку «9» - 13,6%. Менш популярними виявилися оцінки «7» і «6», які поставили 6,6% та 5,6% працівників органів влади відповідно.

Життєрадісність оцінюється публічними службовцями навіть вище, ніж цінність незалежності. Найвищу оцінку життєрадісності як важливої риси працівника органу влади поставили 55,2% опитаних. Її важливість на оцінку «8» оцінили 16% респондентів, а на оцінку «9» - 14%. Більш, ніж удвічі менша кількість опитаних поставила життєрадісності оцінку «7» - 6,5% респондентів.

Як це не парадоксально, але цінність ефективності у діях найвищому рівні оцінює на 5% менше публічних службовців, ніж цінність життєрадісності. Оцінку «10» цінності ефективності у діях ставить половина опитаних працівників органів влади – 50,5%. При цьому оцінку «8» ставлять 19,4%, а оцінку «9» - 16,7%. Значно меншою за поширеністю виявилася оцінка «7», яку поставили тільки 7% респондентів.

Як виявляється, високі претензії до себе, не є дуже важливою рисою публічного службовця. За результатами нашого опитування, оцінку «10» цьому показнику поставили тільки 34,1% опитаних, що у загальному рахунку по виставленню оцінки «10» ставить цю цінність на 24 місце серед 28-ми цінностей. Оцінку «8» поставили ту 23,6% опитаних, оцінку «9» - 14,7% респондентів і оцінку «7» - 12,2% працівників органів влади.

### **3. Ставлення до дрес-коду**

Переважає більшість публічних службовців (56,2%) позитивно ставляться до дрес-коду на публічній службі. Разом з тим, ще 32% ставляться до цього нейтрально. На противагу їм лише 8,4% демонструють негативне ставлення (рис. 2).

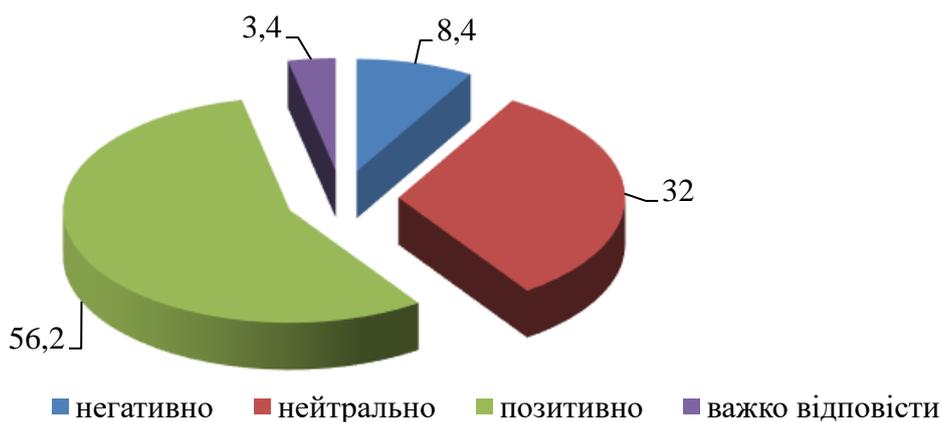


Рис. 2 – Ставлення публічних службовців до дрес-коду, у % до тих, хто відповів

#### 4. Задоволеність різними показниками та можливостями публічної служби

За відповідями публічних службовців було встановлено, що переважна більшість з них переважно задоволена умовами праці – 59,3% обрали таких варіант. При цьому майже однакова кількість респондентів відзначили, що вони повністю задоволені (18,6%) та повністю не задоволені (17,2%) умовами праці. Зовсім не задоволені умовами праці 5% опитаних (табл. 2).

Таблиця 2

Рівень задоволеності показниками та можливостями публічної служби у % до тих, хто відповів

	повністю задоволений	переважно задоволений	переважно не задоволений	зовсім не задоволений
Умови праці	18,6	59,3	17,2	5
Режим роботи	34,6	52,8	8,7	3,9
Можливість впливати на положення справ у своїй області	10,3	51,6	26,4	11,7
Технічне оснащення робочого місця	24,6	42,6	23,9	8,9
Перспектива саморозвитку	11,8	55,5	20,2	5,6
Рівень оплати праці	6,6	35,8	34,7	22,8
Рівень соціальної захищеності	14,7	50,2	26,6	8,5
Можливість професійного зростання	15	23,2	25	6,7
Відносини з керівником	36,7	49,7	10	3,6
Корисність для суспільства	24,9	56,8	11,9	6,4

Переважна більшість респондентів переважно задоволена режимом роботи – їх нараховується 52,8% службовців. При цьому повне задоволення виявляють майже 35% респондентів, а повне незадоволення – у 10 разів менше – 3,9%. Критивно-негативне ставлення до режиму роботи (переважно не задоволені) вичвили 8,7% респондентів.

Можливість впливати на положення справ у своїй області та рівень

задоволеності нею найбільша частина респондентів оцінила як «переважно задоволені» - 51,6%. При цьому 26,4% переважно незадоволеність її реалізацією, 11,7% - повну незадоволеність, а 10,3% - повну задоволеність.

Технічним оснащенням робочого місця більшість опитаних публічних службовців виявили переважно задоволеність – 42,6%. При цьому майже однакова кількість респондентів відзначила повну задоволеність (24,6%) та переважно незадоволеність (23,9%). Повністю не задоволені цим показником роботи в органах влади виявили тільки 8,9% службовців

Перспектива саморозвитку користується високим рівнем оцінки серед респондентів. Переважна більшість з них відзначила власну задоволеність ним – 55,5%. При цьому кожний п'ятий (20,2%) службовець відзначав, що переважно не задоволений перспективою саморозвитку. Чисельність респондентів, які переважно задоволені цим показником більш, ніж у два рази перевищує чисельність тих, хто виявив повну незадоволеність – 11,8% та 5,6% відповідно.

Характеризуючи оцінку задоволеності рівнем оплати праці працівників органів влади зазначимо, що приблизно однакова кількість респондентів (різниця у 1% є незначною) відзначає, що переважно задоволені (35,8%) та переважно незадоволені ним (34,7%). Однак, кількість тих, хто повністю незадоволений у 3,5 рази перевищує тих, хто повністю задоволений рівнем оплати праці (22,8% та 6,6% відповідно). Через такий стан речей, це рівень оплати праці виявився єдиним показником, за яким кількість незадоволених перевищує кількість задоволених – 57,5% і 42, 5% відповідно.

Оцінка публічних службовців рівня соціальної захищеності є доволі однозначною, оскільки 50,2% відзначають, що переважно ним задоволені. Ще 14,7% зазначають, що задоволені повністю. На противагу, критичне ставлення до цього показника публічної служби виявили 26,6% переважно незадоволених і 8,5% повністю незадоволених.

Найбільша кількість публічних службовців, яка взяла участь у опитуванні, відзначила, що переважно не задоволена можливістю професійного зростання – таку відповідь надав кожен четвертий респондент. Однак, при цьому 23,2% відзначили, що вони переважно задоволені цією можливістю. До речі відзначимо, що тільки за цим показником найбільша кількість респондентів відзначила відповідь «переважно незадоволений», а не «переважно задоволений», як це було у всіх інших можливостях і показниках публічної служби, які підлягали оцінюванню в даному блоці питань анкети. Ще 15% службовців відзначили повне задоволення, а тільки 6,7% - повне незадоволення.

Оцінка публічними службовцями задоволеності відносинами з керівником є досить високою, адже позитивна їх оцінка у 6,5 разів перевищує негативну (86,4% задоволені та 13,6% не задоволені). Найбільша частка опитаних переважно задоволена власними відносинами з керівником – таких нараховується 49,7% та повністю задоволена – їх виявилось 36,7%. Водночас, кожен десятий респондент відзначав, що переважно незадоволений цим

показником роботи в органах влади, а ще 3,6% службовців – повністю незадоволені відносинами з керівником.

Переважає більшість опитаних державних службовців позитивно оцінює публічну службу у аспекті її корисності для суспільства. При цьому, 56,8 відзначили, що вони переважно задоволені рівнем корисності своєї роботи зокрема і публічної служби загалом для суспільства, а ще 24,9% взагалі повністю задоволені. При цьому тільки 11,9% переважно не задоволені рівнем корисності публічної служби для суспільства, а 6,4% повністю не задоволені.

### 5. Зміни в організаційній культурі публічної служби за останні роки

Характеризуючи оцінку публічними службовцями змін в організаційній культурі за останні роки відзначимо, що найбільша кількість респондентів **позитивні зміни** відзначила за наступними показниками:

- 1) культура мови та спілкування – 30,1% відмітили позитивні зміни;
- 2) взаємодія підрозділів та комунікаційні зв'язки – 26,3%;
- 3) взаємодії членів організації з клієнтами або іншими сторонніми особами – 23,7%;
- 4) дотримання норм, цінностей, правил поведінки організації – 23%;
- 5) комунікація керівника і підлеглого – 21,4%;
- 6) культура організації робочого місця – 21,2%.

Найбільша чисельність публічних службовців відзначила, що **без змін** залишилися:

- 1) культура зовнішнього вигляду – 67,9%
- 2) індивідуальна незалежність, відповідальність та можливість вираження власної ініціативи – 67,2%
- 3) взаємодії членів організації один з одним – 65,4%
- 4) фізичний та психологічний комфорт – 65,2%
- 5) мотивація до праці – 65% (табл. 3)

Таблиця 3

Оцінка публічними службовцями якості змін в організаційній культурі публічної служби за останні роки, у % до тих, хто відповів

	Позитивні зміни	Без змін	Негативні зміни	Не відповіли
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
Фізичний та психологічний комфорт	12,3	65,2	11,8	10,7

**Негативні зміни** найбільша чисельність публічних службовців побачила у таких показниках:

- 1) справедлива винагорода, яка залежить від результатів діяльності – 12,9%
- 2) фізичний та психологічний комфорт – 11,8%
- 3) мотивація до праці – 9,2%.

Переважна більшість опитаних респондентів не виявляє ніяких змін у взаємодії підрозділів та комунікаційних зв'язках за останні роки, адже таку відповідь надали 58,9% опитаних. При цьому позитивні зміни виявили 26,3% службовців на противагу 10,7%, які відзначили негативні зміни у цьому аспекті.

Два з трьох опитаних службовців не виявляють ніяких змін у цьому аспекті організаційної культури публічної служби (96,2%). Лише 16,3% опитаних відмічають позитивні зміни, але, поряд із цим, 12,1% респондентів наголошують на негативних перетвореннях.

На відміну від попередніх показників, кількість працівників органів влади, які відмічають позитивні зміни в культурі мови та спілкування складає 30%. Поряд із цим, 54% не помічають ніяких змін, а 11,2% - вказують на негативний перебіг подій.

Переважна більшість опитаних державних службовців відзначила, що у динаміці норм, цінностей та правил поведінки в органах влади не відбулося практично ніяких змін за останні роки. Таку думку продекламували 61,2% респондентів. Поряд із цим, 23% службовців побачили позитивні якісні зміни цього аспекту публічної служби. На противагу їм 12,1% респондентів відзначили негативні зміни.

Значна кількість опитаних респондентів відмітила, що не відбулося ніяких змін у контексті взаємодії членів організації один з одним за останні роки – 65,4% службовців говорили саме про це. Водночас, практично кожен п'ятий респондент відмічав позитивні зміни у цьому процесі – 19,2%. Однак, на 7% менше опитаних вказували, що помічали тільки негативні зміни у взаємодії працівників органів влади за останній час.

Відносно перетворень у справедливій оцінці і нагородженні публічних службовців залежно від результатів діяльності було встановлено, що переважна більшість респондентів (62,3%) не помітила ніяких якісних змін у динаміці цих процесів за останні роки. При цьому тільки 14,5% опитаних помітили якісні зміни, але ще 10,3% службовців зосередили увагу тільки на негативних перетвореннях.

За оцінками публічних службовців, культура зовнішнього вигляду працівників органів влади за останні роки залишилася практично незмінною. Майже 68% респондентів вказували на цей факт. Водночас, тільки 16,7% опитаних помітили позитивні зрушення, а 11,2% відзначили негативні зміни.

Службовці, у більшості випадків, відзначають відсутність змін у взаємодії членів організації з клієнтами або іншими сторонніми особами за останні роки. Принаймні, 60% опитаних їх не помітили. Однак, майже 24% респондента відмічають саме позитивні зміни. На противагу їм 13,2% службовців говорять, що покращення взаємодії працівників органів влади з громадянами не відбувається взагалі.

Відносно змін у мотивації публічних службовців до праці встановлено, що переважна більшість з них цих змін не помічає взагалі, оскільки 65% респондентів наголошують саме на цьому. Водночас, 15% респондентів говорять про позитивні прогресуючі перетворення, а 10,7% - про негативні.

Комунікації керівника і підлеглого, на думку більшості опитаних, не зазнали ніяких змін за останні роки. Про це говорять два з трьох опитаних службовців. Усього такий варіант відповіді обрали 63,4% респондентів. При цьому кожний третій опитаних службовець помічає такі зміни, проте різні за якістю. Позитивні зрушення відмічають 21,4% респондентів, а негативні – 10,7%.

Переважна більшість опитаних працівників органів влади не відзначає ніяких змін у культурі організації робочого місця – таких нараховується майже 65%. При цьому, кожний п'ятий службовець говорить про позитивні зрушення цього аспекту організаційної культури публічної служби і тільки кожен десятий – про негативні.

Фізичний і психологічний комфорт працівників органів влади як один з найважливіших показників організаційної культури, на думку 65,2% респондентів, протягом останніх років залишався без змін. При цьому тільки 12,3% опитаних відмічають позитивні зрушення цього показника на противагу майже 10,7% службовців, які відмічають негативні зміни у кліматі організації.

## **6. Знання про випадки покарання кого-небудь за порушення морально-етичних норм у організації (догана, звільнення),**

Згідно з результатами нашого опитування, переважна більшість опитаних державних службовців не володіють інформацією про випадки покарання кого-небудь за порушення морально-етичних норм. Про це сказали майже 75 % респондентів. Разом з тим, майже 14% відомий тільки один такий випадок покарань, а 6% знають про декілька випадків покарань (рис. 3).



Рис. 3. Знання респондентів про випадки покарання кого-небудь за порушення морально-етичних норм у організації (догана, звільнення)

### 7. Стимули якісного виконання посадових обов'язків

При відповіді респондентів на питання «Що, на Вашу думку, є основним стимулом якісного виконання посадових обов'язків?» (треба було обрати три найзначущі стимули) було встановлено, що для переважної більшості опитаних важливими є як економічна, так і морально-етична складові публічної служби, однак поки що фінансові аспекти є першочерговими.

Найзначущим стимулом якісного виконання посадових обов'язків для сучасних службовців є матеріальне стимулювання – цей стимул 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. Найменш працівників органів влади на сучасному етапі розвитку публічної служби цікавить можливість отримання неправомірної вигоди, про яку говорили тільки 1,6% опитаних (рис. 4).



Рис. 4. Найзначущі стимули якісного виконання посадових обов'язків, у % до усіх

## 8. Способи боротьби з порушенням морально-етичних норм на публічній службі

Характеризуючи загальний розподіл відповідей публічних службовців на питання: «Що, на Ваш погляд, є найбільш дієвим для боротьби з порушенням морально-етичних норм на публічній службі в період трансформації влади? (оберіть не більше трьох варіантів)» було встановлено, що найдієвішими способами боротьби з порушенням морально-етичних норм є: проведення постійних тренінгів для публічних службовців з етичних питань (55,8%); наявність та обов'язкове дотримання Етичного кодексу на публічній службі (42,9%); удосконалення законодавства в цій сфері (37,3%); політична воля вищого керівництва щось змінити (36,6%) та наявність гарячої телефонної лінії прийому повідомлень громадян про правопорушення публічних службовців (28,8%). При цьому найменше сподівань щодо боротьби з порушенням морально-етичних норм працівники органів влади покладають на наявність спеціального етичного органу – 12,9% (рис. 5).



Рис. 5. Способи боротьби з порушенням морально-етичних норм на публічній службі, у % до усіх

## 9. Динаміка рівня корупції після революції Гідності

Переважає більшість опитаних працівників органів влади відзначила, що рівень корупції в органах публічної влади після революції Гідності не зменшився. Таку відповідь надали 53,6% респондентів. На противагу їм тільки 8% службовців відзначають зменшення рівня корупції. Разом з тим, кожен третій опитаний респондент відзначив часткове зниження рівня корупції (рис. 6).

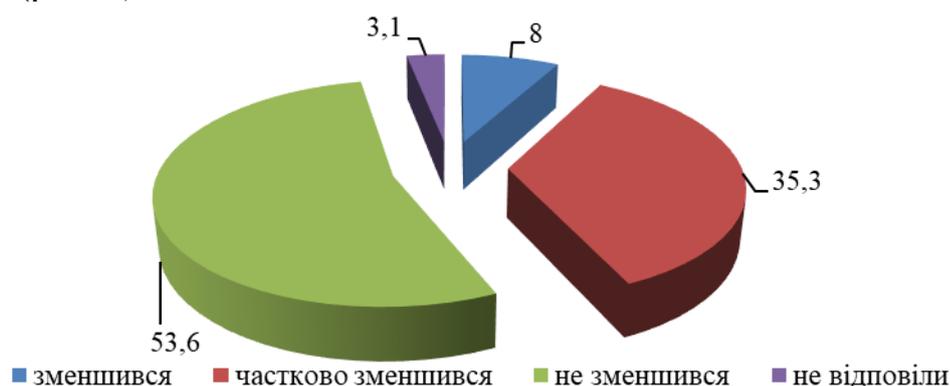


Рис. 6. Оцінка службовцями динаміки рівня корупції після революції Гідності, у % до усіх

## 10. Органи влади, в яких зменшився рівень корупції

На це питання дали відповідь **тільки 12 респондентів** і аналіз їх відповідей на питання «Якщо, на Вашу думку, рівень корупції зменшився, то

конкретизуйте в яких саме органах публічної влади» дозволив встановити наступне.

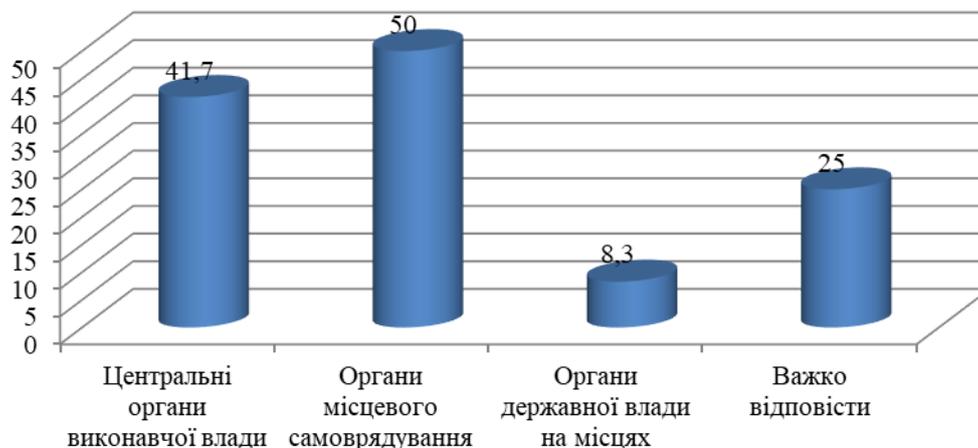


Рис.7. Розподіл відповідей на питання «Якщо, на Вашу думку, рівень корупції зменшився, то конкретизуйте в яких саме органах публічної влади» загалом, залежно від статі, віку та стажу роботи в органах влади, у %

### 11. Причини корупційних вчинків серед публічних службовців

На думку переважної більшості службовців органів влади найпопулярнішими причинами корупційних вчинків серед публічних службовців є відсутність страху щодо наслідків корупційних вчинків – 56,7% та бажання компенсувати низьку заробітну плату – 51,3%. Також доволі істотними вважаються такі причини, як недосконалість нормативноправової бази (35,5%), відсутність волі вищого керівництва щодо боротьби з корупцією (35%) та толерантність населення до корупції (34,6%). Найменша кількість службовців вважає причиною корупції в органах влади правовий нігілізм населення – 14,5% (рис. 8).



Рис. 8. Причини корупційних вчинків серед публічних службовців (можна було обрати не більше 3-х варіантів), у % до усіх

## 12. Важливі якості для публічного службовця

Загалом характеризуючи отримані результати відзначимо, що розподіл виставлення найвищої оцінки дозволяє стверджувати, що у трійку найважливіших якостей входять професіоналізм (86,6%), висока моральність, порядність, чесність (68,3%) та здатність до саморозвитку (53,1%). Також важливими якостями вважаються ( у порядку зниження значимості):

- ретельність, працелюбність – 47,1%
- знання і дотримання службової етики – 46%
- організаторські здібності – 44,9%
- вміння знаходити спільну мову з керівництвом – 34,8%
- досвід роботи – 31,7%
- свіжий погляді – 37,3%.

Найнепотрібнішими для публічних службовців більшість опитаних визнала особисті політичні орієнтації, яким найнижчу оцінку поставили найбільша кількість респондентів – 36,8% та наявність зв'язків/знайомств, що на найнижчому рівні оцінено 22,8% працівників органів влади (табл. 5).

Таблиця 4

Загальний розподіл оцінок щодо якостей важливих для публічних службовців

	1	2	3	4	5	Не відповіли
Професіоналізм	1,3	0,4	2,2	6,9	86,6	2,5
Організаторські здібності	2	1,8	13,6	32,6	44,9	5,1
Досвід роботи	5,4	9,4	24,3	24,9	31,7	5,4
Ретельність, працелюбність	1,6	2	12,9	30,4	47,1	6
Вміння знаходити спільну мову з керівництвом	2	4,9	19	32,4	34,8	6,9
Знання і дотримання службової етики	1,6	2,9	12,3	31	46	6,3
Висока моральність, порядність, чесність	1,6	1,8	6,7	16,1	68,3	5,6
Здатність до саморозвитку	2,7	1,6	8	27,2	53,1	7,4
Наявність зв'язків, знайомств	22,8	15,4	21,4	15	14,7	10,7
Свіжий погляд	4	6,5	15,8	29	37,3	7,4
Особисті політичні орієнтації	36,8	12,5	17,2	13,2	9,4	10,9

Відносно оцінки публічними службовцями важливості якості професіоналізму було встановлено, що переважна більшість опитаних – а саме 86,6%) оцінила цю якість на найвищому рівні, поставивши оцінку «5». Ще 6,9% респондентів поставили оцінку «4», 2,2% - оцінку «3», 0,4% - оцінку «2». При цьому тільки 1,3%, по суті справи, відзначили, що професіоналізм не є важливою якістю для публічного службовця, поставивши цій ознаці найнижчу оцінку «1».

Відносно оцінки публічними службовцями важливості організаторських здібностей для публічного службовця було встановлено, що більшість опитаних (хоча і значно менше ніж при оцінці професіоналізму) – а

сама 44,9% - оцінила цю якість на найвищому рівні, поставивши оцінку «5». Ще 32,6% респондентів поставили оцінку «4», 13,6% - оцінку «3», 1,8% - оцінку «2». При цьому тільки 2%, по суті справили, відзначили, що організаторські здібності не є важливою якістю для публічного службовця, поставивши цій ознаці найнижчу оцінку «1».

Відносно оцінки публічними службовцями важливості досвіду роботи для публічного службовця було встановлено, що переважна більшість опитаних (хоча знову значно менше при порівнянні з найкращими оцінками професіоналізму та організаторських здібностей) – а саме 31,7% оцінила цю якість на найвищому рівні, поставивши оцінку «5». Ще 24,3% респондентів поставили оцінку «3», 23,9% - оцінку «4», 9,4% - оцінку «2». При цьому істотно зросла кількість тих, хто по суті справили, відзначив, що досвід роботим не є важливою якістю для публічного службовця, поставивши цій ознаці найнижчу оцінку «1» таких виявилось 5,4% респондентів.

Відносно оцінки публічними службовцями важливості якості ретельності, працелюбності було встановлено, що переважна більшість опитаних (більше, ніж при оцінці організаторських здібностей і досвіду роботи) – а саме 47,1% оцінила цю якість на найвищому рівні, поставивши оцінку «5». Ще 30,4% респондентів поставили оцінку «4», 12,9% - оцінку «3», 2% - оцінку «2». При цьому тільки 1,6%, по суті справили, відзначили, що ретельність, працелюбність не є важливою якістю для публічного службовця, поставивши цій ознаці найнижчу оцінку «1».

Відносно оцінки публічними службовцями важливості якості вміння знаходити спільну мову з керівництвом було встановлено, що переважна більшість опитаних (менша у порівнянні з найвищими оцінками важливості професіоналізму, організаторських здібностей та ретельності, працелюбності, але більша у порівнянні з такою ж оцінкою важливості досвіду роботи) – а саме 34,8% - оцінила цю якість на найвищому рівні, поставивши оцінку «5». Ще 32,4% респондентів поставили оцінку «4», 19% - оцінку «3», 4,9% - оцінку «2». При цьому тільки 2%, по суті справили, відзначили, що вміння знаходити спільну мову з керівництвом не є важливою якістю для публічного службовця, поставивши цій ознаці найнижчу оцінку «1».

Відносно оцінки публічними службовцями важливості якості знання і дотримання службової етики було встановлено, що переважна більшість опитаних (менша у порівнянні з найвищими оцінками професіоналізму, організаторських здібностей та ретельності, працелюбності, але більша, ніж в оцінках досвіду роботи та вміння знаходити спільну мову з керівництвом) – а саме 46% - оцінила цю якість на найвищому рівні, поставивши оцінку «5». Ще 31% респондентів поставили оцінку «4», 12,3% - оцінку «3», 2,94% - оцінку «2». При цьому тільки 1,6%, по суті справили, відзначили, що знання і дотримання службової етики не є важливою якістю для публічного службовця, поставивши цій ознаці найнижчу оцінку «1».

Відносно оцінки публічними службовцями важливості якості високої моральності, порядності, чесності було встановлено, що переважна більшість

опитаних ( менша, ніж чисельність найвищих оцінок професіоналізму, але більша, ніж усіх інших попередньо розглянутих якостей) – а саме 68,3% - оцінила цю якість на найвищому рівні, поставивши оцінку «5». Ще 16,1% респондентів поставили оцінку «4», 6,7% - оцінку «3», 1,8% - оцінку «2». При цьому тільки 1,6%, по суті справи, відзначили, що висока моральність, порядність, чесність не є важливою якістю для публічного службовця, поставивши цій ознаці найнижчу оцінку «1».

Відносно оцінки публічними службовцями важливості якості здатності до саморозвитку було встановлено, що переважна більшість опитаних (менша, ніж кількість найвищих оцінок професіоналізму та високої моральності, але більша, ніж у всіх інших попередньо розглянутих якостях) – а саме 53,1% оцінила цю якість на найвищому рівні, поставивши оцінку «5». Ще 27,2% респондентів поставили оцінку «4», 8% - оцінку «3», 1,6% - оцінку «2». При цьому тільки 2,7%, по суті справи, відзначили, що здатність до саморозвитку не є важливою якістю для публічного службовця, поставивши цій ознаці найнижчу оцінку «1».

Відносно оцінки публічними службовцями важливості наявності зв'язків, знайомств було встановлено, що переважна більшість опитаних, на відміну від усіх попередньо розглянутих якостей, – а саме 22,8% - оцінила цю якість на найнижчому рівні, поставивши оцінку «1». При цьому найменша кількість опитаних – тільки 14,7% - відзначили важливість наявності зв'язків, знайомств для публічного службовця, поставивши цій ознаці найвищу оцінку «5». Трошки більша кількість опитаних поставили оцінки «4» та «2» - 15% та 15,4% відповідно. Кожний п'ятий респондент ставив середньо оцінку «3» - 21,4% публічних службовців.

Відносно оцінки публічними службовцями важливості свіжого погляду було встановлено, що переважна більшість опитаних (але менша у порівнянні з найвищими оцінками важливості професіоналізму, високої моральності, здатності до саморозвитку, ретельності/працелюбності, організаторських здібностей, однак більша у порівнянні з іншими попередньо розглянутими якостями – а саме 37,3% оцінила цю якість на найвищому рівні, поставивши оцінку «5»). Ще 29% респондентів поставили оцінку «4», 15,8% - оцінку «3», 6,5% - оцінку «2». При цьому %, по суті справи, відзначили, що професіоналізм не є важливою якістю для публічного службовця, поставивши цій ознаці найнижчу оцінку «1».

Відносно оцінки публічними службовцями важливості особистих політичних орієнтацій було встановлено, що переважна більшість опитаних, на відміну від усіх попередньо розглянутих якостей, окрім оцінки важливості наявності зв'язків, – а саме 36,8% - оцінила цю якість на найнижчому рівні, поставивши оцінку «1». При цьому найменша кількість опитаних – тільки 9,4% - відзначили важливість особистих політичних орієнтацій для публічного службовця, поставивши цій ознаці найвищу оцінку «5». Оцінку «3» поставили 17,2% опитаних, оцінку «4» - 13,2% респондентів та оцінку «2» - 12,5% публічних службовців, які взяли участь у дослідженні.

### 13. Найдієвіші кроки для підвищення довіри суспільства до публічного службовця

Характеризуючи отримані результати відзначимо, що у найбільшій мірі найдієвіше кроком підвищення довіри суспільства до публічного службовця є невідворотність покарання тих, хто порушує закони України та інформування про це суспільство оскільки серед усіх респондентів, найбільша кількість найвищих оцінок наявна саме у цьому кроці – 49,3%. Другим за дієвістю можна вважати удосконалення системи контролю та нагляду за діяльністю публічного службовця з боку суспільства, посилення відкритості і прозорості влади – 29,2% найвищої оцінки «4». Третій - оздоровлення морального середовища публічної служби, оновлення кадрів, зокрема керівних кадрів (28,1% оцінок «5»), 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 відклик серед респондентів, оскільки в їх оцінці перших трьох з них переважають найвищі оцінки «4». Лише відносно кроку здійснення щоденних конструктивних зв'язків з громадськістю, інформування її про позитивні результати, недоліки, проблемні питання більшість службовців висловилися негативно – про це говорить 27% оцінок «1» на противагу 22,8» оцінок «4» (табл. 5).

Таблиця 5

Загальний розподіл оцінок публічних службовців кроків для підвищення довіри суспільства до публічного службовця, у % до усіх

Крок\Ранг	1	2	3	4	Не відповіли
Удосконалення системи контролю та нагляду за діяльністю публічного службовця з боку суспільства, 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

Відносно кроку удосконалення системи контролю та нагляду за діяльністю публічного службовця з боку суспільства, посилення відкритості і прозорості влади відзначимо, що його важливість на найвищому рівні (оцінка «4») оцінили 29,2% респондентів. Середні оцінки «3» і «2» поставили 27% та

20,8% опитаних відповідно. На недовіру такого кроку при цьому вказали 15,4% опитаних. Таким чином, позитивні оцінки 4 і 3 перевищують негативні у 1,7 разів.

Відносно кроку оздоровлення морального середовища публічної служби, оновлення кадрів, зокрема керівних кадрів відзначимо, що його важливість на найвищому рівні (оцінка «4») оцінили 28,1% респондентів. Середні оцінки «3» і «2» поставили 25,7% та 21,4% опитаних відповідно. На недовіру такого кроку при цьому вказали 16,7% опитаних. Таким чином, позитивні оцінки 4 і 3 перевищують негативні у 1,4 рази.

Відносно кроку невідворотності покарання тих, хто порушує закони України та інформування про це суспільство відзначимо, що його важливість на найвищому рівні (оцінка «4») оцінили 49,3% респондентів. Середні оцінки «3» і «2» поставили 18,3% та 13,6% опитаних відповідно. На недовіру такого кроку при цьому вказали 10,9% опитаних. Таким чином, позитивні оцінки 4 і 3 перевищують негативні у 2,8 разів.

Відносно кроку здійснення щоденних конструктивних зв'язків з громадськістю, інформування її про позитивні результати, недоліки, проблемні питання відзначимо, що його важливість на найвищому рівні (оцінка «4») оцінили 22,8% респондентів. Середні оцінки «3» і «2» поставили 22,1% та 19% опитаних відповідно. На недовіру такого кроку при цьому вказали найбільше опитаних – 27%. Таким чином, тільки щодо цього кроку негативні оцінки 2 і 1 перевищують позитивні оцінки 4 і 3 на 1,1%.

**ТРЕНІНГОВА ПРОГРАМА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ**  
публічних службовців за темою:  
**«МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ»**

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

Дотримуватися морально-етичних норм поведінки необхідно завжди та в будь-якій ситуації. Але є професії, де робити це особливо важливо. Це стосується публічної служби, на репутацію якої дуже впливає культура поведінки та морально-етичні якості публічних службовців. 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, ставлення до справи, до громадян, мова, зовнішній вигляд, манера поводження в цілому, повинні бути бездоганні. Морально-етичні основи публічної служби являють собою місію, цінності, принципи, норми та стандарти поведінки в органах державної влади та органах місцевого самоврядування та знаходять своє часткове або повне вираження як в окремих кодифікованих документах, так і в особистих орієнтирах публічних службовців. Отже, регулювання морально-етичної поведінки публічних службовців і жорсткий контроль за дотриманням ними високих етичних стандартів є необхідними умовами підвищення якості їх роботи та ефективності публічної служби загалом. Все це зумовлює необхідність постійного осмислення, дослідження та вдосконалення морально-етичних норм на публічній службі, що в свою чергу сприятиме досягненню стратегічних цілей держави.

Тренінгова програма орієнтована на державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Програму розроблено на основі принципів відповідності вимогам сучасності, інноваційності, науковості, практичної спрямованості та системності із застосуванням практико-орієнтованого, компетентнісного та особистісно-орієнтованого підходів.

**Мета тренінгової програми:** підвищення рівня професійної, морально-етичної компетентності публічних службовців шляхом розвитку їх знань, вмінь та навичок, необхідних для проведення аналізу і обґрунтування прийнятих ними рішень, з точки зору суспільної моралі та професійної етики.

**У результаті участі у тренінговій програмі слухачі повинні оволодіти наступними компетентностями:**

- здатність вчитися та оволодівати сучасними знаннями з морально-етичної проблематики;

- здатність працювати в команді, мотивувати людей та рухатися до спільної мети, бути лідером, діяти соціально відповідально та свідомо;
- здатність удосконалювати й розвивати професійний, інтелектуальний і культурний рівні;
- здатність налагоджувати соціальну взаємодію, співробітництво, попереджати та розв'язувати конфлікти;
- здатність організовувати свою професійну діяльність на принципах доброчесності, відкритості, сумлінності;
- здатність виявляти, ставити та вирішувати морально-етичні проблеми;
- здатність забезпечувати дотримання нормативно-правових та морально-етичних норм поведінки.

***Результатами навчання мають бути наступні:***

- знати теоретичні та прикладні засади морально-етичних основ публічної служби;
- розв'язувати складні морально-етичні дилеми, враховуючи вимоги законодавства, виявляти правові колізії та проблеми, розробляти проекти нормативно-правових актів для їх усунення;
- підпорядковувати особисті інтереси державним пріоритетам та загальнолюдським цінностям, уникати конфлікту інтересів на публічній службі;
- здійснювати ефективну комунікацію, аргументувати свою позицію, використовуючи при цьому морально-етичні принципи та норми етикету;
- уміти гідно представляти органи публічної влади у взаємодії з інститутами громадянського суспільства, громадськістю шляхом поєднання офіційних повноважень і особистого авторитету, сприяти формуванню позитивного іміджу публічної служби та підвищенню рівня довіри до неї у населення.

### **Орієнтовний тематичний план**

Загальна кількість *годин* – 45 (1,5 кредита ЄКТС), із них: аудиторних занять – 37 годин (1,23 кредита ЄКТС), самостійної навчальної роботи слухачів – 8 години (0,26 кредита ЄКТС).

№ з/п	Назви тем	Кількість годин	
		ауд. занять	самост. роботи
1.	Морально-етичні основи публічної служби: сутність, специфіка, проблематика.	5	1
2.	Етична інфраструктура в системі публічної служби	4	1
3.	Дотримання правил етичної поведінки публічними службовцями	4	1
4.	Доброчесність як форма протидії корупції	4	1

5.	Конфлікт інтересів на публічній службі та методи його врегулювання	4	1
6.	Етикет як складова позитивного образу публічного службовця	4	1
7.	Формування організаційної культури та її вплив на формування морально-етичної поведінки публічного службовця	4	1
8.	Модель безперервного морально-етичного навчання публічних службовців	4	0,5
9.	Контроль та оцінювання рівня морально-етичних компетентностей публічного службовця	4	0,5
Всього:		37	8

### Зміст навчального матеріалу

#### **Тема 1. Морально-етичні основи публічної служби: сутність, специфіка, проблематика.**

Основні категорії морально-етичних основ публічної служби: етика, мораль, професійна честь, професійна гідність, професійна справедливість, відповідальність, гуманізм, професіоналізм, репутація. Місія, цінності, принципи публічної служби, норми та стандарти поведінки публічних службовців.

#### **Тема 2. Етична інфраструктура в системі публічної служби.**

Сутність, цілі, складові етичної інфраструктури. Інституційне забезпечення етичної інфраструктури в системі публічної служби (законодавство, етичні кодекси, координуючі органи). Політична воля як ключовий фактор етичних змін та умови підтримки етичної поведінки публічних службовців. Роль професійної соціалізації у формуванні ефективних управлінських команд. Методи та форми контролю за дотриманням морально-етичної поведінки публічних службовців.

#### **Тема 3. Дотримання правил етичної поведінки публічними службовцями.**

Основні етичні вимоги та загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування. Використання службового становища. Використання ресурсів держави та територіальної громади. Використання інформації. Правове регулювання етичної поведінки публічних службовців в Україні. Формування позитивного іміджу публічного службовця.

#### **Тема 4. Доброчесність як форма протидії корупції.**

Загальна характеристика категорії доброчесності. Доброчесність як головний інструмент запобігання корупції. Сутність корупції, її види та наслідки. Заходи щодо запобігання та протидії корупції. Відповідальність публічних службовців за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків. Шляхи забезпечення доброчесності на публічній службі.

#### **Тема 5. Конфлікт інтересів на публічній службі та методи його врегулювання.**

Сутність і особливості конфлікту інтересів. Складники конфлікту інтересів на публічній службі: ситуаційний, поведінковий та наслідковий. Реальний і потенційний конфлікти інтересів. Уявний конфлікт інтересів. Діяльність, що може зумовлювати видимість конфлікту інтересів. Зарубіжний досвід щодо попередження конфлікту інтересів. Нормативно-правові засади усунення і недопущення конфлікту інтересів. Шляхи врегулювання конфлікту інтересів.

#### **Тема 6. Етикет як складова позитивного образу публічного службовця.**

Сутність і соціальне значення професійного етикету публічного службовця. Загальні та спеціальні принципи етикету публічної служби. Функції етикету. Етикет зовнішнього вигляду публічного службовця. Міжнародний службовий (діловий) етикет. Мовленнєвий етикет ділового спілкування на публічній службі. Дотримання етикету як шлях підняття іміджу та довіри до публічних службовців. Демократизація етикету публічної служби.

#### **Тема 7. Формування організаційної культури та її вплив на формування морально-етичної поведінки публічного службовця.**

Сутність організаційної культури публічної служби. Формування сильної організаційної культури публічної служби. Особливості та характерні риси організаційної культури публічної служби. Зміни в організаційній культурі публічної служби. Ознаки сприятливого морально-психологічного клімату публічної служби. Система мотивації та стимулювання як засіб підтримки та зміцнення організаційної культури публічної служби. Комунікаційні зв'язки в системі організаційної культури публічної служби.

#### **Тема 8. Модель безперервного професійно-етичного навчання публічних службовців.**

Система безперервного професійно-етичного навчання публічних службовців. Місце професійно-етичного навчання в системі підвищення кваліфікації державних службовців. Система наставництва на публічній

службі. Підготовка індивідуальної програми підвищення рівня професійної та морально-етичної компетентності публічного службовця. Європейські стандарти та принципи освіти упродовж життя та місце в ньому етичного навчання. Формальне, неформальне та інформальне навчання. Корпоративне навчання.

### **Тема 9. Контроль та оцінювання рівня морально-етичних компетентностей публічного службовця**

Контроль на публічній службі. Зовнішній і внутрішній контроль. Державний контроль та його види: політичний, адміністративний і судовий. Інструменти контролю за поведінкою публічних службовців. Щорічне оцінювання публічних службовців. Врахування морально-етичних компетентностей при професійному оцінюванні публічних службовців. Роль НАДС у здійсненні зовнішнього контролю за діяльністю публічних службовців. Система моніторингу оцінювання результатів службової діяльності публічних службовців. Громадський контроль за дотриманням публічними службовцями високих морально-етичних стандартів поведінки. Методологічний інструментарій оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця.

#### **Рекомендована література:**

1. Антонова О.В. Стратегічна компетентність державних службовців : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 340 с.
2. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія. К. : НАДУ, 2008. 336 с.
3. Василевська Т. Е. Етика в публічній службі : підручник / Т. Е. Василевська. – Київ : НАДУ, 2018. 256 с.
4. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. 343 с.
5. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
6. Круп'як Л. Б. Організація діяльності державного службовця: навч. посіб. – Т. : Крок. 2015. 243 с.
7. 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. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. 272 с.

8. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>, Розділ VI.
10. Прудюс Л. В. Управління якістю державної служби України : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 280 с.
11. Психологія управління : навч. посіб. / Н. А. Липовська, І. В. Письменний. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 198 с.
12. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. 2-ге вид. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 384 с.
13. Рудакевич М. Етика державних службовців: монографія. Київ: Видво НАДУ, 2013. 360 с.
14. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : моногр. Т. : Видво АСТОН, 2007. 400 с.
15. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні : моногр. – Дніпро : ГРАНІ, 2020. – 224 с.
16. Соціально-психологічні основи ділового спілкування : навч. посіб. / Є. І. Бородін, К. В. Комарова, Н. А. Липовська, Т. М. Тарасенко. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 184 с.
17. Управління персоналом в органах публічної влади : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, К. В. Комарова, Н. А. Липовська, Т. М. Тарасенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 200 с.

### Інформаційні ресурси:

1. <https://nads.gov.ua/> - Національне агентство з питань державної служби.
2. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index> - Законодавство України
3. <http://nbuv.gov.ua/> - Національна бібліотека України ім. В. Вернадського
4. <http://dridu.dp.ua/> - Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
5. <http://academy.gov.ua/> - Національна академія державного управління при Президентові України
6. <https://www.president.gov.ua/> - Президент України
7. <https://www.kmu.gov.ua/> - Урядовий портал
8. <https://adm.dp.gov.ua/> - Дніпропетровська обласна державна адміністрація
9. <https://oblrada.dp.gov.ua/> - Дніпропетровська обласна рада

**КОМПЛЕКСНИЙ ТЕСТ****Прізвище** \_\_\_\_\_**Ім'я** \_\_\_\_\_**По-батькові** \_\_\_\_\_**Освіта** \_\_\_\_\_**Спеціальність** \_\_\_\_\_**Посада** \_\_\_\_\_**Дата тестування** \_\_\_\_\_**Особистий підпис** \_\_\_\_\_**Дніпро****2021**

## 1. ВИЗНАЧЕННЯ ЦІННІСНИХ ОРІЄНТАЦІЙ

Система ціннісних орієнтацій визначає змістовний бік спрямованості особистості й становить основу її відносин до навколишнього світу, до інших людей, до себе самої, основу світогляду і ядро мотивації життєвої активності, основу життєвої концепції.

Спочатку пред'являється набір термінальних (список А), а потім набір інструментальних (список Б) цінностей.

*Інструкція:* «Зараз вам буде пред'явлений набір з 18 цінностей. Ваше завдання — розставити їм порядковий номер у порядку значимості для вас, за тими принципами, якими ви керуєтеся у вашому житті. Найменш важлива посяде 18 місце. Працюйте не поспішаючи, вдумливо. Якщо в процесі роботи ви зміните свою думку, то можете виправити свої відповіді, помінявши порядкові номери місцями. Кінцевий результат повинен відбивати вашу справжню позицію».

### Список А (термінальні цінності)

- 1а. Активне діяльне життя (повнота й емоційна насиченість життя).
- 2а. Життєва мудрість (зрілість суджень і здоровий глузд, що досягаються життєвим досвідом).
- 3а. Здоров'я (фізичне й психічне).
- 4а. Цікава робота.
- 5а. Краса природи й мистецтва (переживання прекрасного в природі й у мистецтві).
- 6а. Любов (духовна й фізична близькість із коханою людиною).
- 7а. Матеріально забезпечене життя (відсутність матеріальних ускладнень).
- 8а. Наявність гарних і вірних друзів.
- 9а. Суспільне визнання (повага навколишніх, колективу, колег).
- 10а. Пізнання (можливість розширення своєї освіти, світогляду, загальної культури, інтелектуальний розвиток).
- 11а. Продуктивне життя (максимально повне використання своїх можливостей, сил і здібностей).
- 12а. Розвиток (робота над собою, постійне фізичне й духовне вдосконалювання).
- 13а. Розваги (приємне, необтяжливе проведення часу)
- 14а. Воля (самостійність, незалежність у судженнях і вчинках).
- 15а. Щасливе сімейне життя.
- 16а. Щастя інших (добробут, розвиток і вдосконалювання інших людей, усього народу, людства в цілому).
- 17а. Творчість (можливість творчої діяльності).
- 18а. Упевненість у собі (внутрішня гармонія, свобода від внутрішніх протиріч, сумнівів).

### Список Б (інструментальні цінності)

- 1б. Акуратність (охайність), уміння тримати в порядку речі, порядок у справах.

- 2б. Вихованість (гарні манери).  
 3б. Високі запити (високі вимоги до життя й високі домагання).  
 4б. Життєрадісність (почуття гумору).  
 5б. Ретельність (дисциплінованість).  
 6б. Незалежність (здатність діяти самостійно, рішуче).  
 7б. Непримищеність до недоліків у собі й інших.  
 8б. Освіченість (широта знань, висока загальна культура).  
 9б. Відповідальність (почуття обов'язку, вміння дотримуватися слова).  
 10б. Раціоналізм (уміння здорово та логічно мислити, приймати обмірковані, раціональні рішення).  
 11б. Самоконтроль (стриманість, самодисципліна).  
 12б. Сміливість у відстоюванні своєї думки, своїх поглядів.  
 13б. Тверда воля (уміння наполягти на своєму, не відступати перед труднощами).  
 14б. Терпимість (до поглядів і думок інших, вміння прощати іншим їхні помилки й омани).  
 15б. Широта поглядів (уміння зрозуміти чужу точку зору, поважати інші смаки, звичаї, звички).  
 16б. Чесність (правдивість, щирість).  
 17б. Ефективність у справах (працьовитість, продуктивність у роботі).  
 18б. Чуйність (дбайливість).

**Ключ**

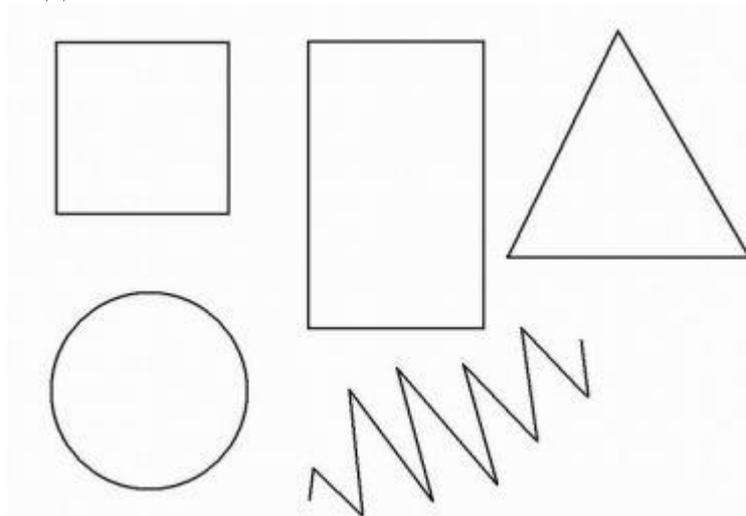
Система цінностей		Список А Термінальні цінності						Список Б Інструментальні цінності					
1	Особистісні	2а	3а	6а	12а	15а	18а	1б	2б	4б	9б	11б	16б
	Суспільні	1а	5а	8а	13а	14а	16а	6б	7б	12б	14б	15б	18б
	Професійні	4а	7а	9а	10а	11а	17а	3б	5б	8б	10б	13б	17б
	(відображують самореалізацію суб'єкта)												
2	Самоствердження	2а	3а	9а	12а	16а	18а	3б	6б	8б	11б	12б	16б
	Спілкування	1а	5а	6а	8а	13а	15а	1б	4б	7б	14б	15б	18б
	Справи	4а	7а	10а	11а	14а	17а	2б	5б	9б	10б	13б	17б
	(дані корелюють із вектором спрямованості)												
3	Індивідуалістичні	1а	3а	9а	12а	14а	17а	3б	6б	9б	12б	13б	16б
	Конформістські	4а	6а	7а	8а	13а	18а	2б	4б	5б	8б	11б	17б
	Альтруїстичні	2а	5а	10а	11а	15а	16а	1б	7б	10б	14б	15б	18б
(спрямованість в системі міжособистісних відносин)													

## 2.ПРОЕКТИВНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТИПУ ОСОБИСТОСТІ

Дає змогу визначити детальну характеристику типів особистості та тенденцій їх розвитку, визначає практичні рекомендації та сценарії ефективної взаємодії з різними типами людей в ситуаціях ділового спілкування.

*Мета:* визначити основні домінуючі особливості особистості й поведінки.

*Інструкція:* «Розташуйте наведені нижче геометричні фігури в тому порядку, в якому ви віддаєте їм перевагу . Першою повинна стояти та фігура яка подобається вам більш за інші».



*Обробка результатів.* Розташувавши представлені геометричні фігури відповідно власним уподобанням, по фігурі, поміщеній на перше місце, можна визначити основні домінуючі особливості особистості й поведінки.

**Квадрат:** організованість, пунктуальність, пильне дотримання правил, інструкцій, аналітичність мислення, уважність до деталей, орієнтація на факти, пристрась до письмової мови, акуратність, охайність, раціональність, обережність, сухість, холодність, практичність, економність, завзятість, наполегливість, твердість в рішеннях, терплячість, працьовитість, професійна ерудиція, слабкий політик, вузький круг друзів і знайомих.

**Трикутник:** лідер, прагнення до влади, честолобство, настанова на перемогу, прагматизм, орієнтація на суть проблеми, упевненість у собі, рішучість, імпульс, сила відчуттів, сміливість, неприборкана енергія, схильність до ризику, висока працездатність, буйні розваги, нетерплячість, прекрасний політик, дотепність, широкий круг спілкування, вузький круг близьких і друзів.

**Прямокутник:** мінливість, непослідовність, невизначеність, схвильованість, допитливість, позитивна настанова до всього нового, сміливість, низька самооцінка, невпевненість в собі, довірливість, нервозність, швидкі, різкі коливання настрою, уникнення конфліктів, забудькуватість, схильність втрачати речі, непунктуальність, нові друзі, імітація поведінки інших людей, тенденція до простуд, травм, дорожньо-транспортних пригод.

**Круг:** висока потреба в спілкуванні, контактність, доброзичливість, турбота про інших, щедрість, здібність до співпереживання, гарна інтуїція, спокій, схильність до самозвинувачення і меланхолії, емоційна чутливість, довірливість, орієнтація на думку оточуючих, нерішучість, слабкий політик, балакучість, здатність умовляти, переконувати інших, сентиментальність, тяжіння до минулого, схильність до суспільної роботи, гнучкий розпорядок дня, широке коло друзів і знайомих.

**Зигзаг:** жадання змін, креативність, жадання знань, прекрасна інтуїція, одержимість своїми ідеями, мрійливість, спрямованість в майбутнє, позитивна настанова до всього нового, захопленість, ентузіазм, безпосередність, непрактичність, імпульсивність, непостійність настрою, поведінки, прагнення працювати поодиноці, огида до паперової роботи, «душа компанії», дотепність, безладність у фінансових питаннях.

### 3. ВИЗНАЧЕННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНИХ ЗДІБНОСТЕЙ

Призначений для діагностики загального рівня інтелектуальних здібностей дає змогу визначити загальний рівень інтелектуального розвитку індивіда. КОТ передбачає психодіагностику наступних параметрів інтелекту: здатність до узагальнення та аналізу, гнучкість мислення, швидкість і точність сприйняття матеріалу, грамотність, вибір оптимальної стратегії

*Мета:* визначити інтелектуальний розвиток досліджуваного.

На виконання тесту дається 15 хвилин.

1. Одинадцятий місяць року – це: 1 – жовтень, 2 – травень, 3 – листопад, 4 – лютий.
2. «Суворий» є протилежним по значенню слову: 1 – різкий, 2 – строгий, 3 – м'який, 4 – жорсткий, 5 – неподатливий.
3. Яке з наведених слів є відмінним від інших: 1 – визначений, 2 – сумнівний, 3 – упевнений, 4 – довіра, 5 – вірний?
4. Відповідайте «так» чи «ні». Скорочення «н. е.» означає «нової ери»?
5. Яке з наступних слів відмінне від інших: 1 – співати, 2 – дзвонити, 3 – базікати, 4 – слухати, 5 – говорити.
6. Слово «бездоганний» є протилежним по значенню слову: 1 – незаплямований, 2 – непристойний, 3 – непідкупний, 4 – безневинний, 5 – класичний.
7. Яке з наведених слів відноситься до слова «жувати» як «нюх» до слова «ніс»:
  - 1 – гладкий, 2 – мова, 3 – запах, 4 – зуби, 5 – чистий?
8. Скільки з приведених нижче пар слів є повністю ідентичними?
 

Sgarp, M.G.	Sgarp, M.G.
Filder, E.H.	Fielder, E.H.
Conner, M.G.	Connor, M.G.
Woemer, O.W.	Woesner, O.W.

Soberquist, B.R.

Soberquist, P.R.

9. «Ясний» є протилежним по значенню: 1 – очевидний, 2 – явний, 3 – недвозначний, 4 – виразний, 5 – тьмянний.

10. Підприємець купив декілька уживаних автомобілів за 4500 доларів, продав за 5500 доларів, заробив на цьому 50 доларів за автомобіль. Скільки автомобілів він перепродав?

11. Слова «стукіт» і «стік» мають: 1 – схоже значення, 2 – протилежне, 3 – ні схоже, ні протилежне.

12. Три лимони коштують 45 крб. Скільки коштує 1,5 дюжини?

13. Скільки з цих 6 пар чисел є повністю однаковими?

5296	5296
69686	66986
834426	834426
7354256	7354256
61197172	61197172
83238234	83238324

14. «Близький» є протилежним слову: 1 – дружній, 2 – приятельський, 3 – чужий, 4 – рідний, 5 – інший.

15. Яке число є найменшим? 6 0,7 9 36 0,31

16. Розставте запропоновані нижче слова в такому порядку, щоб вийшло правильне речення. Як відповідь пишуть дві останні букви останнього слова.

є сіль любов життя

17. Який з приведених нижче малюнків найбільш відмінний від інших?



18. Два рибалки зловили 36 риб. Перший зловив в 8 разів більше, ніж другий. Скільки зловив другий?

19. «Всходити» і «відродити» мають: 1 – схоже значення, 2 – протилежне, 3 – ні схоже, ні протилежне.

20. Розставте запропоновані нижче слова в такому порядку, щоб вийшло твердження. Якщо воно правильне, то відповіддю буде П, якщо невірне – Н.

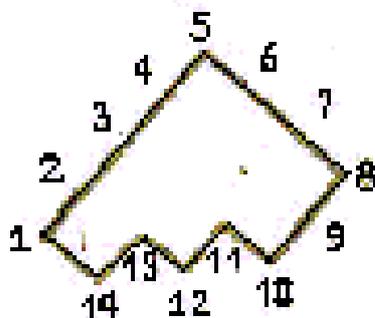
Мохом обороти камінь набирає зарослий

21. Дві з приведених нижче фраз мають однаковий сенс.

1. Тримати ніс за вітром.
2. Порожній мішок не стоїть.
3. Троє лікарів не краще одного.
4. Не все те золото, що блищить.
5. У 7 няньок дитяти без ока.

22. Яке число повинне стояти замість знаку «?»: 73 66 59 52 45 38 ?

23. Тривалість дня і ночі у вересні майже така ж, як і в: 1 – червні, 2 – березні, 3 – травні, 4 – листопаді.
24. Припустимо, що перші два твердження вірні. Тоді завершальне буде: 1 – вірно, 2 – невірно, 3 – невизначено.  
 Всі передові люди – члени демократичної партії.  
 Всі передові люди займають крупні пости.  
 Деякі члени демократичної партії займають крупні пости.
25. Потяг проходить 75 см за  $\frac{1}{4}$  с. Якщо він їхатиме з тією ж швидкістю, то яку відстань він пройде за 5 с?
26. Якщо припустити, що два перші твердження вірні, то останнє: 1 – вірно, 2 – невірно, 3 – невизначено.  
 Борису стільки ж років, скільки Маші.  
 Маша молодше Жені.  
 Борис молодше Жені.
27. П'ять напівкілограмових пачок м'ясного фаршу коштують 2 долари. Скільки кілограмів фаршу можна купити за 80 центів?
28. «Розстилати», «розтягнути». Ці слова: 1 – схожі по значенню, 2 – протилежні, 3 – ні схожі по значенню, ні протилежні.
29. Розділіть цю геометричну фігуру прямою лінією на дві частини так, щоб, склавши їх разом, можна б було одержати квадрат.
30. Припустимо, що перші два твердження вірні. Тоді останнє буде: 1 – вірно,



2 – невірно, 3 – невизначено.

Саша привітався з Машею.

Маша привіталася з Дашею.

Саша не привітався з Дашею.

31. На автомобіль «Жигулі» вартістю \$ 2400 була знижена ціна під час сезонного розпродажу на  $33\frac{1}{3}\%$ . Скільки коштував автомобіль під час розпродажу?

32. Три з п'яти фігур потрібно з'єднати так, щоб вийшла рівнобока трапеція:



33. На сукню потрібно  $2\frac{1}{3}$  м тканини. Скільки одягу можна зшити з 42 м?

34. Значення наступних двох речень: 1 – подібні, 2 – протилежні, 3 – ні схожі, ні протилежні.

Троє лікарів не краще одного.

Чим більше лікарів, тим більше хвороб.

35.«Збільшувати», «розширювати». Ці слова: 1 – схожі, 2 – протилежні, 3 – ні схожі, ні протилежні.

36.Сенс двох англійських прислів'їв: 1 – схожий, 2 – протилежний, 3 – ні схожий, ні протилежний.

Швартуватися краще двома якорями.

Не клади всі яйця в одну корзину.

37.Бакалійник купив ящик з апельсинами за 3,6 долари. В ящику було 12 дюжин. Він знає, що 2 дюжини зіпсуються ще до того, як він продасть всі апельсини. За якою ціною йому потрібно продавати апельсини, щоб одержати прибуток в  $\frac{1}{3}$  закупівельної ціни?

38.«Претензія», «претензійний». Ці слова за своїм значенням: 1 – схожі, 2 – протилежні, 3 – ні схожі, ні протилежні.

39.Якби півкіло картоплі коштувало 0,0125 крб., то скільки кілограмів можна б було купити за 50 коп.?

40.Один з членів ряду не підходить до інших. Яким числом ви б його замінили?

$\frac{1}{4}$   $\frac{1}{8}$   $\frac{1}{8}$   $\frac{1}{4}$   $\frac{1}{8}$   $\frac{1}{8}$   $\frac{1}{4}$   $\frac{1}{8}$   $\frac{1}{6}$

41.«Відображаємий», «уявний». Ці слова є: 1 – схожими, 2 – протилежними, 3 – ні схожими, ні протилежними.

42.Скільки соток складає ділянку 70 м на 20 м?

43.Наступні дві фрази за значенням: 1 – схожі, 2 – протилежні, 3 – ні схожі, ні протилежні.

Хороші речі дешеві, погані дорогі.

Хороша якість забезпечується простотою, погана – складністю.

44.Солдат, стріляючи в ціль, влучив в  $12\frac{1}{2}\%$  випадків. Скільки разів повинен вистрілити солдат, щоб влучити сто разів?

45.Один з членів ряду не підходить до інших. Яке число ви б поставили на його місце?

$\frac{1}{4}$   $\frac{1}{6}$   $\frac{1}{8}$   $\frac{1}{9}$   $\frac{1}{12}$   $\frac{1}{14}$

46. Три партнери по акціонерному товариству «Інтенсивник» вирішили поділити прибуток порівну. Т. вклав в справу 4500 крб., К. – 3500 крб., П. – 2000 крб. Якщо прибуток складає 2400 крб., то на скільки менше прибутку одержить Т. в порівнянні з тим, якщо б прибуток був розділений пропорційно внескам?

47.Які два з приведених прислів'їв мають схожий сенс?

1. Куй залізо, поки гаряче.

2. Один в полі не воїн.

3. Ліс рубають, тріски летять.

4. Не все те золото, що блищить.

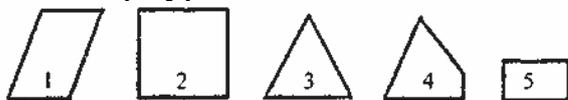
5. Не по вигляду суди, а по справах дивися.

48. Значення наступних фраз: 1 – схоже, 2 – протилежно, 3 – ні схоже, ні протилежно.

Ліс рубають – тріски летять.

Велика справа не буває без втрат.

49. Яка з фігур найбільш відмінна від інших?



50. У друкованій статті 24000 слів. Редактор вирішив використати шрифт двох розмірів. При використанні шрифту більшого розміру на сторінці вміщається 900 слів, меншого – 1200. Стаття повинна зайняти 21 повну сторінку в журналі. Скільки сторінок повинно бути надруковано меншим шрифтом?

*Обробка результатів.* За кожен вірну відповідь нараховується 1 бал. Отримана сума балів інтелектуального розвитку порівнюється з медіанними (середніми) нормами тесту

*Ключ до методики «КОТ»*

№	Вірна відповідь								
1.	3	11.	3	21.	3 и 5	31.	1600	41.	3
2.	3	12.	270	22.	31	32.	1, 2, 4	42.	14
3.	2 или 4	13.	4	23.	2	33.	18	43.	1
4.	Да	14.	3	24.	1	34.	3	44.	800
5.	4	15.	0,31	25.	15 м	35.	1	45.	1/10
6.	2	16.	тя	26.	1	36.	1	46.	280
7.	4	17.	4	27.	1	37.	0,48 за дюжину	47.	4 и 5
8.	1	18.	4	28.	1	38.	1	48.	1
9.	5	19.	3	29.	2-13	39.	20	49.	3
10.	40	20.	П (51342)	30.	3	40.	1/8	50.	17

*Медіанні норми тесту*

Група стандартизації	Медіанна норма	Стандартне відхилення
Вищий корпус публічних службовців	27	6,9
Керівники структурних підрозділів	26	5,2
Публічні службовці категорії В	25	4,1

#### 4. ВИЗНАЧЕННЯ МОРАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНОГО КЛІМАТУ КОЛЕКТИВУ

Оптимізація морально-психологічного клімату є важливим резервом підвищення ефективності групової діяльності. Для розробки заходів по оптимізації морально-психологічного клімату необхідно діагностувати рівень його розвитку і особливості, а також виявити ті фактори, які в даній групі можуть бути використані для корекції та розвитку морально-психологічного клімату. В цілому можна виділити такі компоненти, як: 1) характер виробничих відносин, 2) зміст, організація та умови діяльності, 3) особливості роботи органів управління і самоуправління організації та ін.

*Інструкція:* Просимо вас висловити вашу думку з ряду питань, пов'язаних з вашою роботою і колективом, в якому ви працюєте.

Перш ніж відповісти на кожне питання, уважно прочитайте всі наявні варіанти відповідей на нього і поставте позначку проти тієї відповіді, яка відповідає вашій думці. Заповнюйте анкету самостійно.

1. Чи подобається Вам Ваша робота?

Дуже подобається	Мабуть, подобається	Робота мені байдужа	Мабуть, не подобається	Дуже не подобається

2. Чи хотіли б ви перейти на іншу роботу?

Так	Ні	Не знаю

3. Оцініть, будь ласка, за 5-бальною шкалою ступінь розвитку перерахованих нижче якостей у вашого безпосереднього керівника: 5 - якість розвинене дуже сильно, 1 - якість зовсім не розвинене.

Якість	Оцінка	Якість	Оцінка
працьовитість		турбота про людей	
чуйність		справедливість	
громадська активність		вимогливість	
товариськість		доброзичливість	
професійні знання		здатність розбиратися в людях	

4. Хто з членів вашого колективу користується найбільшою повагою? Назвіть одну або два прізвища

---

5. Припустимо, що з якихось причин ви тимчасово не працюєте; повернулися б ви на своє нинішнє місце роботи?

Так	Ні	Не знаю

6. Відзначте, будь ласка, з яким з наведених нижче тверджень ви найбільше згодні?

Більшість членів нашого колективу - хороші, симпатичні люди	
У нашому колективі є всякі люди	
Більшість членів нашого колективу - люди малоприємні	

7. Чи вважаєте ви, що було б добре, якби члени вашого колективу жили близько один від одного?

Ні, звісно	Скоріше ні, ніж так	Не знаю, не замислювався	Скоріше да, чим ні	Да, звісно

8. Зверніть увагу на наведену нижче шкалу. Цифра 1 характеризує колектив, який вам дуже подобається, а 9 - колектив, який вам дуже не подобається. В яку клітину ви помістили б свій колектив?

1	2	3	4	5	6	7	8	9

9. Як вам здається, могли б ви дати досить повну характеристику ділових та особистих якостей більшості членів колективу?

Якості	Так	Мабуть так	Не знаю, не замислювався над цим	Мабуть ні	Ні
А. Ділові якості більшості членів колективу					
Б. Особисті якості більшості членів колективу					

10. Якби у вас виникла можливість провести відпустку разом з членами вашого колективу, то як би ви до цього поставилися?

Це б мене цілком влаштувало	Не знаю, не замислювався над цим	Це б мене абсолютно не влаштувало

11. Могли б ви з достатньою впевненістю сказати про більшість членів вашого колективу, з ким вони охоче спілкуються з ділових питань?

Ні, не міг би	Не можу сказати, не замислювався	Так, міг би

12. Яка атмосфера переважає зазвичай у вашому колективі? На наведеній нижче шкалою цифра 1 відповідає нездоровій, нетовариській атмосфері, а 9 - навпаки, атмосфері взаєморозуміння, взаємної поваги. В яку з клітин ви помістили б свій колектив?

1	2	3	4	5	6	7	8	9

13. Як ви думаєте, якби ви вийшли на пенсію або довго не працювали з якої-небудь причини, прагнули б ви зустрічатися з членами вашого колективу?

Так, звісно	Скоріше так, ніж ні	Важко відповісти	Скоріше ні, чим так	Ні звичайно

14. Вкажіть, будь ласка, якою мірою ви задоволені різними умовами вашої роботи?

Умови	Повністю задоволений	Мабуть, задоволений	Важко сказати	Мабуть, не задоволений	Повністю не задоволений
Стан обладнання					
Рівномірність забезпечення роботою					
Розмір заробітної плати					

Санітарно гігієнічні умови					
Відносини з безпосереднім керівником					
Можливість підвищення кваліфікації					
Різноманітність роботи					

15. Наскільки добре, на вашу думку, організована ваша робота?

По-моєму, наша робота організована дуже добре	
Загалом непогано, хоча є можливість поліпшення	
Важко сказати	
Робота організована незадовільно, багато часу витрачається даремно	
По-моєму, робота організована дуже погано	

16. Як ви вважаєте, чи користується ваш керівник реальним впливом на справи колективу?

Безумовно, так	Мабуть так	Важко сказати	Мабуть так	Безумовно, ні

Дякуємо вам за участь в дослідженні.

*Обробка* та аналіз отриманих результатів проводяться наступним чином.

Питання 6-13 спрямовані на виявлення особливостей відображення членами колективу сформованих міжособистісних відносин і колективу в цілому з урахуванням емоційного, когнітивного і поведінкового компонентів. Кожен компонент тестується трьома питаннями: емоційний: 6,8, 12; когнітивний: 9А, 9Б, 11; поведінковий: 7, 10, 13. Відповідь на кожне з цих питань оцінюється як +1,0 або -1. Отримані в групі дані слід занести в протокол. Для цілісної характеристики окремого компонента поєднання відповідей кожного учасника на питання узагальнюються наступним чином: позитивна оцінка виходить при поєднаннях: +++ , ++ 0, ++ -; негативна оцінка - при поєднаннях: ---, -- +, - -0; при поєднаннях: 000,00-, 00+ невизначена оцінка (суперечлива)

Службо- вець	Емоційний компонент			Сума	Когнітивний компонент			Сума	Поведінковий компонент			Сума
№ пп	6	8	12		9a	9б	11		7	10	13	
1												
2												
3												
...												
Загал. показник												

Далі для кожного компонента підраховується середня по групі оцінка.

Отримані середні оцінки можуть розташовуватися в інтервалі від -1 до +1. Цей континуум підрозділяється на три частини: від -1 до -0,33 - негативні оцінки; від -0,33 до +0,33 - суперечливі або невизначені оцінки і від +0,33 до +1 - позитивні оцінки. Співвідношення оцінок трьох компонентів - емоційного, когнітивного і поведінкового - дозволяє охарактеризувати психологічний клімат як позитивний, негативний і невизначений (суперечливий).

При обробці даних, отриманих з питань 1, 14, 15 і 16, підраховується індекс групової оцінки. При цьому відповідь на кожне з цих питань оцінюється одним з трьох варіантів: +1,0 або -1. Наприклад, для 14-го питання: відповіді «повністю задоволений» і «мабуть, задоволений» оцінюються як +1, відповідь «важко сказати» - 0, а відповіді «мабуть, не задоволений» і «повністю не задоволений» - -1.

Індекс груповий оцінки підраховується як відношення суми оцінок, отриманої для даної групи до максимально можливої для даної групи суми оцінок. В результаті отримуємо індекси групової оцінки наступних сторін (елементів) трудової ситуації: робота в цілому, стан устаткування, рівномірність забезпечення роботою, розмір зарплати, санітарно-гігієнічні умови, відносини з безпосереднім керівником, можливість підвищення кваліфікації, різноманітність роботи, рівень організації роботи, ступінь впливу керівника на справи в колективі. Аналіз цих оцінок дозволяє дати якісно-кількісний опис психологічного клімату групи і виявити найбільш «вузькі» місця, що потребують корекції.

Аналіз відповідей на питання 1,2 і 5 дозволяє виявити групи з позитивною, невизначеною і негативною виробничою установкою, або, іншими словами, з позитивним, невизначеним (суперечливим) і негативним ставленням до роботи. Відповіді на питання 4 дозволяють проаналізувати співвідношення офіційної і неофіційної структури групи, т. Е. Співвідношення керівництва і лідерства. А відповіді на питання 3

дозволяють дати коротку характеристику ділових та особистих якостей керівника.

## 5. СОЦІОМЕТРІЯ

Метод соціометрії Дж. Морено є ефективним методом дослідження соціальних груп: вимірювання міжособових стосунків (як офіційних, так і неофіційних) в групі, її структури, динаміки. Крім цього, соціометрія також є методом вивчення особистості як елемента групи, сукупність міжособових стосунків в групі складає ту первинну соціально-психологічну структуру, характеристики якої суттєво визначають не лише цілісні характеристики групи, але й душевний стан кожного члена групи. За допомогою соціометрії можна вивчати типологію соціальної поведінки людей в умовах групової діяльності, можна робити висновки про соціально-психологічну сумісність членів конкретних груп, морально-психологічну атмосферу всередині групи.

*Інструкція* : “Пропонуємо Вам взяти участь у дослідженні, яке спрямоване на покращення психологічного клімату у Вашому колективі . Вся інформація, отримана в ході дослідження, є конфіденційною, тому вона не буде розголошуватися у групі. Кожен з Вас зможе дізнатися про свої результати індивідуально, робіть вибір і записуйте прізвища та імена не більше, ніж трьох членів Вашого колектива у порядку віддання переваги

1. Якщо би Вам запропонували виконати відповідальне завдання, кого з колег Ви вибрали б в напарники?

---

2. Кого б не обрали ні в якому разі \_\_\_\_\_

Результати опитування узагальнюються у вигляді соціоматриці на основі якої будується соціограма, і є можливість визначити формального і неформального лідера у колективі. Дуже добре якщо характеристики співпадають. У такому разі вибір керівника органу публічної служби вірний і це дає змогу оцінити і ефективність роботи підрозділу

## 6. ПРОФЕСІОГРАМА

Професіограма забезпечує моніторинг професійного морально-етичного становлення особистості публічного службовця, та дає можливість визначити окремий аспект морально-етичних характеристик публічного службовця

*Інструкція*: Оцініть рівень сформованості морально-етичних характеристик службовця використовуючи п'ятибальну шкалу, де 5-найвищий рівень сформованості, 1-найменший.

Таблиця 5.2.

**ПРОФЕСІОГРАМА**  
для визначення рівня морально-етичної характеристики  
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	

Результат визначається за сумою оцінок. Рівень сформованості морально-етичних характеристик згідно з медіальними нормами

Рівень сформованості	Діапазон оцінок
Високий	34 – 45 балів
Середній	22 - 33 бали
Низький	9 – 21 бал

## 7. ПІДСУМКОВИЙ ТЕСТ

Головною метою підсумкових тестів є визначення рівня знань нормативно-правових документів, які є необхідними для забезпечення місії, цінностей, принципів, норм та стандартів публічної служби.

1. Що повинен зробити публічний службовець у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення?

– вимагати письмового підтвердження виданого керівником наказу (розпорядження), доручення, після отримання якого зобов'язаний виконати його, але одночасно у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня;

– не виконувати такого наказу (розпорядження), доручення;

– звернутися до відповідних правоохоронних органів.

2. У який спосіб подаються декларації суб'єктами, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції»?

– заповнення декларації на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції;

– розміщення заповненої декларації на офіційному веб-сайті державного органу, де працює особа;

– надсилання заповненої декларації на електронну адресу Національного агентства з питань запобігання корупції.

3. Які види відповідальності передбачені за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень?

– кримінальна, адміністративна, цивільно-правова та дисциплінарна;

– кримінальна, адміністративна, цивільно-правова;

– виключно кримінальна.

4. Якими будуть правові наслідки для публічного службовця у разі його відмови від прийняття Присяги державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування?

– припинення публічної служби;

– затримка у призначенні на вищу посаду;

– натягнення дисциплінарного стягнення.

5. Які види заохочень застосовуються до публічних службовців за бездоганну та ефективну публічну службу, за особливі заслуги?

– оголошення подяки, нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу, дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом; представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою, представлення до відзначення державними нагородами;

– грошова винагорода в розмірі та порядку, що встановлюються Кабінетом Міністрів України;

– дострокове присвоєння рангу, представлення до урядової відзнаки, представлення до державної нагороди.

6. У чому полягає обмеження щодо суміщення та сумісництва основної роботи осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з іншими видами діяльності?

– у забороні займатися іншою оплачуваною діяльністю, підприємницькою діяльністю та входити до складу виконавчих, контрольних

чи наглядових органів юридичних осіб, що мають на меті одержання прибутку;

- у забороні займатися оплачуваною викладацькою діяльністю;
- у забороні здійснювати благодійну діяльність.

7. Що таке професійна компетентність публічного службовця?

– 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;

– бездоганне виконання професійних обов'язків і неухильне дотримання службової дисципліни;

– наявність повної вищої освіти у галузі знань «публічне управління та адміністрування».

8. Що таке пряме підпорядкування?

– відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням;

– відносини, за яких у підлеглої особи існує виключно один начальник, котрий не має заступника (заступників);

– правові, організаційні, трудові, службові та дисциплінарні відносини безпосередньої підпорядкованості.

9. Яка з перелічених умов не дозволяє застосувати переведення на іншу посаду особи з метою врегулювання конфлікту інтересів в її службовій діяльності?

– відсутні вакантні посади, які за своїми характеристиками відповідають особистим та професійним якостям особи, в якій виник конфлікт інтересів;

– конфлікт інтересів у діяльності особи має постійний характер;

– особа згодна на її переведення на нижчу посаду у зв'язку з наявним у неї конфліктом інтересів.

10. Коли відбувається складення Присяги державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування, яка вперше призначена на посаду публічної служби?

– у день прийняття відповідного рішення;

– після оголошення результатів конкурсу;

– після підписання протоколу конкурсної комісії.

11. За якої обов'язкової умови анонімне повідомлення працівника органу про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншим працівником цього ж органу підлягає розгляду?

– наведена у повідомленні інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені;

– анонімні повідомлення не підлягають розгляду;

– анонімні повідомлення стосується лише кримінального корупційного правопорушення.

12. Що не може вважатись дисциплінарним проступком публічного службовця?

– прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди;

– використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;

– вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу.

13. Що є винятковим видом дисциплінарного стягнення для державного службовця?

– звільнення;

– зауваження;

– догана і звільнення.

14. Який з перелічених механізмів не належить до заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів?

– самостійне позбавлення особою приватного інтересу, у зв'язку з яким виник конфлікт інтересів;

– обмеження доступу особи до певної інформації;

– переведення особи на іншу посаду.

15. Етична поведінка публічних службовців ґрунтується на принципах, визначених Законами України:

– «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції»;

– «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

– «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», Загальної етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

## Проект концепції формування морально-етичних основ публічної служби

### 1. Проблема, яка потребує розв'язання

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.

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. Ставлення населення до органів влади безпосередньо залежить від моральних якостей публічних службовців, їх порядності, чесності, самовідданості в служінні державним інтересам. Будь-які вади, недоліки, помилки, проблеми у вирішенні справ, приниження гідності людини, аморальні вчинки є найсильнішими чинниками дестабілізації суспільства, які створюють негативну репутацію як конкретному публічному службовцеві, так і публічній службі в цілому.

Серед основних проблем, які є перешкодами для створення стабільної, політично неупередженої, відповідальної, доброчесної, авторитетної, престижної публічної служби є:

1. Низький рівень довіри населення до органів влади та, зокрема, до публічних службовців через формалізм, корупцію, псевдодуховність, імітацію активної діяльності, що дозволяє говорити про недостатню спроможність публічної служби в морально-етичному аспекті.

2. Недосконала система мотивації та стимулювання праці публічних службовців, від якої залежить не тільки наповнюваність публічної служби висококваліфікованими кадрами та ефективність їх роботи, а й довіра, повага населення до них.

3. Низький рівень організаційної культури, що характеризується відсутністю ціннісно-орієнтаційної єдності та незначним рівнем згуртованості навколо місії відповідного органу публічної влади.

4. Відсутність принципу безперервного професійно-етичного навчання через відсутність належної нормативно-правової бази, галузевої рамки кваліфікацій в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», розроблених та затверджених в установленому порядку професійних

стандартів на публічній службі, стандартів підвищення кваліфікації публічних службовців.

5. Недосконала система оцінювання професійно-моральної придатності публічного службовця при відборі найкращого кандидата на вакантну посаду.

### **Мета Концепції:**

**Мета Концепції** полягає у визначенні єдиних підходів до формування морально-етичних основ публічної служби України, головною місією якої є служіння суспільному благу на основі принципів доброчесності, законності, прозорості, відкритості, патріотизму, політичної неупередженості, відповідальності.

### **Основні шляхи та способи розв'язання проблеми:**

1. Європейські країни від перших кроків реформування публічної служби прагнуть рухатися шляхом побудови якісно нового інституту публічної служби. Гармонізація публічної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС має передбачати впровадження стандартів демократичного, доброго врядування.

Для цього важливим є підвищення рівня довіри населення до органів влади, що є індикатором відкритості і щирості влади, а також її готовності діяти не тільки ефективно, а й з дотриманням встановлених норм і правил. На формування довіри впливає культура поведінки та морально-етичні якості публічних службовців. Ставлення населення до публічних службовців безпосередньо залежить від їх моральних якостей, порядності, чесності, самовідданості в служінні державним інтересам.

Основними шляхами формування належної морально-етичної поведінки у публічних службовців, як складової довіри населення, є, перш за все, атмосфера нетерпимості до аморальних проявів в системі публічної служби. З цією метою 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.

З метою формування морально-етичних основ публічної служби та підвищення довіри населення до влади необхідно створити спеціальну структурну одиницю, а саме – етичний орган, 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 проєктів 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, в тому числі проводили оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічних службовців.

2. 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.

3. 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.

4. 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 добросовісної 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 добросовісної 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).

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, 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.

5. З метою удосконалення системи оцінювання професійно-моральної придатності публічного службовця, особливо в процесі його кар'єрного зростання, необхідним є впровадження ефективної системи оцінки добросовісності 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.

Зазначений інструментарій повинен складатися з конкретних тестових методик психологічного, соціологічного та професіологічного спрямування. Психологічні методи досліджень мають допомогти встановити психофізичні індивідуально-своєрідні властивості публічного службовця (тести на визначення темпераменту, рівня інтелектуального розвитку публічного службовця, комунікативних та організаторських схильностей, рис характеру, виявлення спеціальних здібностей, які сприяють ефективному виконанню професійних задач). Соціологічні методи оцінки повинні визначити вплив соціального оточення, соціальних зв'язків в органі публічної служби, встановити структуру міжособистісних стосунків, оцінити морально-етичний клімат у колективі (соціометрія, спостереження, самооцінка). Професіологічні методи оцінки мають допомогти оцінити рівень професійно важливих знань публічного службовця (знання кодексів, законів, технологічне володіння сучасними комп'ютерними програмами, цифровими технологіями тощо).

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).

### **Строки реалізації Концепції**

Реалізація Концепції повинна здійснюватися з урахуванням стратегічних і операційних цілей та визначених завдань протягом 2021–2025 років.

### **Обсяг фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів**

Обсяг фінансування, матеріально-технічних і трудових ресурсів, необхідних для реалізації Концепції, визначається щороку з урахуванням реальних можливостей державного та місцевих бюджетів. До джерел фінансування, необхідних для реалізації Концепції, належать кошти державного та місцевих бюджетів, програм, проектів міжнародної технічної допомоги, а також інших джерел, не заборонених законодавством.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ****Праці, які відображають основні наукові результати дисертації*****Монографії***

1. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні : монографія / Н. Г. Сорокіна. – Дніпро : Грані, 2020. – 224 с.

2. Управління персоналом публічної влади: світоглядний аспект : кол. монографія / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, В. М. Дрешпак [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 160 с. – С. 6–10.

*Особистий внесок автора: розглянуто сучасну систему ціннісних орієнтацій державних службовців; виявлено особливості її формування.*

3. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади : кол. монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – 253 с. – С. 127–135, 147–157, 180–185.

*Особистий внесок автора: проаналізовано досвід США, Великобританії, Польщі та інших країн ЄС при впровадженні етичних стандартів на публічній службі; визначено роль соціального партнерства в процесі гуманізації публічної служби.*

4. Публічна служба: системна парадигма : кол. монографія / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 256 с. – С. 7–24.

*Особистий внесок автора: розкрито термін «публічна служба»; виокремлено та проаналізовано основні її види, такі як: політична служба, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, суддівська служба.*

5. Академічна доброчесність: проблеми дотримання та пріоритети поширення серед молодих вчених : кол. монографія / за заг. ред. Н. Г. Сорокіної, А. Є. Артюхова, І. О. Дегтярьової. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 170 с. – С. 8–19.

*Особистий внесок автора: визначено поняття та принципи академічної доброчесності; розглянуто роль етичних кодексів при забезпеченні академічної доброчесності.*

6. Трансформація статусу посадової особи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : кол. монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]. – Дніпро : Грані, 2020. – 216 с. – С. 138 – 146.

*Особистий внесок автора: сформульовано перелік здібностей, що повинні бути притаманні лідерам; проаналізовано етичний компонент в процесі налагодження партнерських відносин між лідером і його громадою.*

**Статті опубліковані у наукових фахових виданнях з державного управління**

7. Серьогін С. М. Світоглядні засади формування ціннісних орієнтацій державних службовців / С. М. Серьогін, Н. Г. Сорокіна // Наук. вісн. Академії муніцип. управління. Сер. «Управління». – Вип. 4. – 2009. – С. 45 – 50.

*Особистий внесок автора: розкрито поняття «ціннісні орієнтації»; виявлено тенденції у деформації цінностей державних службовців.*

8. 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.

9. Сорокіна Н. Г. Етизація професійної поведінки публічного службовця в сучасних умовах державотворення / Сорокіна Н. Г. // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2013. – № 1(9). – 10 с. – URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01\(9\)/13sngsud.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01(9)/13sngsud.pdf).

10. Сорокіна Н. Г. Роль соціального партнерства в процесі гуманізації публічної служби / Н. Г. Сорокіна // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – Вип. 3. – С. 134 – 136.

11. Сорокіна Н. Г. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: зарубіжний досвід / Наталія Сорокіна, Тетяна Серьогіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 2(21). – С. 246 – 258.

*Особистий внесок автора: узагальнено зарубіжний досвід щодо етизації публічної служби з метою використання його структурних елементів у вітчизняній практиці.*

12. Серьогіна Т. В. Напрямки імплементації гуманістичних цінностей до публічної служби / Т. В. Серьогіна, Н. Г. Сорокіна // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2014. – Вип. 1. – С. 27 – 37.

*Особистий внесок автора: окреслено переваги європейського врядування при імплементації гуманістичних цінностей до публічної служби.*

13. Сорокіна Н. Г. Напрями запобігання корупції в органах публічної влади на сучасному етапі державотворення / Наталія Сорокіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2(25). – С. 259 – 267.

14. 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. – 2016. – Вип. 1. – С. 79 – 97.

*Особистий внесок автора: визначено основні ознаки і види публічної служби.*

15. Серьогін С. М. Поняття «честь», «гідність» у контексті професіоналізації публічної служби / С. М. Серьогін, Н. Г. Сорокіна // Аспекти публічного управління. – 2016. – Т. 4, № 8(34). – С. 57 – 64. – doi:10.15421/151641.

*Особистий внесок автора: проаналізовано професійно-етичні аспекти особистості публічного службовця; розкрито сутність таких понять, як «професійна честь», «професійна гідність», «професійна справедливість», «професійна відповідальність» та з'ясовано їх роль у професійній діяльності публічного службовця.*

16. Сорокіна Н. Г. Аналіз основних вимог до етичної поведінки державних службовців в Україні: правовий аспект / Н. Г. Сорокіна // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5, № 1 – 2(39 – 40). – С. 13 – 18. – doi:10.15421/1520172.

17. 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. – doi:10.15421/151951.

*Особистий внесок автора: досліджено питання мотивації праці публічних службовців; обґрунтовано важливість матеріального й нематеріального стимулювання на публічній службі.*

18. Сорокіна Н. Г. Організаційна культура публічної служби та особливості її змін / Наталія Сорокіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2019. – Вип. 4(43). – С. 114 – 122. – doi:10.33287/101915.

19. Сорокіна Н. Г. Особливості ціннісних орієнтацій публічних службовців в сучасних умовах реформування публічної служби / Сорокіна Наталія Григорівна // Публічне адміністрування та національна безпека. – 2020. – № 2. – С. 7 – 13. – doi:10.25313/2617-572X-2020-2-5635.

20. Сорокіна Н. Г. Особливості етикету публічного службовця в сучасних умовах реформування публічної служби / Н. Г. Сорокіна // Ефективність державного управління. – 2020. – № 63. – С. 185 – 198. – doi:10.33990/2070-4011.63.2020.212675.

21. Сорокіна Н. Г. Сутність етичної інфраструктури та її роль у процесі формування морально-етичних основ публічної служби / Н. Г. Сорокіна // Актуальні проблеми державного управління. – 2020. – № 2(58). – С. 157 – 164. doi:10.34213/ap.20.02.18.

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

***Статті опубліковані у наукових фахових виданнях інших держав за напрямом, за яким підготовлено дисертацію***

23. Borodin, Y., Khozhylo, I., Sorokina, N., & Tarasenko, T. (2016). Social service management – challenges for Ukraine. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły*

*Humanitas Zarządzanie*. 17 (2), 171 – 180. Retrieved from <https://zeszytyhumanitas.pl/resources/html/article/details?id=142688>. \_\_ [in Poland].

*Особистий внесок автора: розкрито особливості публічного управління в соціальній сфері в процесі гуманізації та децентралізації влади.*

24. Sorokina, N., Shelomovska, O., & Romanyukha, M. (2017, December). Social Networks as a Constituent of Elearning Environment. *International Journal of Information and Communication Technologies in Education. The Journal of University of Ostrava*, 6(4), 4 – 14. doi:10.1515/ijicte-2017-0015\_\_ [in Czech Republic].

*Особистий внесок автора: встановлено особливості, переваги і недоліки використання соціальних мереж у процесі підготовки публічних службовців.*

25. Сорокіна Н. Г. Добросність як необхідна морально-етична складова діяльності публічного службовця / Н. Г. Сорокіна // *Jurnalul juridic national: teorie și practică = Национальный юридический журнал: теория и практика = National law journal: theory and practice*. – 2017. – № 5(27). – С. 39 – 42. – URL : <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/5/8.pdf>\_\_ [in Moldova].

26. Nesterova, O., Nakaznyi, M., Berdnyk, L., Sorokina, N., Cherkashchenko, O., & Medvedovskaya, T. (2019). Responsibility development as academic integrity tool for translation and public administration students. *Cypriot Journal of Educational Sciences*, 14(3), 436 – 444. doi:10.18844/cjes.v14i3.4289.

### **Scopus.**

*Особистий внесок автора: проаналізовано поняття академічної добросності; визначено її роль в процесі навчання публічних службовців.*

27. Tarasenko, T., & Sorokina, N. (2020). Theoretical aspects of consideration of ethics and responsibility in public administration. *Recht der Osteuropaischen Staaten (ReOS)*, 03, 54 – 57.

*Особистий внесок автора: уточнено визначення поняття етики в публічному управлінні; обґрунтовано значущість такого виміру етичності, як довіра до інститутів публічного управління.*

28. Serohin, S., Sorokina, N., & Pysmennyi, I. (2020). Restoring trust in government as a prerequisite for the formation of effective public administration in Ukraine. *Public Policy and Administration*, 19(4), 195 – 208. doi:10.13165/VPA-20-19-4-14. **Scopus**.

*Особистий внесок автора: визначено основні кроки підвищення довіри суспільства до органів публічної влади в Україні; проведено соціологічне дослідження для з'ясування відповідних кроків.*

***Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації***

29. Сорокіна Н. Г. Реалізація державної молодіжної політики в контексті завдань публічного адміністрування: сучасні проблеми / Н. Г. Сорокіна // Державне управління та місцеве самоврядування : матеріали ІХ Міжнар. наук. конгресу, 26 – 27 березня 2009 р. – Харків : ХаРІДУ НАДУ, 2009. – С. 339 – 340.

30. Сорокіна Н. Г. Державне управління соціокультурними процесами в умовах глобалізації / Н. Г. Сорокіна // Демократичне врядування у контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 3 квітня 2009 р. – Львів :ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 326 – 328.

31. Сорокіна Н. Г. Етичні аспекти реформування державної служби / Н. Г. Сорокіна // Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., 18 – 19 вересня 2009 р. – Дніпропетровськ : АМСУ; ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 89 – 91.

32. Сорокіна Н. Г. Регіональні особливості соціокультурного розвитку України / Н. Г. Сорокіна // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумкової наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 жовтня 2009 р. : у 2-х т. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Т. 1. – С. 357 – 358.

33. Сорокіна Н. Г. Визначення та узгодження державних пріоритетів у формуванні ціннісних орієнтацій українського суспільства / Н. Г. Сорокіна // Інноваційні технології державного управління соціокультурним розвитком

суспільства на рівні місцевого самоврядування : матеріали наук.-практ. конф., 22 – 23 грудня 2009 р., смт. Петриківка. – Дніпродзержинськ : ДДТУ, 2009. – С. 136 – 139.

34. Сорокіна Н. Г. Комунікаційна діяльність на державній службі / Н. Г. Сорокіна // Теорія та практика державної служби: сучасні пріоритети регіональної кадрової політики : матеріали наук.-практ. конф., 5 – 6 листопада 2010 р. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – С. 155 – 157.

35. Сорокіна Н. Г. Культура та професійна етика державного службовця на сучасному етапі державотворення / Н. Г. Сорокіна // Теорія та практика державної служби : наук.-практ. конф., 11 – 12 листопада 2011 р. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 109 – 110.

36. Сорокіна Н. Г. Етична складова публічної служби як чинник гуманізації суспільства / Н. Г. Сорокіна // Теорія та практика державної служби : матер. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 8 листопада 2013 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 211 – 212.

37. Сорокіна Н. Г. Особливості взаємодії органів публічної влади з громадськістю на сучасному етапі державотворення // Н. Г. Сорокіна // Публічне управління XXI ст.: від соціального діалогу до суспільного консенсусу : матеріали XIV Міжнар. наук. конгресу, 27 – 28 березня 2014 р. – Харків : Магістр, 2014. – С. 229 – 230.

38. Сорокіна Н. Г. Етичні аспекти в діяльності інституту публічної служби: досвід Польщі // Н. Г. Сорокіна // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матер. XI регіон. наук.-практ. конф. (15 травня 2014 р., Дніпропетровськ) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 260 – 262.

39. Сорокіна Н. Г. Особливості протидії корупції в сучасних умовах державотворення / Н. Г. Сорокіна // Теорія та практика державної служби : матер. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 23 листопада 2015 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 93 – 95

40. Сорокіна Н. Г. Професійна честь як важливий моральний чинник ефективної діяльності публічного службовця / Н. Г. Сорокіна // Теорія та практика державної служби : матер. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 11 листопада 2016 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 23 – 25.

41. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні аспекти публічної служби: сучасний стан та перспективи / Н. Г. Сорокіна // Публічне управління та адміністрування : матер. наук.-практ. конф. молодих вчених за міжнар. участю, м. Київ, 17 листопада 2016 р. – Київ : НАДУ, 2016. – С. 260 – 261.

42. Сорокіна Н. Г. Moral and ethical aspects of public service: existing conditions and development prospects / Н. Г. Сорокіна // Наука і техніка: перспективи XXI століття : матер. міжнар. міжвуз. наук.-практ. конф. молодих вчених, м. Дніпро, 30 – 31 березня 2017 року. – Дніпро : Придніпров. держ. акад. будівництва та архітектури, 2017. – С. 260 – 262.

43. Сорокіна Н. Г. Публічна служба в Україні: особливості дефініції та ознаки / Н. Г. Сорокіна // Публічне управління XXI століття: традиції та інновації : матеріали XVII Міжнар. наук. конгресу, 27 квітня 2017 р. – Харків : Магістр, 2017. – С. 90 – 92.

44. Сорокіна Н. Г. Європейський досвід етизації публічної служби / Н. Г. Сорокіна // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 14-ї регіон. наук.-практ. конф. (18 трав. 2017 р., м. Дніпро) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 279 – 280.

45. Сорокіна Н. Г. Добросесність як базова категорія у вихованні публічного службовця / Н. Г. Сорокіна // Теорія та практика державної служби : матер. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 8 грудня 2017 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 226 – 228.

46. Сорокіна Н. Г. Вітчизняний та зарубіжний досвід забезпечення етичної поведінки державних службовців: правовий аспект / Н. Г. Сорокіна // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали

Х наук.-практ. конф., м. Дніпро, 13 грудня 2018 р. / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – С. 78 – 80.

47. Сорокіна Н. Г. Роль етичної складової у діяльності публічного службовця / Н. Г. Сорокіна // Теорія та практика публічної служби : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпро, 21 грудня 2018 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – С. 125 – 127.

48. Сорокіна Н. Г. Довіра до влади як необхідна умова ефективного демократичного управління / Н. Г. Сорокіна // Теорія та практика державної служби : матер. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 21 грудня 2019 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. – С. 44 – 46.

49. Сорокіна Н. Г. Мережева комунікація як технологія формування освітнього стандарту для публічних службовців / Н. Г. Сорокіна, О. С. Шеломовська // Аспекти публічного управління. – 2020. – Т. 8 – Спец. вип. 1 : Публічне управління у цифровому суспільстві : матер. конф., м. Дніпро, (25 червня 2020 р.). – Дніпро : ДРІДУ НАДУ ; Грані, 2020. – С. 125 – 127.

*Особистий внесок автора: встановлено основні можливості та переваги мережевої комунікації у процесі побудови віртуального освітнього середовища під час навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців.*

***Праці в інших виданнях:***

50. Сорокіна Н. Г. Культура державного службовця / Н. Г. Сорокіна // 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. кол. : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.]. – С. 239 – 240.

51. Сорокіна Н. Г. Цінність / Н. Г. Сорокіна // 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. кол. : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.]. – С. 496 – 497.

52. Sorokina, N., Shelomovska, O., Romanyukha, M., & Bohomaz, K. (2017). Network communication as a means of improving the efficiency of teacher-student interaction. In Smyrnova-Trybulska E. *E-learning. Effective Development of Teachers' Skills in the Area of ICT and E-learning* (Vol. 9. pp. 389 – 408). Katowice, Cieszyn. URL: [https://www.academia.edu/39371704/E\\_learning\\_Effective\\_Development\\_of\\_Teachers\\_Skills\\_in\\_the\\_Area\\_of\\_ICT\\_and\\_E\\_learning](https://www.academia.edu/39371704/E_learning_Effective_Development_of_Teachers_Skills_in_the_Area_of_ICT_and_E_learning) [in Poland]. **Web of science.**

*Особистий внесок автора: встановлено існуючі та потенційні можливості використання сучасних засобів мережевої комунікації в освітньому процесі, зокрема під час навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців.*

53. Sorokina, N., Shelomovska, O., Sorokina, L., Romanyukha, M., & Machulina, I. (2019). Educational Potential of Mass Media: Reality And Prospects For E-Learning. In Smyrnova-Trybulska E. *E-learning. E-Learning and STEM Education* (Vol. 11, pp. 671 – 689). Katowice. Cieszyn, URL: <https://us.edu.pl/wydzial/wsne/wp-content/uploads/sites/20/2020/01/E-learning-11.pdf> [in Poland]. **Web of science.**

*Особистий внесок автора: виявлено і проаналізовано дидактико-педагогічні можливості використання медіазасобів у освітньому процесі, зокрема при підготовці публічних службовців.*

54. Sorokina, N., Shelomovska, O., Sorokina, L., Romanyukha, M., & Machulina, I. (2020). Cloud technologies for training university students of socio-humanitarian specialties and public administration. In Smyrnova-Trybulska E. *E-learning. Innovative Educational Technologies, Tools and Methods for E-learning* (Vol. 12, pp. 159 – 170). Katowice, Cieszyn. doi:10.34916/el.2020.12.14.

*Особистий внесок автора: розглянуто досвід використання хмарних технологій при підготовці слухачів публічного управління в умовах глобальної пандемії.*