МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА

Факультет історії, політології та міжнародних відносин
Кафедра політології та державного управління

ЕТИЧНА СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Кваліфікаційна робота

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)

Виконала:
студентка 2 курсу 627 групи
Светенко Дар'я Григорівна

Керівник:
доктор наук з державного управління, професорка
Гонюкова Лілія Василівна

До захисту допущено
на засіданні кафедри
протокол № ___ від _____ 2024 р.
Зав. кафедрою _____ проф. Круглашов А. М.

Чернівці – 2024

Анотація

Кваліфікаційну роботу виконала студентка 2 курсу (рівень вищої освіти – другий (магістерський) спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування, галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування факультету історії політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича Светенко Дар'я Григорівна. Тема кваліфікаційної роботи: «Етична складова діяльності державного службовця в умовах демократизації публічного управління в Україні». Науковий керівник – д-р наук з держ. упр., професор Гонюкова Лілія Василівна.

В кваліфікаційному дослідженні здійснено вивчення етичної складової діяльності державного службовця в умовах демократизації публічного управління в Україні. Послідовне вивчення формування етичних основ діяльності державних службовців України в контексті зарубіжного та вітчизняного досвіду, а також напрямів вдосконалення етичної поведінки державних службовців в умовах демократизації публічного управління в Україні показало, що ключовими завданнями є адаптація європейських стандартів етичної поведінки, створення ефективних етичних кодексів, впровадження механізмів дотримання етичних норм, а також стимулювання мотивації державних службовців для утвердження морально-етичних засад публічного управління та відновлення довіри до органів влади.

Ключові слова: державний службовець, етичні принципи, етичні стандарти, європейські стандарти, професійна етика, публічне управління України.

Abstract

The qualifying work was completed by Daria Hryhorivna, a 2nd year student (level of higher education – second (master's) specialty 281 Public management and administration, field of knowledge 28 Public management and administration of the Faculty of History of Political Science and State Administration of the Yuriy

Fedkovich Chernivtsi National University Daria Svetenko. Subject of the qualifying work: «The Ethical component of civil servants' activities in the context of the democratization of Public Administration in Ukraine». Research supervisor – Doctor of Science in Public Administration, Professor Liliia Honiukova.

The qualification research examines the ethical component of public servants' activities in the context of the democratization of public administration in Ukraine. A comprehensive study of the formation of ethical foundations for the activities of Ukrainian public servants, considering both foreign and domestic experience, as well as directions for improving ethical behavior in the context of the democratization of public administration, has revealed that the key tasks include the adaptation of European ethical standards, the development of effective codes of ethics, the implementation of mechanisms to ensure adherence to ethical norms, and the motivation of public servants to establish moral and ethical principles in public administration and restore trust in public authorities.

Key words: civil servant, ethical principles, ethical standards, European standards, professional ethics, public administration of Ukraine.

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів наукових досліджень інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ Д. Г. Светенко

ЗМІСТ

ВСТУП…… 5

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ АСПЕКТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ…….. 9

1.1. Теоретичні моделі вивчення етичних аспектів діяльності державних службовців …….. 9

1.2. Методологічні підходи до аналізу етичних аспектів діяльності державних службовців……..… 19

1.3. Аналіз джерельної бази дослідження……..…. 27

РОЗДІЛ 2. ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ЕТИЧНИХ ОСНОВ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД……. 34

2.1. Європейські стандарти етичних принципів діяльності державних службовців ……...……...….. 34

2.2. Впровадження етичних стандартів у діяльність державних службовців у країнах ЄС ……..... 41

2.3. Нормативно-правове регулювання та практика впровадження етичних стандартів діяльності державних службовців в Україні……..…… 50

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ……. 60

3.1. Зовнішня та внутрішня мотивація державних службовців в процесі забезпечення морально-етичних засад публічного управління в Україні……...…… 60

3.2. Шляхи відновлення довіри до влади в контексті демократизації публічного управління ……..…….. 71

ВИСНОВКИ……..… 85

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…… 89

ДОДАТКИ…….. 104

ВСТУП

Громадяни очікують від державних службовців бездоганної порядності, об'єктивності та професійної майстерності. Моральні риси державних службовців і їхня орієнтованість на суспільні інтереси суттєво впливають на довіру населення до державних інституцій. Регламентація етичної поведінки посадовців і контроль за дотриманням високих стандартів моралі є ключовими чинниками покращення їхньої роботи та підвищення ефективності державного управління загалом.

Запуск структурних реформ в Україні, зокрема в сферах держуправління, держслужби, місцевого самоврядування та оновлення антикорупційних механізмів, потребує впровадження високих етичних стандартів на публічній службі. Формування етичних принципів в публічному секторі є важливою складовою його модернізації та узгодження з вимогами Європейського Союзу в рамках виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також впровадження європейських принципів і стандартів демократичного врядування. Всі недопрацювання, прорахунки, помилки у вирішенні питань, зневага до людської гідності та неетична поведінка є основними чинниками, що дестабілізують суспільство, створюють погане уявлення як окремих державних службовців, так і публічної служби загалом. Водночас очевидно, що повільний хід і труднощі реформування системи публічного управління в Україні, низький рівень довіри громадян до органів влади значною мірою обумовлені недостатньою увагою до морально-етичних питань.

Актуальність етики у сфері державної служби зумовлена тим, що до сьогодні питання моральних стандартів і правил поведінки працівників не отримали повного регулювання в рамках спеціалізованих законодавчих документів. Норми та етичні вимоги до держслужбовців визначалися лише окремими пунктами різних нормативних актів. Безперечно, питання дотримання етичних норм державними службовцями потребує як наукового

аналізу, так і правового врегулювання. Моральний рівень працівників державної сфери є актуальним викликом сьогодення, адже саме інтеграція високих етичних стандартів у щоденну практику є показником зрілості суспільства.

Таким чином, на даний момент такі складові професійної етики, як фахова честь, фахова гідність, відповідальність, чесність, професіоналізм, гуманність, імідж, набувають особливої важливості у дослідженні системи публічної служби. Морально-етичні принципи публічної служби, а також моральні якості державних службовців, їхня відповідальність, доброчесність та етична культура визначають ступінь довіри громадян до органів влади. В демократичному соціумі люди повинні мати довіру до державних установ, бути впевненими в їхній відкритості, чесності та здатності діяти не тільки ефективно, але й у межах встановлених етичних стандартів. В цьому контексті особливо важливим є розвиток професійної етики в публічному секторі та поширення знань щодо норм етики та правил етикету, які регулюють стандарти поведінки. Повага, тактовність, відповідальність, врівноваженість, етична культура спілкування, чесність і почуття власної гідності повинні бути ключовими принципами у відносинах державних службовців із населенням. Таким чином, ключовим елементом реформування публічного управління має стати підвищення та забезпечення належного рівня доброчесності й професійної етики державних службовців.

Метою даного дослідження є вивчення етичної складової діяльності державного службовця в умовах демократизації публічного управління в Україні.

Окреслена мета зумовила постановку наступних дослідницьких **завдань**:

– визначити теоретичні моделі та методологічні підходи вивчення етичних аспектів діяльності державних службовців;

– проаналізувати процес формування етичних основ діяльності державних службовців;

– дослідити зарубіжний та вітчизняний досвід впровадження етичних стандартів у діяльність державних службовців;

– визначити зовнішню та внутрішню мотивації державних службовців у процесі забезпечення морально-етичних засад публічного управління в Україні;

– запропонувати шляхи відновлення довіри до влади в контексті демократизації публічного управління.

Об'єктом дослідження є публічне управління України в умовах демократизації.

Предметом дослідження є етична складова діяльності державного службовця в умовах демократизації публічного управління України.

Методи дослідження. Методологічна основа дослідження включає сукупність принципів і підходів, що використовуються для аналізу етичної складової діяльності державного службовця в умовах демократизації публічного управління в Україні: метод системного аналізу, метод структурно-функціонального аналізу, метод порівняльного аналізу, аксіологічний підхід, описовий метод.

Метод системного аналізу використовувався для реалізації мети дослідження та для вирішення більшості завдань дослідження. Описовий метод застосовувався під час теоретичного обґрунтування підходів дослідження етичних аспектів діяльності державних службовців. Принципи структурно-функціонального аналізу дозволили проаналізувати нормативно-правове регулювання етичних основ діяльності державних службовців. Метод порівняльного аналізу використовувався, зокрема, при вивченні доцільності впровадження міжнародного досвіду в процес етизації державної служби. Аксіологічний підхід використовувався під час дослідження проблеми мотивації професійної діяльності державних службовців.

Наукова новизна результатів кваліфікаційного дослідження зводиться до наступного: 1) у впорядкуванні та узагальнені специфічних характеристик процесу формування етичних основ діяльності державних службовців як

тенденції, що відповідає змісту демократизації публічного управління в Україні відповідно до пріоритетів адаптації до європейських стандартів публічного управління; 2) в актуалізації проблеми вдосконалення етичної поведінки державних службовців в умовах демократизації публічного управління в Україні.

Практична цінність здобутих результатів полягає в тому, що напрацьовані висновки та запропоновані рекомендації дослідницької роботи можуть знайти застосування у:

– майбутніх наукових розробках з етичних питань роботи державних службовців та вдосконалення етичних норм;;

– заходах, спрямованих на покращення етичної поведінки державних службовців у системі публічного управління;

– освітньому процесі під час підготовки довідкових матеріалів з теми розвитку етичних аспектів роботи державних службовців.

Апробація результатів дослідження проводилась під час участі у міжнародній науково-практичній конференції «Публічне управління в Україні: виклики та перспективи» (листопад, 2024, м. Запоріжжя), де була представлена доповідь на тему «Роль етичної поведінки державного службовця як показника рівня довіри до держави».

Структура кваліфікаційної роботи включає вступ, три розділи, що поділяються на підрозділи, висновки, список використаних джерел та додатки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ АСПЕКТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Теоретичні моделі вивчення етичних аспектів діяльності державних службовців

Історія розвитку людства та наука про етику підтверджують, що основні зміни в еволюції суспільства обумовлені етичним рівнем влади та інтеграцією етичних принципів у її професійну діяльність. Тому не є випадковим, що з середини XX століття в країнах із розвинутою демократією активно почала розвиватися етика державних службовців, яка має значний вплив на підвищення ефективності управлінської діяльності, рівень довіри населення до влади та формування моральних цінностей у суспільстві [2].

Забезпечення законності та правового контролю значною мірою залежить від поведінки державних службовців, їхнього ставлення до своєї роботи, особистих переконань і стилю життя, оскільки громадськість постійно спостерігає за їх діяльністю та ставленням до всього, що стосується управлінських процесів. Державний службовець не функціонує в ізоляції. Його особистість, риси характеру та моральні якості виступають як приклад, формують думку та стають орієнтиром для інших.

Термін «етика» має два основних визначення:

– «галузь знань, що досліджує етику, її зародження, етапи розвитку та значення в громадському та індивідуальному житті людей»;

– «сукупність моральних правил, система етичних принципів, характерних для конкретної соціальної групи, професії чи спільноти» [95].

У другому випадку пояснення основи етики є тотожною значенню терміна «мораль» («сукупність норм і принципів, що визначають поведінкові моделі людей у взаєминах між собою та з суспільством»), тому, аналізуючи етичні питання державного службовця, ми маємо на увазі його уявлення про

інституційовані норми власної поведінки при реалізації професійних обов’язків та особистісні цінності, що формують причини дій. Основні норми етичної поведінки для державних службовців й представників місцевого самоврядування, запроваджені наказом Національного агентства України з питань державної служби, які мають відношення до виконання обов’язків чиновниками, аспектів поведінки, доброчесності, використання інформації у мирний період [76] і не передбачають унормування морально-психологічних взаємозв'язків в екстремальних ситуаціях, особливо в часи воєнних конфліктів. Але під час війни етичні та вольові риси людини, яка виконує функції державного управління, мають ключове значення. Вони визначають не лише особистість індивіда, а й обумовлюють її здатність долати труднощі (переносити обстріли, рятувати людей, відновлювати пошкоджену інфраструктуру тощо), залишатися авторитетом для населення, протистояти загарбнику.

У науковому контексті термін «моральність» не завжди має виключно позитивне значення. Поведінка людини в суспільстві залежить від її розуміння етичного та неетичного. Це розуміння варіюється в залежності від індивіда. Отже, в сучасному суспільстві моральні норми різних соціальних груп регулюються не тільки через особисту свідомість та самоконтроль, але й за допомогою інструментів державного управління, які відіграють важливу роль у соціальній структурі.

Принципи етики та моралі є основою для кожної професійної діяльності. Вони проявляються у вигляді конкретних моральних стандартів, які визначаються для конкретної професії. У цьому зв'язку важливо вивчити особливості етики професії, яка вивчає переважно норми та правила поведінки, уточнює основні етичні стандарти, що стосуються характеру конкретної професії [100, с. 20].

У наукових джерелах термін «професійна етика» має різні трактування:

– як набір визначених норм та принципів поведінки для конкретної професійної категорії; як форма соціальної діяльності та відносин, що

включає конкретну професійну спільноту і відповідає найвищим моральним стандартам;

– як тип соціальної концепції, що розглядає професійну мораль [86, с. 70].

Терміни «професійна етика» і «професійна мораль» часто використовуються як тотожні, але їхнє співвідношення не є цілком правильним, оскільки етика зазвичай розглядається як дисципліна, що вивчає моральні принципи, тоді як поняття «мораль» охоплює соціальні явища, які ця дисципліна аналізує. За визначенням М. Рудакевича, «професійна етика – це не лише уточнення загальних етичних правил у професійній діяльності, а також спосіб самоорганізації морального сприйняття та відповідної поведінки фахівця. Через теоретичний аналіз індивідуальних і колективних моральних знань професійна спільнота розробляє моральні принципи і правила, яких слід дотримуватись, визначає норми етичної оцінки рішень та дій, а також формує необхідні риси характеру для етичної практики» [86, с. 70].

Ми поділяємо точку зору Т. Василевської, яка вказує на те, що «етика професійної діяльності» є складовою загальної управлінської етики, в рамках якої, через аналіз моральних аспектів діяльності державних службовців, визначаються етичні орієнтири, поведінкові аспекти, норми соціальних відносин у процесі державного управління, а також надаються конкретні рекомендації щодо цієї професійної сфери» [8, с. 10]. Згідно з поглядами авторки, етика професійної діяльності державних службовців є елементом інституційної етики, основою якої є місія та філософія публічного управління, що включає моральні орієнтири, етичні принципи, норми та механізми, які забезпечують ефективність роботи державної служби [8, с. 10].

Професійна етика державної служби ґрунтується на таких основах:

– соціальних принципах та нормах українського суспільства як спільноти;

– нормах і цінностях колективу, частиною якого є державний службовець;

– моральних засадах і правилах, що визначають функціонування державної служби як специфічної соціально-професійної категорії;

– особистісних етичних орієнтирах і нормах, які притаманні державному службовцю як особистості.

Професійна етика має такі характеристики: як «фахова честь», «фахова гідність», «чесність», «відповідальність», «професіоналізм», «гуманність», «імідж» (рис. 1). Отже, варто докладніше розглянути ці поняття з врахуванням їх значущості для державної служби.



Рисунок 1. Ключові поняття професійної етики

Честь для державного службовця займає провідне місце в ключових поняттях професійної етики. Воно означає бути гідним того соціального і професійного статусу, якому ти повинен відповідати цьому належним чином. Основне звання кожної особи – це її статус як Людини, тому честь полягає в захисті цього статусу, у прагненні повністю відповідати цьому званням, попри всі труднощі та перешкоди. Для державного службовця це є надзвичайно важливим обов'язком [101, с. 24].

Честь трактується як специфічне етичне ставлення індивіда до власної особи, яке проявляється у розумінні свого соціального статусу, виду діяльності та етичних досягнень, а також виявляється в адекватному ставленні до інших людей у суспільстві, яке враховує її досягнення та репутацію. До рис чесної особи зазвичай відносять шляхетність, гідність, чисту репутацію і позитивний імідж. Це особа, яка здобула визнання серед людей. Концепція честі, у її традиційному значенні, виникла в період феодалізму, коли дотримання кодексу честі слугувало зовнішнім проявом приналежності до конкретного соціального класу та способом розуміння своєї ролі в ньому [101, с. 24].

Отже, фахова честь для державного службовця – це, насамперед, відповідність слів діям.

Честь часто асоціюють із гідністю. Втім, це відмінні моральні якості. Гідність людина отримує з народження як частину своєї природи, а честь потрібно заробити своїми вчинками. Гідність грунтується на принципі рівності усіх осіб у моральному відношенні, незалежно від їхньої релігії, раси, етнічної належності, професії, соціального становища або репутації.

Гідність – це специфічне етичне ставлення до самої себе. Вона проявляється у прийнятті своєї етичної рівноправності із соціумом та значущості власної особи, а також у взаємодії з навколишнім середовищем, де встановлюється її незаперечна вартість [108, с. 94].

Гідність є однією з ключових категорій Конституції України (ст. 3, 21, 28, 41, 68, 105). Зокрема, в документі зазначено, що гідність є *«найвищою соціальною цінністю» в Україні»* (ст. 3), встановлено, що *«усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах»* (ст. 21), а також що *«кожен має право на повагу до своєї гідності»* (ст. 28) [44].

Згідно з твердженням Т. Василевської, «професійна гідність – це процес осмислення власної професійної роботи, внутрішнє переконання у важливості себе як фахівця, відчуття самоповаги до своїх досягнень у професії» [8, с. 29]. Фахова гідність частково спирається на почуття фахової

честі, оскільки суспільна оцінка важливості конкретної професії має суттєвий вплив на формування самооцінки. Таким чином, на думку автора, фахова гідність здебільшого є результатом престижу професії, що формується через її соціальну значимість та репутацію, яка визначається громадською думкою [8, с. 29]. Отже, професійна гідність державного службовця визначається його позицією в колективі, досягненнями, рівнем поваги та визнання, а також тісно пов'язана з честю, яку він несе як представник своєї професії, окремого колективу та загальної системи державного управління.

Згідно з науковими дослідженнями та практичним досвідом, чим глибше державний службовець усвідомлює свою особисту та професійну гідність, а також більше цінує свою професійну честь, тим важливішою є його соціальна значущість для суспільства. Отже, фахова честь й гідність, взаємодіючи між собою, допомагають підтримувати певний, досить високий ступінь моральності державного службовця.

Іншим суттєвим маркером професійної етики є відповідальність. Пояснюючи суть відповідальності, необхідно зазначити, що це багатогранне, багаторівневе явище, яке містить моральні, економічні, культурні, психологічні й інші складові [64].

При ухваленні управлінських рішень важливим аспектом є соціальна відповідальність, що займає ключову роль у професійній діяльності державних службовців. Згідно з О. Оболенським, соціальна відповідальність є основною складовою роботи публічних адміністраторів. Однією з основних проблем є особисті цінності управлінців, а їх поведінка, що відповідає етичним вимогам, значною мірою впливає на рівень довіри громадян до уряду і його відповідальності перед суспільством. У процесі спілкування з громадянами державний службовець має постійно враховувати свою роль як представника влади, формуючи образ, що ґрунтується на таких характеристиках, як державна роль, кваліфікація та пріоритети [60, с. 472; 64].

Отже, відповідальність належить до переліку ключових рис державної служби. Вона є обов’язковою складовою, яка забезпечує відповідність діяльності носіїв влади очікуванням, інтересам, потребам громадян, оскільки є підґрунтям створення відносин між державою, суспільством, громадянином. Фахова відповідальність державного службовця залежить від присутності цінностей суспільства, особливих етичних норм і стандартів професії, а також права на вибір, що обумовлені умовами державної служби і спричиняють зміни в поведінці державного службовця під час виконання службових обов'язків та регламентують дії службовців у процесі їхньої діяльності. На наш погляд, фахова відповідальність в особистісній структурі державного службовця являє собою комплекс основних професійних ознак, які виявляються під час виконання його функцій і впливають на результативність роботи. Тому професійна відповідальність є надзвичайно результативною, коли вона ґрунтується на внутрішньому моральному усвідомленні особи.

Професійна етика державного службовця пов’язується з терміном «чесності». Бути чесним не зовсім легко, адже державному службовцю необхідно витратити значні ресурси і зусилля, щоб досконально дослідити конкретні умови, що складаються, та ухвалити належне рішення. Діяти за зразком й керуючись інструкціями керівництва звичайно набагато легше. Втім, професійна совість та чесність і стимулює державного службовця бути справедливим, ігноруючи примус «згори» та інших зацікавлених сторін.

Головна концепція чесності, як одного з ключових етичних принципів поведінки державного службовця, виражається через норми, які встановлюють справедливі вимоги до його професійної діяльності. Сюди входять такі характеристики, як кваліфікація, сумлінність, відданість професії, компетентність, результативність і структурованість. Цей принцип базується на тому, що поведінка державного працівника повинна здійснюватися без затримок. Несвоєчасне прийняття рішень чи затримка можуть викликати численні порушення, приводячи до безладу в державних

органах та породжуючи безвідповідальність і несправедливість. Як зазначає М. Рудакевич, українське законодавство не передбачає стандартів для виконання формальних кроків та покарань [86, с. 185].

Професіоналізм, як одне з ключових понять професійної етики, є обов'язковим елементом ефективної влади. Поняття «професіоналізм» з огляду на свій розвиток є відносно новим, а за психологічним змістом повсякденним, ніж чітко визначеним поняттям. Отже, зазвичай його трактують як ефективну реалізацію робочої діяльності, що асоціюється з конкретною професією, зокрема з терміном «професіонал» як спеціаліста у відповідній галузі [23]. Проте таке розуміння обмежує природу об'єкта дослідження.

У довідковому матеріалі з публічного управління зазначено, що професіоналізм є сукупністю характеристик працівника, який повністю відповідає вимогам своєї роботи та спеціалізації. В більш загальному розумінні це змінна властивість, яка формується в ході розвитку професійних якостей співробітника, інтегрування його особистості в робочий процес [30, с. 601].

У сфері державної служби професіоналізм відіграє вирішальне значення, оскільки працівник державної служби повинен бути не тільки виконавцем поставлених завдань, а й справжнім фахівцем у своїй галузі. Зниження рівня довіри громадян до влади часто пов'язане з приходом до державної служби так званих «професіоналів», які позбавлені необхідних навичок, знань та методів у сфері державного управління, а також відсутньої етично-правової обізнаності.

На наше переконання, професіоналізм державних службовців не обмежується лише набуттям ними спеціальних компетенцій, зокрема професійних знань, вмінь, навичок і досвіду управлінської роботи, які можуть і повинні бути застосовані під час здійснення їхніх функцій. Ключовим елементом професіоналізму державних службовців є їхні особисті цінності, етичні стандарти та моральні пріоритети. Адже результативність

їхньої діяльності залежить не тільки від фахових знань і отриманого досвіду, а й від ціннісних поглядів та дотримання етичних принципів (таких як неупередженість, чесність, самовідданість, відкритість, щире прагнення вирішувати актуальні проблеми та впроваджувати громадські ініціативи тощо). Засвоєння цих принципів є важливим кроком для посилення етичних основ державної служби.

В рамках дослідження теоретичних моделей вивчення етичних аспектів діяльності державних службовців варто звернути увагу на такі терміни як гуманність й гуманізм. У традиційному сенсі гуманізм (від латинського humanus – людяний, співчутливий) – це світоглядна концепція, що акцентує важливість особистості, її право на самореалізацію, вдосконалення своїх найкращих рис, а також на свободу та відповідальне співіснування з навколишнім світом і соціумом [71].

Ключова риса гуманізму як соціального феномену зводиться до того, що він складає універсальну культурну базу. Природа гуманізму обумовлена природними рисами людини, які формують його основу. Ключовою серед них є людяність та гуманність. Гуманізм включає не лише теоретичні концепції, але й життєві принципи, представляючи собою систему переконань, що визначає встановлені правила поведінки. Сучасний гуманізм являє собою комплекс знань, до основних складових якого належать антропологічні, психологічні, філософські, правові, екологічні та освітні аспекти [67].

Основою принципу гуманізму є визнання пріоритету особистості над іншими складовими, включаючи її переконання та вірування. Гуманізм пропонує способи досягнення балансу і гармонії у взаєминах між індивідом та іншими концепціями, світоглядами й ідеологіями [20, с. 23].

Гуманість – це приватна риса, що базується на засадах гуманізму. Вона є однією з ключових характеристик людини. Гуманність передбачає здатність відчувати співчуття та радіти за інших. У загальному розумінні цей термін трактується як людяність і шанобливе ставлення до оточуючих, повага до

людської гідності. Основними рисами гуманності є повага, доброзичливість, відчуття справедливості, довіра, критичність до себе, а також відвага. Ці ознаки визначають її основну природу, а якості, такі як ввічливість, терпимість, адаптивність, вимогливість і скромність, сприяють її найбільш повному прояву. Структура гуманності не є простою сукупністю рис, а являє собою динамічну систему, у якій елементи взаємодіють між собою [106, с. 96].

Варто підкреслити, що принцип гуманізму є ключовим елементом моральних засад у сфері публічного управління. Він накладає обов'язок поважати, підтримувати та охороняти права і свободи кожної особи. Він покладає на державного службовця обов’язок проявляти повагу до кожного громадянина, усвідомлювати важливість суверенності особистості та .її самоповаги, проявляти учтивість, обережність, терпимість і стриманість. Причому ці якості повинні відображатися не лише в зовнішніх діях, але й стати частиною внутрішніх переконань посадовця.

Імідж також є важливим поняттям професійної етики. Імідж – це основний на цей час нематеріальний ресурс, який людина створює протягом усього життя, але який можна втратити за мить. За словами О. Кундеревича, імідж є соціально-моральним феноменом, який формує свідомість та поведінку людей, а також впливає на характер їхніх взаємодій. Часто цей образ формується на основі «інформаційного сліду», який моральний суб’єкт залишає у суспільній сфері [47].

Імідж державного службовця, відповідно до визначення Л. Яцуби, «це суспільна оцінювання його фахових і робочих характеристик за результатами виконання ним своїх посадових функцій. Він безпосередньо визначається його власними зусиллями, так і зумовлений умовами, в яких він здійснює свою діяльність» [116, с. 182]. Автор робить висновок, що імідж державного управління формується через репутацію кожного індивідуального працівника цієї галузі.Ми вважаємо, що науковець має на увазі саме діловий імідж, оскільки термін «діловий імідж» менш широкий, ніж термін «імідж». Це

пояснюється тим, що діловий імідж включає аналіз індивіда лише в галузі соціально-економічних взаємин.

Таким чином, діловий імідж державного службовця формується завдяки його наполегливій і тривалій праці. Він складається з його особисті та професійних рис, навичок, рівня професіоналізму, взаємодіїз суспільством, поведінки та популярності. Діловий імідж може бути як позитивним, так і негативним. За даними численних досліджень, позитивних іміджів менше, ніж негативних. Основною причиною цього є корупція в державному управлінні та неналежне виконання службових обов'язків. На наш погляд, державний службовець повинен бути сумлінним, добре орієнтуватися в законодавстві, керуватися потребами громадян і не використовувати своє посадове становище для власних цілей. Завдяки цим якостям, він здобуває позитивний діловий імідж..

Отже, процес створення позитивного образу державної служби має розпочинатися зі створення позитивного ділового іміджу державних службовців, які мають високий рівень професійності та глибокі особистісні якості.

Таким чином, поняття «фахова честь», «фахова гідність», «відповідальність», «чесність», «професіоналізм», «гуманність», «імідж» у контексті професійної етики мають вирішальне значення для аналізу аспектів діяльності державних службовців.

1.2. Методологічні підходи до аналізу етичних аспектів діяльності державних службовців

Дослідження етичних аспектів роботи державних службовців потребує чіткої науково-методологічної основи. Це обумовлено тим, що без чітко окреслених концептуальних принципів, які б брали до уваги як основні напрями сучасної наукової думки, так і суб’єктивні та об’єктивні фактори,

досягнення бажаних результатів буде неможливим. Тому для ефективного виконання наукової роботи необхідно мати чітке розуміння цих засад.

З методологічної точки зору, етичні аспекти роботи державних службовців слід аналізувати з використанням різних підходів, таких як системний, структурно-функціональний, гуманістичний, інституціональний, конфліктологічний, соціокультурний, соціокомунікативний, діяльнісний, ситуаційний і компаративний.

Кожен з цих підходів має як свої позитивні сторони, так і обмеження, і може бути застосований або як окремий етап наукового аналізу для деталізації конкретного питання, або як основний метод дослідження для більш глибокого вивчення проблеми.

У нашому дослідженні процес формування етичних аспектів діяльності державних службовців розглядається через призму системного підходу. У сучасних наукових джерелах цей підхід визначається як основа для світоглядних концепцій, що є спільною методологією для багатьох дисциплін та технікою дослідження [112]. Справді, на сьогодні концепція системного підходу стала надзвичайно популярною в науковому середовищі.

Загалом, цей підхід полягає у розподілі складних явищ та об'єктів на підсистеми різних рівнів, з подальшою їх інтеграцією для аналізу сукупних властивостей системи [39].

Системний підхід відзначається тим, що дає змогу аналізувати явища в контексті їх взаємозалежностей, а не окремо, досліджуючи, як ці взаємозв'язки впливають на зміни в суб’єктах і об’єктах управлінських процесів. Він наразі знаходиться на етапі розвитку, як в контексті термінології, так і в плані її практичного застосування. Окрім того, цей підхід не має чітко визначених меж, етапів чи критеріїв, що обмежують його застосування в процесі вузькоспеціалізованих досліджень [61].

Згідно з принципами системного підходу, етичні аспекти діяльності державних службовців були розглянуті як інтегрована система, що включає місію, цінності, основи державної служби, а також норми та стандарти

поведінки, які взаємопов’язані між собою і взаємно залежать. Згідно з системною методологією, система є організованим і збалансованим цілим, яке складається з окремих елементів [55]; структура, що визначає розташування частин; процес, який розвивається за певною логічною послідовністю; сукупність пов’язаних дій, націлених на досягнення конкретної мети і вирішення завдань, що відповідають цій меті [65]; єдність взаємозалежних елементів, що отримують нові властивості, які відсутні в кожному з елементів окремо, та взаємодіють із зовнішнім середовищем; явище або процес, що складається з чітко визначених елементів, які взаємодіють і утворюють єдину систему, здатну адаптуватися до зовнішніх умов її функціонування [45].

Один з основних принципів системного аналізу державного управління полягає в структурно-функціональному підході. Він базується на ідеї, що будь-яка соціокультурна подія або процес може бути розглянута як організована система, де кожен компонент виконує конкретну роль. Цей підхід спрямований на вирішення питань, що стосуються існування, функціонування та підтримки ефективності системи. Структурний компонент включає в себе виявлення складових частин системи та аналіз стабільних взаємозв'язків між собою. Структурно-функціональний підхід дозволяє вивчати постійні закономірності між елементами системи та зовнішніми характеристиками об'єкта в межах певних відносин і способів взаємодії з оточенням [16].

Гуманістичний підхід при вивченні етичних аспектів діяльності державних службовців зосереджується на аналізі ролі та значення людського фактора, тобто гуманістичний вимір державної служби визначається через розуміння людини як найвищої соціальної цінності, де забезпечення її прав і свобод є основою діяльності. Людський аспект завжди розглядався як визнання системою публічного управління різноманітних поглядів, переконань, поваги до гідності, честі та прав людини, а також забезпечення її благополуччя та всебічного розвитку, створення умов для гідного існування

[109]. Підтвердженням цього є ухвалення Загальної декларації прав людини 10 грудня 1948 року, де визнаються основні права громадянина, його рівність, гідність і честь як основа для свободи, справедливості та мирного співіснування [32]. Окрім того, Конституція України закріплює, що людина, її права і свободи є найвищою цінністю [44], а їх захист і дотримання – головним обов'язком держави.

Цей підхід визначає важливу роль людей, зокрема державних службовців, у формуванні етичних аспектів їх діяльності. Гуманістичний підхід цінний тим, що дозволяє враховувати людський фактор в управлінській діяльності, зокрема через аналіз поведінки осіб при виконанні завдань, їхніх потреб, мотивацій, робочих стосунків, а також соціальних взаємодій і колективних процесів. Однак, на нашу думку, основним недоліком цього підходу є надмірне акцентування на психологічних аспектах і раціональності при дослідженні лише малих організацій. Оскільки державна служба охоплює велику кількість людей, вивчення роботи кожного окремо є не тільки неможливим, але й неефективним, томущо це вимагає колосальних фінансових й моральних витрат.

Зазвичай, ефективність діяльності державної служби забезпечується через інституціоналізацію як механізм організації, формалізації та стандартизації. Відповідно, виникає новий напрямок у державному управлінні, що має місце як на теоретичному, так і на практичному рівнях – інституціональний підхід. Цей підхід включає концепцію інститутів і інституціональних змін, а також спрямований на роз'яснення основних закономірностей розвитку суспільства, адже саме інституціональне середовище формує систему стимулів, що регулюють дії людей у визначеному напрямі. Основне завдання інститутів у суспільстві полягає в зменшенні невизначеності через забезпечення стабільних взаємодій між індивідами. Інститути визначають та обмежують можливості кожної особи, охоплюючи різноманітні обмеження, які створюються для регулювання людських взаємин [35].

Варто відзначити, що інститути відіграють важливу роль у підтримці громадських структур та порядку в суспільстві. Вони функціонують на основі чітко визначеної ідеології, системи регулюючих норм і стандартів, а також громадського контролю за їх дотриманням. Інституційна діяльність виконується особами, які об'єднуються в колективи, де розподіл ролей і статусів здійснюється відповідно до вимог цієї соціальної одиниці та суспільства загалом.

Згідно з О.Ю. Оболенським, інституційний підхід створює нові перспективи для досліджень і має велике значення як для теоретичних, так і для практичних аспектів впровадження соціальних функцій державної служби в соціумі [60]. Інституціональний підхід є важливим для вивчення етичних аспектів діяльності державних службовців, оскільки він дозволяє вдосконалювати процеси, даючи чіткі рекомендації для державних органів. Використання інституціонального підходу забезпечує врахування як внутрішніх, так і зовнішніх факторів, що впливають на дотримання етичних стандартів у державному секторі [10, с. 92]. Таким чином, етичні аспекти діяльності державних службовців є складним комплексом формальних та неформальних норм, принципів і цінностей, які визначають і контролюють поведінку державних службовців. Через інституціональні механізми держава забезпечує належну поведінку своїх представників.

З точки зору конфліктології, етичні аспекти роботи державних службовців вивчаються через ключовий елемент – необхідність встановлення правильних взаємин між громадянами, їх об'єднаннями та державними органами, оскільки між ними можуть виникати значні розбіжності, конфлікти та інші суперечності. Однією з основних функцій державної служби є сприяння національній єдності, забезпечення політичної та соціальної стабільності, охорона прав і свобод громадян, підвищення прозорості роботи державних службовців, дотримання законності, боротьба з бюрократичними перешкодами, а також протидія корупції та іншим негативним явищам у державному апараті [92, с. 65]. Конфліктологічний підхід акцентує увагу на

природі суперечностей у взаємодії між керівною системою та її підлеглими. Відповідно до концепції К. Маркса, рушійною силою розвитку суспільства є класова боротьба, що породжує постійні суперечності між протилежними соціальними групами. Через неможливість одночасно задовольнити інтереси всіх верств населення, які займають різні економічні та політичні позиції, держава виступає як легітимний механізм для врегулювання таких конфліктів на основі законів і чинних правових норм [21].

Основні чинники, що спричиняють зростання соціальної напруги в суспільстві, включають корупцію, недовіру громадян до державних інституцій та особливий характер взаємодії між різними гілками влади. Тому важливим є виявлення причин, як внутрішніх, так і зовнішніх, що ведуть до конфліктів, їх моделювання, пошук ефективних способів запобігання та вирішення конфліктів, а також упередження можливих напружених ситуацій, замість того, щоб слідувати за ними. Це є важливим аспектом у формуванні етичних принципів поведінки державних службовців.

Державна служба є областю взаємодії людей, що робить її соціокультурним явищем, яке можна досліджувати через призму соціокультурного підходу. Державна служба в сучасних умовах, як складне соціокультурне явище, повинна сприяти впорядкуванню суспільного життя в рамках певної державної системи [27]. Застосовуючи соціокультурний підхід до вивчення етичних аспектів діяльності державних службовців, варто підкреслити, що цей підхід охоплює уявлення про державну службу як складну соціокультурну систему, структура якої формується на основі історично накопиченого соціокультурного досвіду, що сприяє передачі знань і практик передається від одного покоління до іншого, формуючи динамічну систему взаємовідносин між людьми [7].

Одним із ключових елементів морального обґрунтування державної служби є процеси інформаційного обміну та комунікації, що робить соціокомунікативний підхід надзвичайно важливим. Такий підхід спрямований на впровадження стандартів професійної етики у державній

службі за допомогою комунікаційних механізмів, які забезпечують ефективну взаємодію між складовими, учасниками та об’єктами управлінської діяльності. У підсумку формується стабільна система взаємозв’язків і комунікацій. Як зазначає І. Стенгерс, стабільність досягається тільки через комунікацію, що робить інституалізацію суспільних комунікацій основним завданням держави. Це вимагає зміни філософського підходу до державної служби – від інформаційного до комунікативного. Замість традиційної інформаційної стратегії пропонується впровадити комунікативну стратегію, яка передбачає перехід від суб'єктно-об'єктних відносин до партнерських зв'язків. Влада, державні службовці та інститути громадянського суспільства повинні стати рівноправними учасниками комунікації [25]. У сучасному державному управлінні широко застосовують діяльнісний підхід, який пояснює соціальні процеси через свідому діяльність індивідів та визначеність категорій їх структур, таких як мета, мотиви, стратегія, програма, ресурси, інструменти, підходи, способи дії та кінцевий результат. Важливою рисою людської діяльності (в тому числі і державної служби) є її орієнтація на конкретну мету, що дозволяє характеризувати її як цілеспрямовану діяльність, яка полягає у свідомому формуванні та реалізації мети на практиці, тобто у створенні нової реальності [68]. Діяльнісний підхід стверджує, що соціум, соціальні сфери, державна служба та публічне управління існують та здійснюють свою діяльність через активну участь суб’єктів, які їх представляють.

Процес реалізації завдань можна розглядати як етап, що веде до вивчення етичних аспектів діяльності державних службовців через призму процесного підходу. Його мета полягає в аналізі цієї діяльності як циклічного процесу: вхід – трансформація – вихід. Ресурси на етапі входу перетворюються на ефективні управлінські рішення чи послуги, що сприяють успішному виконанню функцій державними службовцями. Процесний підхід дозволяє дослідити державну службу як сукупність взаємопов’язаних процесів, які реалізуються в межах організаційної системи

публічного управління для досягнення її цілей, а також управління діяльністю та ресурсами на кожному етапі.

В процесі формування етичних аспектів роботи державних службовців можуть виникати ситуації невизначеності, що робить важливим застосування ситуаційного підходу. Ключовим поняттям цього підходу виступає «ситуація», що відображає сукупність умов та обставин, які значно впливають на здійснення діяльності в конкретний проміжок часу. Принцип ситуаційності вказує на те, що поведінка людей залежить від контексту, в якому вона здійснюється. Використання цього підходу допомагає правильно інтерпретувати та приймати рішення, що сприяють виконанню місії державної служби в конкретних умовах. Ситуаційний підхід передбачає, що ефективність управлінських дій залежить від конкретної ситуації. Спонтанність рішень, які часто необхідно приймати державним службовцям, об'єктивно обмежує застосування стандартних моделей поведінки. Тому здатність швидко і точно оцінювати ситуацію та шукати відповідні рішення визначається етичними рішеннями, які приймає державний службовець [86, с. 268]. Це зобов'язує його критично мислити й здійснювати моральний аналіз, зберігаючи при цьому відповідність професійно-етичним стандартам.

Аналіз різних моделей державної служби та відповідних етичних норм у сучасному глобалізованому контексті потребує використання компаративного підходу. Компаративний аналіз зазвичай передбачає дослідження подібностей і відмінностей у розвитку соціальних груп, культур та інших соціальних феноменів, таких як регіони, країни та суспільства. Такий підхід здатний знайти застосування до будь-якого соціального процесу чи явища. За словами Н. Смелзера, одного із основоположників компаративного методу, його недоліки стають очевидними лише тоді, коли виникають несумісності, які неможливо прямо співставити. Вчений наголошує, що всі науки соціогуманітарного спрямування ґрунтуються на відмінностях, притаманних як окремим людям, так і соціальним системам [97].

Основою компаративного методу є порівняння, яке є невід'ємною частиною процесу пізнання, починаючи з найпростішого рівня і досягнення ключових аспектів. Порівняння – це пізнавальна дія, що дозволяє виявити схожості чи відмінності між об'єктами через їх порівняння. Основна мета порівняння полягає не в побудові зв'язків, а в їх усвідомленні через співставлення [36]. Таким чином, у нашому дослідженні компаративний аналіз передбачає порівняння різних складових морально-етичних засад державної служби для визначення спільних рис та розбіжностей, що їх характеризують. Попри відносну свободу у визначенні критеріїв для співставлення, компаративний аналіз завжди спирається на ключові принципи, такі як порівнюваність явищ, інститутів і інституцій та порівняння явищ і процесів не тільки в статичному стані, а й у їх розвитку тощо [110]. Зокрема, застосування цього підходу дозволяє порівняти процеси етизації діяльності державних службовців у різних країнах, включаючи Україну, враховуючи історичні та соціально-економічні умови їх розвитку.

Таким чином, за результатами проведеного аналізу було встановлено, що дослідження етичних аспектів діяльності державних службовців є складним, багатогранним і багатофункціональним процесом. Неможливо повністю охопити його вивчення, спираючись лише на один методологічний підхід. Найбільш ефективним підходом до дослідження цього процесу є комплексний підхід, який дозволяє врахувати сучасні тенденції та досягнення науки. Він передбачає застосування методів, що є характерними для всіх розглянутих підходів, зокрема системного, структурно-функціонального, інституційного, гуманістичного, діяльнісного, соціокультурного, конфліктологічного, ситуаційного та порівняльного.

1.3. Аналіз джерельної бази дослідження

З середини 90-х років XX століття питання, що пов’язані з етичними аспектами діяльності державних службовців в умовах незалежної України,

почали активно цікавити дослідників. Значний внесок у розробку та аналіз морально-етичних проблем державної служби зробили саме українські вчені: О. Антонова [3; 4], Т. Василевська [11], Л. Воронько [13], Б. Гаєвський [15], М. Головатий [17], В. Дрешпак [28], В. Князєв [40], В. Козловський [41], В. Колтун [43], Н. Липовська [49], М. Логунова [50], Н. Нижник [57], М. Нинюк [58; 59], О. Оболенський [60; 61], О. Олешко [62], В. Олуйко [63], Л. Пашко [66], М. Пірен [105], М. Ребкало [84], М. Рудакевич [86; 87], В. Саламатов [88], Т. Сенюшкіна [89], В. Цвєтков [113], І. Шпекторенко [114] та ін.

Етичні питання активно досліджуються в зарубіжних країнах з середини XX століття. Суттєвий внесок у теоретичне дослідження етики державної служби зробили зарубіжні дослідники, серед яких: У. Брюс [119, А. Дансіре [125], П. Доубель [123], К. Кемпбелл [120], Д. Кроствайт [122], К. Л'юіс [135], С. Овермен [126], С. Поттс [139], С. Кові [140], Р. Чепмен [127] та ін. Сучасні теми для досліджень зарубіжних авторів охоплюють урядову етику, відповідальність державних службовців та боротьбу з корупцією. Науковці аналізують глобальний досвід протидії корупції, базуючи його на комплексному підході до етичних принципів (А. Бейкер [6]), а також досліджують міжнародну практику створення та реалізації етичних кодексів і норм поведінки як засобу боротьби із внутрішньою та зовнішньою корупцією (В. Мейвіль [52]) та іншими аспектами. Етичні аспекти займають важливе місце в діяльності таких міжнародних організацій, як Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [137], Transparency International (Транспаренсі Інтернешнл) та інших [145].

Аналізуючи внесок українських науковців, слід зауважити, що в період незалежності України кількість дисертацій з державного управління, присвячених морально-етичним аспектам державної служби, залишалася відносно невеликою. Однак варто виділити дві докторські дисертації, які суттєво вплинули на розвиток професійно-етичної проблематики, заклавши фундамент для майбутніх досліджень. Зокрема, йдеться про роботи

Т. Е. Василевської «Особистісні виміри професійної етики державного службовця» (2010) [11] та М. І. Рудакевич «Формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління» (2007) [87].

У 2007 році професор М. І. Рудакевич завершила захист своєї докторської дисертації, однак її перша монографія з цієї тематики була опублікована ще у 2002 році [85]. Дослідниця стала однією з піонерів у вивченні етичних питань державної служби. У своїй роботі вона представила багаторівневу концепцію етики державних службовців, що включає суспільні цінності та норми, принципи й механізми державної служби, професійну групову відповідальність, моделі поведінки в робочому середовищі, а також індивідуальні аспекти професійної етики. Вона також сформулювала основні етичні критерії для аналізу поведінки державних службовців [86, с. 75; 87]. Окрім того, М. І. Рудакевич досліджує модель етичної поведінки держслужбовця як прояв етичної культури професійної діяльності, де основою є моральність особи як індивідуальної сутності. Вона зазначає, що така модель є уявною системою ціннісних орієнтирів, мотивів, принципів і норм, а також рис характеру, які визначають його професійну діяльність, комунікації, відносини, засновані на принципах взаємності, методах роботи й формах взаємодії [86, с. 324; 87]. Модель етичної поведінки, яка ілюструє механізми професійної взаємодії державного службовця, відображає вплив особистісних, внутрішніх і зовнішніх аспектів соціального оточення, що сприяють його можливостям до ефективної комунікації та формування моральних взаємозв'язків [86; 87].

У монографії 2002 року «Етика державної служби (зарубіжний досвід)» та виданні 2007 року «Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління» М. І. Рудакевич провела ґрунтовний аналіз процесу етизації державної служби за кордоном. Вона наголошує, що основою етичних принципів у багатьох країнах є концепція «служіння народу», яка орієнтована на

забезпечення інтересів суспільства, а не окремих осіб, груп чи державного апарату. Дослідниця звертає увагу на те, що професійна етика державних службовців у розвинутих країнах виступає невід'ємною складовою системи державного управління, що має особливу інфраструктуру. Ця система охоплює комплекс методів регулювання діяльності службовців, зокрема політичні, правові, адміністративні, фінансові й етичні. Іноземні етичні інституції виконують такі завдання: добір кадрів із врахуванням морально-професійних якостей, забезпечення якісної підготовки з етики, контроль і стимулювання етичної поведінки, захист прав і свобод державних службовців, співпраця з громадянським суспільством і споживачами послуг, а також сприяння науковому розвитку й розв'язанню етичних проблем [86, с. 177; 85]. Погоджуємося з авторським висновком, що політична воля керівників вищого рівня є вирішальним чинником успішного реформування системи професійної етики, адже саме вони приймають стратегічні рішення, які визначають довготривалий успіх змін.

Основний висновок, до якого авторка доходить у своїй дисертації, такий, що етична поведінка державного службовця формується через розбудову спеціалізованої етичної інфраструктури в системі публічного управління. Ця інфраструктура об'єднує взаємопов'язані системи політичних, адміністративних, правових, етичних, економічних та організаційних механізмів, які забезпечують професійну діяльність державних службовців [86, с. 322].

Серед ключових елементів цієї інфраструктури можна виділити: чітко виражену політичну волю керівництва вищого рівня, яка розглядає професійну етику як основу для реформ у державі; добровільне складання Присяги державного службовця, де проголошується відданість служінню українському народу та дотримання етичних норм; закріплення моральних стандартів на законодавчому рівні, включаючи як дозволені правила, так і заборонені дії; механізми відповідальності за дотримання етичних стандартів; запровадження кодексів етики; професійну соціалізацію та

навчання з питань етики; створення сприятливих умов праці, належної організації робочих процесів і соціального захисту; розвиток етичних інституцій у системі державної служби; активне громадянське суспільство та незалежні медіа, які відіграють роль регуляторів у державному управлінні [86, с. 326]. У своїй дисертаційній роботі М. І. Рудакевич вперше запропонувала концепцію інституціоналізації професійної етики. Вона розробила модель етичної інфраструктури, яка забезпечує систематичний і регульований процес формування етичних стандартів у діяльності службовців державної служби.

Ми підтримуємо думку автора, що етична інфраструктура є ключовим компонентом в удосконаленні системи публічного управління. Однак, необхідно, щоб усі елементи цієї інфраструктури працювали в тісному взаємозв'язку.

Наприклад, запровадження Етичного кодексу на державній службі матиме сенс лише за умови, що керівництво відповідних установ продемонструє готовність дотримуватися його положень. У протилежному випадку норми й принципи, прописані у цьому документі, втратять свою значимість для інших державних службовців. Виходячи з цього, вважаємо, що необхідно законодавчо закріпити етичну інфраструктуру як базовий та дієвий механізм, який сприятиме наближенню діяльності державної служби до інтересів пересічних громадян, заради яких і створено цю систему.

Професійна етика також розглядається в докторській дисертації Т. Е. Василевської, що має назву «Особистісні виміри професійної етики державного службовця» (2010). Авторка доводить, що важливим чинником, який сприяє професійно-етичним впливам, є моральна саморегуляція, індивідуальні етичні переконання та якості, а також творче самовираження державних службовців, що є етично вираженим [11].

Дослідниця вважає, що поняття професіоналізму в державній службі повинно обов'язково враховувати етичні норми та моральні якості працівника. Для того, щоб забезпечити об'єктивну оцінку професійно-

етичних складових фаховості, потрібно систематизувати основні етичні принципи та розробити детальні механізми для оцінки професійно-етичної поведінки [11, с. 18].

Вивчаючи існуючі аспекти морально-етичних питань, Т. Е. Василевська акцентує увагу на тому, що для успішного та гуманістично орієнтованого державного управління необхідно знаходити способи гармонізації суспільних, групових та індивідуальних аспектів діяльності державних службовців. Співвідношення соціальних і особистісних складових праці чиновників, що визначаються їх колективними інтересами, яскраво проявляється через такі явища, як довіра, професійна гідність та корпоративна єдність. Автор погоджується з думкою, що рівень довіри громадян до органів державної влади є показником гармонії інтересів професійної спільноти та суспільства, а також здатності влади задовольняти потреби та пріоритети громадян, враховуючи інтереси окремих осіб і соціальних груп. Зміцнення довіри між людьми в Україні можливе за умови зміни цінностей та форматів взаємодії державних органів з мешканцями [10].

У нашій роботі ми також акцентуємо увагу на тому, що ставлення громадян до органів влади, зокрема довіра або її відсутність, є наслідком їх оцінки ефективності діяльності цих органів. Тому рівень довіри до органів державного управління є важливим показником ефективності управлінських дій. Цей рівень здебільшого визначається загальним сприйняттям результатів роботи влади, оскільки саме умови життя безпосередньо впливають на її результативність.

Т. Е. Василевська у своєму дослідженні також наголошує на важливості розвитку етичної інфраструктури. Вона зазначає, що відсутність належно сформованих елементів такої інфраструктури ускладнює створення етичної системи в державному управлінні України. Автор вважає, що саме через етичну інфраструктуру здійснюється ефективне управління етичними процесами на державній службі, що включає планування етичних заходів, мотивацію працівників, моніторинг морально-етичної атмосфери в

державних установах, етичний аудит, оцінку діяльності службовців та управління конфліктами тощо [10, с. 313].

Вивчення етичних аспектів діяльності державних службовців неможливе без розгляду проблеми корупції, яка, згідно з більшістю наукових досліджень, є багатогранним соціально-економічним, політичним та етичним явищем, що охоплює різноманітні незаконні та неетичні дії. Ю. Дмитрієв у своїй роботі «Механізми оцінки та зниження корупційних ризиків у державному управлінні України» підкреслює, що моральний занепад соціума є лише одним з факторів, що сприяють виникненню корупційної поведінки, поряд з етичними причинами корупційних ризиків у державному управлінні, які залежать від рівня виховання публічної особи, її культурного розвитку, світогляду, а також її особистої позиції щодо корупційних правопорушень. Автор виокремлює серед основних факторів: «низький рівень моральної освіти та етичної свідомості; заздрісне ставлення публічних осіб до колег чи представників приватного сектора; бажання жити за рахунок інших; пріоритет матеріальних цінностей тощо» [24, с. 59–60]. Погоджуючись з дослідником, ми вважаємо, що порушення морально-етичних норм є ключовим фактором виникнення корупційних проявів серед державних службовців.

Отже, проведений аналіз джерел, що стосуються дослідження етичних аспектів діяльності державних службовців у контексті демократизації публічного управління в Україні, свідчить про те, що, незважаючи на активні наукові дослідження вітчизняних авторів з питання розвитку морально-етичних основ державної служби, моральна культура державних службовців досі перебуває на етапі формування, що вимагає подальшого поглибленого вивчення і може стати темою для майбутніх наукових розвідок.

РОЗДІЛ 2. ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ЕТИЧНИХ ОСНОВ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СОУЛБОВЦІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

2.1. Європейські стандарти етичних принципів діяльності державних службовців

Етика публічного управління тісно пов'язана з соціальною організацією суспільства і формується відповідно до його специфічних рис. У цьому контексті відображаються традиційні уявлення членів суспільства про його статус, перевагу цивілізації та інші аспекти. Водночас етика публічної служби включає універсальні норми, що застосовуються в усіх розвинутих країнах. Це підкреслює важливість постійного аналізу, вивчення та удосконалення етичних принципів у державному управлінні, це, в свою чергу, допоможе реалізувати довгострокові цілі країни.

Варто зазначити, що проблема впровадження етичних принципів у діяльність органів державної влади стало однією з ключових тем для досліджень в іноземних державах. Стає потреба більш ретельно оцінити даний досвід, беручи до уваги як позитивні, так і негативні аспекти, для застосування його в процесі формування етичного клімату в державній службі України.

Європейські країни з самого початку реформ державної служби орієнтуються на створення демократичного, відкритого адміністрування та нових інститутів етичного регулювання, в яких повинні бути забезпечені пріоритети загальнолюдських цінностей. У високорозвинених європейських країнах професійну етику вважають основною метою управління людськими ресурсами, а етичні принципи, після їх визначення, повинні стати невід'ємною частиною повсякденної практики.

Питання того, наскільки поведінка державних службовців повинна регулюватися законодавчо, залишається дискусійним. Його вирішення залежить від традицій управлінської системи конкретної країни та її культурних особливостей.

Великобританія мала значний вплив на формування етичної системи державної служби. В умовах цієї країни, яка славиться усталеними правовими традиціями, велике значення мають етичні норми та традиції. Британська система державної служби підпорядковується моральному кодексу та контролюється парламентським комітетом з питань бюджету. Для британських державних службовців характерні такі якості, як чесність, висока самодисципліна, моральність і прагнення до найкращих рішень, оскільки кожне прийняте рішення має наслідки для держави та благополуччя громадян. Однак досягнення таких стандартів для Великобританії було нелегким завданням [86, с. 130].

У 1994 році за ініціативою прем'єр-міністра Джона Мейджора було засновано Комітет зі стандартів публічної сфери, який також відомий як Комітет Нолана, на честь його першого голови, лорда Нолана. Члени цього комітету повинні були мати досвід роботи в політичній сфері та бути незалежними від правлячої партії. Однією з основних рекомендацій комітету стало створення або вдосконалення чинного Кодексу поведінки, вміст якого в значній мірі збігається з етичним кодексом державних службовців США.

При розробці проєкту етичного органу в Великобританії основним завданням було встановлення його статусу та рівня незалежності, що дає йому можливість розглядати окремі випадки чи заяви про службові порушення, але не передбачає здійснення незалежних розслідувань, покладаючи цей обов'язок на інші органи.

У перші п'ять років своєї діяльності комітет значно вплинув на публічну службу, оскільки ініціював низку змін у законодавстві, спрямованих на етичне регулювання поведінки працівників державних і

муніципальних установ. Однак його головною функцією залишалося надання рекомендацій для поліпшення етичної атмосфери в публічному секторі. Комітет також відповідає за підготовку звітів щодо дотримання професійно-етичних норм, надає консультації з адміністративної етики та бере участь в обговореннях етичних питань у державному управлінні. Проте він не реалізує свої рекомендації на практиці і не координує заходи для виявлення неетичних дій. Тому в Великобританії регулярно виникають дискусії щодо можливості розширення повноважень цього органу.

Важливо зазначити, що у 1997 році у Великобританії був затверджений Кодекс міністра – Етичний кодекс державної служби, який поєднує юридичні норми з етичними вимогами. Цей кодекс визначає сім основних принципів:

– безкорисливість – діяльність державних службовців має бути спрямована виключно на інтереси держави, а не на досягнення особистих вигод;

принциповість – службовці повинні уникати будь-яких зобов'язань перед іншими особами чи організаціями, які можуть впливати на їхні рішення;

– неупередженість – при вирішенні кадрових питань чиновники повинні опиратися на професіоналізм та моральні якості кандидатів;

– підзвітність – державні службовці повинні нести відповідальність перед громадськістю за свої рішення та вчинки, без перешкод для перевірок їх діяльності;

– відкритість – службовці мають прагнути до максимальної прозорості в своїй роботі;

– чесність – державні службовці мають обов'язок декларувати всі свої приватні інтереси та вирішувати можливі конфлікти інтересів таким чином, щоб захищати суспільні інтереси;

– лідерство – службовці повинні активно пропагувати ці принципи та демонструвати їх через власний приклад.

Зазначений Етичний Кодекс складається з двох розділів: перший визначає вимоги до службової діяльності міністрів, а другий – до інших посадовців. Таким чином, кодекс регулює етичні аспекти роботи державних службовців, починаючи з надання послуг громадянам і закінчуючи наданням політичних рекомендацій міністрам, при цьому визнаючи взаємні зобов'язання між службовцями і міністрами [111].

Один із ключових компонентів етичної системи Великобританії – це державна ініціатива «Громадянська хартія», яка націлена на здобуття високих орієнтирів у сфері державних послуг, орієнтуючись на потреби громадян, що користуються цими послугами. Ця програма встановила етичні норми для держпослуг, більше ніж у 40 різних сферах. Завдяки її впровадженню громадяни змогли краще усвідомити свої права при отриманні таких послуг, а також змінилися психологія та етичні принципи самих державних службовців. У Великобританії, крім того, існують феномени «крученої двері», що позначає переміщення працівників між державною службою та приватними компаніями, а також «ефект човників» – перехід високопосадовців до бізнесу, який вони раніше регулювали [142].

Британський досвід показує, що, попри наявність досліджень та ініціатив для покращення етичної атмосфери в державних установах, результати цих заходів часто мають лише консультативний характер Це зумовлено тим, що етичні органи, які функціонують як координатори та відносяться до категорії «Радники», не мають достатніх повноважень для впровадження запропонованих рекомендацій. Тим не менш, державним службовцям Великобританії властива висока корпоративна культура, моральні цінності, орієнтація на етичні норми управління, а також відзначаються високою самодисципліною та прагненням ухвалювати обґрунтовані рішення.

Серед країн, які активно впроваджують етичні принципи на державній службі, важливу роль відіграє Польща. Ця країна останніми

роками послідовно розвиває ці напрямки та на даний момент демонструє певні досягнення, але також має й недоліки у цій сфері.

Одним з основних стимулів для Польщі в розв'язанні етичних питань стало поширення корупції та некомпетентність державних службовців, що призвело до погіршення репутації державної служби. Намір запобігти цим явищам чітко відображено в Кодексі етики цивільної служби, затвердженому Указом Прем'єр-міністра Єжека Міллера 11 жовтня 2002 року. Кодекс визначає основні принципи, зокрема публічне благо, потреби громадян, нейтральність і орієнтацію на професіоналізм [38].

Документ встановлює ключові норми та правила, якими мають керуватися всі державні службовці. До основних принципів Кодексу етики цивільної служби Польщі належать політична неупередженість, моральність, сумлінність, креативність при виконанні завдань, компетентність, відповідальність, раціональність і лояльність. Окрім цього, в Кодексі враховано міжнародний досвід формування стандартів публічного життя, що мають загальний характер [134].

На основі цього Кодексу були пізніше прийняті етичні кодекси в різних польських містах і гмінах. До таких можна віднести Кодекс етики співробітників Варшавської мерії, прийнятий 28 березня 2007 року [133], Кодекс етики працівників міської гміни Турек [130], Кодекс етики співробітників міської гміни Явоже від 31 серпня 2009 року [131], а також Кодекс етики для працівників Гданського міського управління [132].

Один з останніх ухвалених кодексів – це Кодекс етики для працівників місцевого самоврядування в Гданську (2017 рік). В даному документі підкреслюється, що співробітники місцевої влади повинні діяти так, щоб їхня робота сприяла зміцненню довіри громадян до чиновників, пріоритетизувати загальне благо над особистими інтересами, підтримувати свою репутацію, особливо в процесі виконання службових обов'язків, і дотримуватися відповідної поведінки як на роботі, так і поза її межами. Зокрема, у Кодексі наголошено на значенні професіоналізму та ввічливості, а також на

необхідності постійного розвитку власних компетенцій, поглиблення знань, ознайомлення з нормативно-правовими актами, відкритості до взаємодії та впровадження нових знань від керівників та колег. Важливе місце в кодексі також займає розділ, який регулює правила дрес-коду для працівників місцевого самоврядування Гданська, зазначаючи неприпустимі варіанти одягу для виконання службових обов'язків у міському управлінні [132].

Важливе значення в створенні привабливого образу польської державної служби зображає ініціатива «Приязна адміністрація», яка стартувала 15 червня 2000 року. Вона орієнтована на органи влади всіх рівнів і спрямована на створення доброзичливих відносин з громадянами та впровадження новітніх підходів у наданні державних послуг. Головною метою цієї програми є: забезпечення високого рівня виконання вимог Кодексу цивільної служби, .удосконалення професійних компетенцій у сфері обслуговування населення, сприяння формуванню доброзичливих стосунків з громадянами, удосконалення робочих процесів в адміністраціях та процедур надання послуг, а також покращення комунікації між державними органами та громадянами [48].

На розвиток етичних принципів роботи польської публічної адміністрації великий вплив мали також норми, встановлені для цивільної служби Європейського Союзу. Зокрема, ці норми були інтегровані в Кодекс доброї (приязної) адміністрації, схваленому Європейським Парламентом 6 вересня 2001 року [83, с. 337]. Метою цього документу було визначити основні принципи і стандарти поведінки європейських інститутів та їхніх працівників у взаємодії з громадськістю, а також зміцнити вплив громадянського суспільства на роботу європейських установ. Хоча Кодекс не має обов'язкової юридичної сили, його положення є важливими з практичної точки зору для інститутів ЄС. Порушення норм цього Кодексу може стати підставою для подання скарги до Європейського Омбудсмена, що може призвести до негативних наслідків для інституцій та їхніх працівників, адже Омбудсмен використовує цей Кодекс для

оцінки правопорушень під час здійснення контролю. Крім того, Кодекс слугує важливим інструментом і орієнтиром для службовців, сприяючи підтриманню високих стандартів державної служби [46].

Аналіз польського досвіду вказує на те, що основною цінністю державних службовців є служіння громадським інтересам. Вони чітко усвідомлюють свою роль у взаємодії з населенням. Діяльність службовців базується на принципах професіоналізму, ввічливості, сумлінності та об’єктивності. Вони зобов'язані постійно підвищувати свою кваліфікацію, удосконалюючи професійні навички та забезпечуючи високий рівень виконання своїх завдань з точки зору суспільної етики.

У рамках цього дослідження важливо звернути увагу на досвід США у розробці етичних стандартів для публічної служби. Сполучені Штати Америки мали значний вплив на формування моральних та етичних засад державного управління, маючи численні позитивні приклади у цій сфері. У США розвинута система спеціального етичного законодавства, що включає створення окремих державних органів для регулювання, розслідування та переслідування порушень етичних норм серед державних службовців. Вони запровадили ефективні інструменти для вирішення етичних питань і забезпечення примусового виконання етичних вимог [86, с. 117].

Професійна етика державних службовців є надзвичайно важливою в США. Одні з перших етичних кодексів були розроблені у 1924 році Міжнародною асоціацією адміністраторів міст (тепер – Міжнародна асоціація управління містами та округами). У 1958 році, через майже тридцять років, був ухвалений Кодекс етики урядової служби, що був доповнений 1965 роком актом «Стандарти поведінки посадових осіб». Вступна частина цього Кодексу містила вимоги до службовців уряду, однак цей кодекс мав лише рекомендаційний характер. Після його затвердження в обох палатах Конгресу, документ став основою для подальшого розвитку етичних норм у публічній службі. Кодекс було

переглянуто у 2013 та 2014 роках. В ньому викладено основні принципи поведінки для державних службовців. Важливо відзначити, що стратегічною метою розвитку публічного управління в США є формування ефективної та етичної системи державного управління [118].

У Сполучених Штатах діє система законодавчих актів, кодексів та етичних вимог для державних працівників. Однією з переваг є наявність окремих етичних кодексів для всіх гілок державної влади, а також спеціалізованих органів, які займаються контролем, збором інформації та іншими аспектами етичних питань. Більшість урядів штатів та місцевих органів також розробили власні етичні кодекси для своїх службовців.

В рамках реформи публічної служби в США у 1978 році був ухвалений Закон «Про етику урядів». Це стало моментом, коли етичні вимоги до державних службовців почали підлягати суворому контролю, як з боку громадськості, так і з юридичної точки зору. Було визначено, що рівень довіри до державних органів та їх легітимність значною мірою залежить від того, наскільки їхні дії і поведінка відповідають цінностям і моральним нормам, що панують у суспільстві. Ураховуючи важливість цього питання, у листопаді 1989 року був прийнятий Закон «Про реформу етичних норм», який поширив положення Закону «Про етику» на всі гілки влади, включаючи законодавчу, виконавчу та судову.

2.2. Впровадження етичних стандартів у діяльність державних службовців у країнах ЄС

Країни, що є членами Ради Європи, розглядають професійну етику державних службовців як практичний інструмент морально-правового регулювання їх діяльності, орієнтуючи її на досягнення високих результатів в інтересах громадян та соціуму. Основними принципами цієї етики є служіння, законність, відповідальність, неупередженість, лояльність, чесність, прозорість і відкритість. Ці принципи були закріплені в модельному

Кодексі поведінки для державних службовців, рекомендованому Комітетом Ради Європи у 2000 році в Страсбурзі, Франція. Цей документ, що був доданий до Рекомендації, встановлює міжнародні етичні стандарти для державних службовців та визначає можливі шляхи розвитку цієї сфери [86].

Комітет міністрів, визнаючи мету Ради Європи як забезпечення більшої єдності серед її учасників та наголошуючи на важливості сприяння етичним цінностям для запобігання корупції, рекомендує урядам сприяти ухваленню національних кодексів поведінки для державних службовців, дотримуючись принципів, закріплених у Модельному кодексі для державних службовців. Згідно з цим кодексом, державний службовець зобов'язаний виконувати свої функції без упередженості, політично нейтрально, не блокуючи політичні рішення чи дії, прийняті органами влади. Він повинен проявляти чесність, об'єктивність, ефективність, компетентність та справедливість, орієнтуючись на інтереси громадськості і враховуючи всі обставини справи.

Більшість країн Європи використовують цей модельний Кодекс як основу для створення власних національних етичних кодексів для державних службовців, що свідчить про актуальність і важливість цього документа для багатьох європейських держав.

Для нашого дослідження особливу цінність становить Європейський кодекс етичної поведінки для представників місцевого та регіонального самоврядування. Цей документ, ухвалений на Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи у 1999 році, зазнав оновлення в листопаді 2018 року. [31].

Цей Кодекс є компактним документом, в якому систематизовано основні принципи етичної поведінки для державних службовців. В ньому зазначені ключові норми, такі як верховенство права, підзвітність, прозорість та інші. Важливо, що в документі підкреслюється необхідність взаємоповаги між усіма учасниками управлінського процесу та спрямування їх зусиль на створення культури справедливості і терпимості, де цінується різноманіття. Основними критеріями для управління людськими ресурсами є заслуги і

професіоналізм. Усі державні службовці зобов’язані дотримуватися об'єктивності при ухваленні рішень та вживати заходів для запобігання упередженості й фаворитизму, особливо в разі родинних зв’язків. Кожен учасник має уникати будь-яких конфліктів інтересів, що можуть виникнути через зіткнення особистих інтересів з державними обов’язками. Політика з управління конфліктом інтересів повинна ґрунтуватися на принципах прозорості, підзвітності, гласності та контролю за особистими інтересами суб’єктів, їх професійною діяльністю, змінами в майні чи обов’язках. Всі учасники повинні уникати використання своїх службових повноважень для досягнення особистих цілей і від незаконного привласнення державних коштів. Вони не мають права застосовувати свої посадові функції для отримання особистих чи професійних переваг після припинення виконання цих обов'язків [31].

Розглядаючи Європейський кодекс поведінки для осіб, що беруть участь у місцевому та регіональному управлінні, слід відзначити високий рівень формальності його норм та методів визання поставлених цілей. Однак детальні методи їх ефективної реалізації згадані лише в кількох абзацах. У ньому зазначено, що для забезпечення етичних стандартів державні органи повинні мати чітко визначену політику, яка охоплює чесність, об'єктивність та громадський нагляд. Ця політика повинна висвітлювати перш за все відповідні освітні програми та курси, що сприятимуть формуванню морально-етичних принципів державної служби, а також організацію консультування з метою вирішення етичних проблем і запобігання ризикам, пов’язаним з чесністю та відсутністю корупції. У зв’язку з цим важливо підкреслити, що хоча професійно-етична освіта є надзвичайно важливою, її застосування без урахування інших заходів може не дати очікуваних результатів у створенні чесної державної служби.

Європейський кодекс поведінки для осіб, що працюють у місцевому та регіональному управлінні, може стати корисним для органів влади в Україні, як основа для практичного застосування. Однак його декларативний характер

та обмеження, як у змістовому, так і в функціональному плані, потребують вдосконалення, зокрема в контексті українських реалій.

Аналіз показує, що побудова морального підґрунтя для державної служби в багатьох країнах починалася з розробки етичних кодексів, оскільки саме ці документи містять систему важливих етичних норм і правил, що визначають поведінку державних службовців у їхній професійній діяльності. Однак у деяких державах, таких як Швеція, етичні кодекси або кодекси поведінки не застосовуються, оскільки рівень культурної свідомості та система цінностей серед державних службовців дуже високі. В Данії відсутній загальний кодекс поведінки для державних службовців, проте етичні норми, які вони повинні дотримуватись, прописані в різних документах, передусім у Законі «Про державну службу» [128].

Необхідно підкреслити, що ні один етичний кодекс, навіть якщо він є нормативно-правовим актом, не буде ефективним без належних механізмів контролю за його виконанням. Контроль є важливою складовою державного управління, і для його здійснення потрібне створення спеціалізованих структур на всіх рівнях влади. В багатьох країнах світу ефективним засобом контролю за дотриманням стандартів етичної поведінки державних службовців є спеціалізовані координаційні органи, що включають в себе такі органи як: етичні комітети та комісії, адміністративні та корпоративні суди, що займаються наглядом за моральними стандартами в державному секторі. Ці органи зазвичай відповідають за розробку етичних норм, механізмів впливу на порушників, розгляд звернень громадян щодо етичних порушень серед державних службовців, а також підготовку рекомендацій для вдосконалення законодавства у сфері етики служби. С. З. Мошенський, В. В. Нонік і І. Г. Сергієнко також підсумували зарубіжний досвід системи нагляду за дотриманням етичних стандартів серед державних службовців у інших країнах в таблиці 1 [54, с. 119].

Таблиця 1

Системи нагляду за дотриманням етичних стандартів серед державних службовців у інших країнах

Назва країни	Органи контролю	Нормативно-правове регулювання
Франція	Спеціалізована комісія з розгляду питань конфлікту інтересів, Центральний департамент по боротьбі з корупцією, міжвідомча комісія для розслідування контрактів, укладених державними службовцями, а також Вища (Національна) рада етики в політиці країни та Генеральні інспекції при міністерствах	Національна ініціатива «Основна перевірка державної політики»
Великобританія	Організація з питань державної служби, Комітет, що відповідає за встановлення стандартів у публічній сфері	Регламент роботи парламенту «Постійні норми»
Німеччина	Особливі суди адміністративного напряму	Основний закон, нормативні акти щодо земельних відносин у сфері державної служби
США	Консультативний орган з питань етики та конфлікту інтересів, Комітет з етичних питань, комітет, що займається стандартами офіційної поведінки, Етичний комітет Сенату США, Адміністрація судової системи США, Управління з етики урядових структур	Основні норми етичної поведінки урядових посадовців і державних службовців
Польща	Головний орган нагляду	Основний закон Польщі, нормативний акт щодо головного органу нагляду

Джерело: [54, с. 119]

Саме у Франції головну увагу зосереджують на створенні органів, що несуть відповідальність за виявлення, розслідування та моніторинг серйозних порушень етичних норм серед державних службовців. Це є логічним, оскільки доброчесність і гідність закріплені як основні принципи в основоположних актах державної служби, прийнятих у 1946, 1959 та 1983 роках. Для державних службовців у Франції служіння країні – це не просто робота чи кар'єра, а справжнє покликання. Принципи законодавства, що стосуються публічної служби, ясно показують, що державний службовець має працювати виключно на благо громадян. [129, с. 29]. Після серії резонансних скандалів у 2010 році, президент Ніколя Саркозі ініціював створення комісії для вирішення питань конфлікту інтересів. Ця комісія провела близько 60 засідань, багато з яких доступні онлайн (http://www.conflits-interets.fr), розробила концепцію щодо конфлікту інтересів, проаналізувала чинне законодавство, а також представила нові пропозиції [129]. Система кар'єрного зростання на державній службі є важливим елементом для попередження конфліктів інтересів, а Франція має велику кількість нормативних актів та судової практики, що прямо або опосередковано підтримують це. Однак існуюча система кримінальних покарань частково враховує принципи запобігання конфлікту інтересів, хоча вона має недоліки, зокрема щодо міністрів, і потребує більшого висвітлення. Важливу роль у суспільному контролі над держслужбовцями в Німеччині відіграє система спеціалізованих адміністративних судів, де громадяни можуть оскаржувати порушення своїх прав та інтересів органами влади [111].

Таким чином, як зазначено в таблиці 1, у розвинених країнах світу основна мета формування етичної системи державної служби полягає в створенні ефективних організацій, які б забезпечили належну етичну підготовку для державних службовців, здійснювали контроль за їх діяльністю, а також надавали методичну та наукову підтримку для вирішення етичних питань.

В рамках цього дослідження важливо проаналізувати досвід США щодо впровадження етичних стандартів у сфері державної служби.

У Сполучених Штатах ключовою вимогою до працівників державного апарату є сумлінне виконання своїх посадових обов'язків, а також відповідальність як перед державними структурами, так і перед громадськістю. Одним із ключових та широко цитованих документів є «Норми етичної поведінки для працівників виконавчої влади» (які діють з 1993 року), що містять не лише етичні вимоги, а й інші правила, зокрема, декларацію доходів, боротьбу з корупцією, принципи роботи Управління з етики в уряді та інші нормативи.

Проте, модель США має і певні недоліки: суворі етичні норми обмежують ініціативу службовців і призводять до надмірної залежності від правил, що може негативно позначитися на їхній поведінці в нестандартних ситуаціях. Крім того, розробка детальних етичних кодексів потребує створення ефективної освітньої системи та консультаційної підтримки для державних службовців, оскільки складні правила важко сприймаються без належного навчання. Тому в США щорічно інвестуються значні кошти в розробку навчальних матеріалів, а також у процес навчання та консультацій з етичних питань.

За зразком американського законодавства, в Ірландії був ухвалений Закон «Про етику в публічній сфері» (1995 р.), а в Японії – Закон «Про етику національної державної служби» (2000 р.), які запровадили процедури декларування доходів та майна державних службовців, а також заснували відповідні комісії та відділи для розробки етичних стандартів. У етичних кодексах державних службовців цих країн докладно визначено, що є порушенням етики, а також надано чітке визначення терміну «зацікавлена особа», що усуває можливість суб'єктивного тлумачення положень закону. США слугують прикладом для багатьох країн у питаннях етики на державній службі.

Важливим аспектом у США є створення спеціальних органів, які займаються моніторингом та виявленням серйозних порушень етичних стандартів серед державних службовців. Ще за президентства Дж. Кеннеді була заснована Консультативна комісія з етичних питань і конфлікту інтересів. З 1960-х років в обох палатах Конгресу функціонують постійні комітети з етики. Так, у 1964 році в Сенаті було створено комітет з етичних питань, а в 1967 році – в Палаті представників комітет, що відповідає за стандарти поведінки. Крім того, нагляд за етичною поведінкою федеральних суддів та суддівських працівників здійснюється через Адміністративне управління судів США [54, с. 120].

В Сполучених Штатах основною інституцією, що відповідає за етику в уряді, є Комітет з урядової етики. Основні функції цієї установи включають забезпечення високих етичних стандартів у діяльності органів виконавчої влади, вирішення конфліктів інтересів, збільшення довіри громадян до цих органів та організацію етичного навчання для державних службовців.

Щорічно понад 600 тис. (приблизно 50%) держслужбовців проходять етичне навчання за підтримки Комітету. Крім того, Комітет має право видавати поправки і рекомендації щодо діяльності окремих установ та службовців.

З 1989 року в США існує Управління урядової етики (далі – OGE), яке було створене Конгресом як незалежний орган в межах виконавчої гілки влади. Директор цього управління призначається президентом за погодженням з сенатом на п’ятирічний термін. Управління відповідає за реалізацію етичної політики в органах виконавчої влади. Система управління є децентралізованою, кожен орган та установи мають власні програми етичної поведінки. На даний момент OGE разом із Корпорацією національної та громадської служби (CNCS) є частиною 69 незалежних агентств в структурі уряду США, схвалених Конгресом.

Особливості правового статусу OGE включають його автономність, що дозволяє органу функціонувати незалежно від федеральних відомств, а також

право ініціювати законодавчі зміни в межах своєї компетенції. Управління діє через колегіальний орган, у складі якого присутні представники правлячих партій. Місія OGE полягає у запобіганні та вирішенні конфліктів інтересів у виконавчій владі. Окрім того, разом із іншими департаментами та агентствами, OGE працює над формуванням високих етичних стандартів серед державних службовців та підвищенням довіри громадян до уряду.

OGE також акцентує увагу на професійно-етичному навчанні держслужбовців. Для цього організовано низку освітніх програм, які застосовуються для початкового навчання та щорічного підвищення кваліфікації з етики [141]. Управління регулярно проводить тренінги, публікує методичні матеріали та організовує конференції з етичних питань. Крім того, в структурі OGE функціонує Центр, що відповідає за збереження та оновлення навчальних ресурсів [117].

Варто підкреслити, що етичне навчання є важливим елементом у державному управлінні США. Це відрізняється від практик багатьох інших країн, де подібна система може бути менш інтегрована, в США це передбачено законодавчо. Сполучені Штати також активно сприяють впровадженню етичного навчання в країнах Центральної Америки та Карибського басейну. Зокрема, для держслужбовців цих регіонів проводяться онлайн-тренінги, засновані на міжнародних етичних нормах, визначених Конвенцією ООН проти корупції. Практичні аспекти етики демонструються через відеоуроки. Усі державні службовці, незалежно від їх рангу чи рівня, можуть взяти участь у цьому курсі. Тренінг доступний онлайн, включає реєстрацію користувачів, складається з 4 модулів та 39 відео-кейсів, має інтерактивні елементи та працює на багатофункціональній платформі з доступом 24/7. Після завершення курсу автоматично генеруються сертифікати. Цей тренінг вже реалізовано в Панамі [143].

Підсумовуючи досвід інших країн, можна відзначити, що багато держав мають схожі підходи до законодавчого вирішення етичних питань на державній службі. Найбільше на етичне законодавство впливають закони

розвинених країн, зокрема країн ЄС та США. В багатьох країнах ухвалено окремі норми, що регулюють етичні аспекти державної служби, а в деяких випадках етичні норми є частиною більш комплексних законодавчих актів. Зміст етичних норм в законодавчих актах постійно оновлюється, при цьому їх орієнтовано на досягнення загальних цілей, таких як боротьба з корупцією, впровадження демократичних принципів і підвищення якості управління. Для демократичних держав важливим є принцип гуманізму, який включає повагу до індивідуальності кожної людини та визнання її самодостатньої цінності.

Щодо України, яка переживає значні соціальні трансформації, важливо формувати державну службу на засадах гуманізму, справедливості, партнерства та прозорості. Тому необхідно продовжувати теоретичні дослідження етизації державної служби. Основи етики повинні стати фундаментом для професіоналізму сучасного українського державного службовця. Важливою метою етизації є максимальне використання потенціалу людини через формування моральних і етичних принципів, що визначатимуть діяльність державних службовців. Одним із ключових чинників у цьому процесі є етичне законодавство країни, яке відіграє важливу роль у формуванні належної державної служби. Тому в наступному підрозділі буде розглянуто саме це питання.

2.3. Нормативно-правове регулювання та практика впровадження етичних стандартів діяльності державних службовців в Україні

Одним із важливих заходів, що сприяють підвищенню іміджу державної служби в суспільстві, запобіганню корупційним проявам і розвитку культури управління, є законодавче врегулювання етичних аспектів державної служби. Встановлення юридичних стандартів поведінки державних службовців, з одного боку, відображає прагнення держави закріпити моральні цінності в суспільних відносинах, а з іншого – підкреслює взаємозв’язок права та

етичних принципів. Значення правового закріплення етичних норм у державній службі полягає в тому, що право допомагає забезпечити стійкість і узгодженість державної служби, утверджуючи моральні орієнтири і запобігаючи відхиленням від установлених цінностей. Якщо ж право не реалізує своє призначення в управлінні, то це призводить до безвідповідальності в соціальних відносинах, зниження довіри до держави і загальної апатії в суспільстві.

Законодавство, що регулює етичні питання, представляє собою сукупність норм, що визначають правила і принципи поведінки для осіб, які працюють на державній службі. М.І. Рудакевич у своїй монографії вказує, що етичне законодавство, яке є частиною етичної інфраструктури, фокусується на 2-х основних аспектах. Насамперед, його завдання полягає в адміністративно-правовому регулюванні належної поведінки, що включає принципи аполітичності, лідерства, відповідальності, ініціативності, справедливості, підзвітності, вірності державі та персональної відповідальності. В іншому випадку, виконання цих принципів у процесі реформування державного управління сприяє розвитку сучасної етичної моделі державної служби, заснованої на таких цінностях, як законність, повага до людини, справедливість і солідарність [86, с. 269].

Етичні основи державної служби в Україні визначаються низкою нормативно-правових актів. Як і в більшості країн, для державних службовців в Україні Конституція є основою їхньої діяльності, закріплюючи принципи та цінності державної служби. Конституція України відіграє важливу роль у формуванні етики влади та державного службовця, оскільки саме в ній визначаються права та свободи громадян. Зокрема, Конституція проголошує, що *«людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»* (ст. 3). Це засвідчує, що людина є основною цінністю держави, її джерелом і носієм влади. Крім того, в Конституції закріплені такі етичні принципи, як свобода, рівність, соціальна справедливість і законослухняність, які визначають гуманітарний

напрямок розвитку держави та діяльності її службовців. Реалізація цих принципів сприяє формуванню єдності між громадянами та державою, де взаємна відповідальність є ключовим елементом. Державні органи та посадові особи зобов'язані діяти в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України [44].

У міжнародній практиці широко застосовуються правові норми, що регулюють етику державних службовців. Ці норми зазвичай включаються до загальних законів про державну службу, актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, або ж до окремих спеціалізованих актів, присвячених етичним питанням. В Україні вимоги щодо етики державних службовців закріплені в ряді законів, серед яких: «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», а також у Кодексі законів «Про працю» та «Про інформацію».

Значну роль у визначенні етичних принципів державної служби відіграє Закон України «Про державну службу», оскільки він формулює основні норми моральної та професійної поведінки державних службовців. Серед ключових принципів, закріплених у законі, варто зазначити верховенство права, правомірність, компетентність, патріотизм, відданість Україні, чесність тощо. Ці норми складають етичні орієнтири для державних службовців, визначаючи стандарти їхньої діяльності та ціннісні орієнтації (Ст. 4) [72, ст. 4].

Етичні цінності професійної діяльності також відображені у статтях закону, що окреслюють права та обов'язки державних службовців (статті 7 і 8). Вони встановлюють основні напрямки і критерії поведінки службовців, поділені на позитивні (що дозволено чи що має право робити) і негативні (що заборонено чи що не має права робити) норми [86]. Етичні вимоги до працівників державної служби деталізуються у статті 8 Закону, яка передбачає, що держслужбовець має: «дотримуватися Конституції та

чинного законодавства України, виконувати свої службові обов’язки виключно в рамках наданих повноважень і відповідно до законодавчих норм; діяти згідно з принципами державної служби та етичними стандартами; поважати людську гідність і не порушувати права чи свободи громадян; забезпечувати ефективність роботи органів державної влади у межах своїх посадових обов’язків; працювати сумлінно, професійно й у відповідності до антикорупційних вимог; уникати конфліктів інтересів під час виконання службових обов’язків; постійно вдосконалювати професійні знання та підвищувати якість своєї діяльності» [72, ст.8].

Окрім зазначених вимог, Закон України «Про державну службу» містить низку інших положень, що регулюють етичні аспекти професійної діяльності державних службовців, зокрема обмеження їх прав і свобод у межах виконання службових обов'язків. Це стосується таких аспектів, як робота за сумісництвом, відсутність обмежень щодо робочого часу, заборона участі у страйках тощо. Деякі етичні норми закріплені у вигляді юридичних обмежень, зокрема, щодо запобігання конфлікту інтересів. До таких правил відносяться: заборона державним посадовцям отримувати подарунки, вигоди або послуги, пов'язані з виконанням службових обов'язків, заборона на обіймання посад у політичних партіях, а також вимога до щорічного декларування доходів та інші обмеження. Ці норми розроблені з метою боротьби з корупцією, зловживаннями службовими повноваженнями та протидії хабарництву серед державних службовців на всіх рівнях.

Крім того, Закон містить ряд положень, що мають безпосередній вплив на етику поведінки, хоча й не згадують її прямо. Одним із таких аспектів є стаття 36 – «Присяга державних службовців». Присягу складають ті, хто вперше призначається на посаду, і вона виступає як інструмент для забезпечення етики та законності в діяльності державних службовців. В певному сенсі, ця присяга є моральним зобов'язанням, основою для виконання службових обов'язків. Текст Присяги підкреслює важливість Конституції України та визначає ключові цінності, яким має слідувати службовець у процесі

виконання своїх обов’язків. Вона включає вимоги, такі як вірність Українському народові, захист прав і свобод громадян, повага до державних символів і висока відповідальність за виконання своїх обов’язків [98, с.15]. Таким чином, у тексті Присяги виражена місія державного службовця – служити на благо суспільства, що є важливою складовою морально-етичних основ публічної служби.

Текст присяги, після її складання, стає частиною особової справи службовця, а також фіксується в його трудовій книжці. Згідно з ч. 4 зазначеної статті, відмова від складання Присяги призводить до неможливості зайняти посаду державного службовця. У такому випадку право на зайняття цієї посади переходить до наступного кандидата за результатами конкурсу. Особа, яка вперше складає Присягу, набуває статусу державного службовця з моменту її складання [72].

Як зазначає В. О. Андрєєв, існує нагальна потреба в розробці окремого Положення щодо процедури складання Присяги державного службовця, в якому мають бути чітко визначені управлінські та процедурні аспекти цього процесу. Він також пропонує внести зміни в Закон України «Про державну службу», щоб усунути деякі правові неясності та прогалини. На його думку, Присяга не повинна бути лише формальним актом, а повинна мати нормативне значення, що дозволить особі, яка її складає, усвідомити важливість цього кроку як не просто обов'язкової процедури, а акту, що дає їй певні права та обов'язки, які необхідно чітко виконувати в інтересах України та її громадян. Лише в разі чіткого нормативного регулювання процесу складання Присяги цей акт стане важливим інститутом, а не лише формальним етапом [1].

Подібна процедура передбачена для осіб, які обіймають посади в місцевому самоврядуванні. Згідно з статтею 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», особи, що перший раз обираються на посаду в органах місцевого самоврядування, складають присягу, зміст якої акцентує на їх високій відповідальності перед народом України. Текст цієї

присяги підписується посадовою особою і зберігається в організації. Новообрані голови сільських, селищних, міських рад, а також голови місцевих рад складають присягу на сесії відповідної ради, а запис про це заноситься в трудову книжку [82].

Варто особливо звернути увагу на статтю 8 цього Закону, що містить основні обов'язки осіб, які займають посади в місцевому самоврядуванні. У ній зазначено, що ці особи повинні дотримуватися Конституції та законів України, інших правових актів, забезпечувати захист прав і свобод громадян, проявляти повагу до них та до їх звернень до органів місцевого самоврядування. Також вони повинні сприяти формуванню високого рівня культурної поведінки, підтримувати авторитет органів місцевого самоврядування та уникати дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави [82].

Зазначимо, що наразі немає окремого закону, який би безпосередньо регулював професійно-етичні норми для посадових осіб. Проте, з 12 липня 2012 року до 26 квітня 2015 року існував Закон України «Про правила етичної поведінки», який встановлював норми поведінки для осіб, на яких покладені державні або місцеві функції, а також передбачав відповідальність за порушення цих норм.

Цей закон був скасований після прийняття Закону України «Про запобігання корупції» 14 жовтня 2014 року, який містить окремий розділ (Розділ VI), що регулює етичні стандарти для державних службовців. Закон також передбачає можливість розробки та підтримки галузевих кодексів і стандартів професійної етики. Тому державні службовці повинні беззаперечно виконувати вимоги цього закону та загальновизнані етичні норми під час виконання своїх обов'язків, проявляти ввічливість у взаємодії з громадянами, керівництвом, колегами та підлеглими. Відповідно до статті 40 цього Закону, особи, уповноважені виконувати функції держави чи місцевого самоврядування, зобов'язані діяти політично нейтрально, уникати висловлювань власних політичних поглядів та використовувати свої службові

повноваження лише для виконання державних чи місцевих функцій. Зазначені норми не стосуються виборних посад або осіб, які займають політичні посади, адже їх роль відрізняється від ролі осіб, що виконують службові функції в органах державної влади [75].

Згідно зі статтею 42 Закону України «Про запобігання корупції», посадові особи повинні «відповідально, професійно, своєчасно, ефективно та сумлінно виконувати свої обов'язки, не допускаючи зловживань або неефективного використання державного або комунального майна» [75]. Стаття 44 цього ж Закону підкреслює, що державні службовці зобов'язані уникати виконання незаконних наказів, навіть якщо вони надані керівництвом. Таким чином, державні службовці повинні самостійно перевіряти правомірність отриманих завдань і, у разі виявлення їх невідповідності законодавству, відмовлятися від їх виконання, письмово повідомляючи про це свого керівника або, у разі необхідності, Національне агентство для виборних осіб [75]. Також, для забезпечення доброчесності державні службовці не повинні використовувати свої посадові повноваження для отримання незаконних вигод для себе чи інших осіб [75]. Таким чином, виконання законодавчих вимог накладає серйозні зобов'язання на державних службовців, і навіть у разі незаконних розпоряджень від керівництва, вони повинні відмовитися від їх виконання, оскільки їхня діяльність базується на довірі громадян та інтересах суспільства.

Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Національним агентством України з питань державної служби 05.08.2016 р., є самостійним нормативним правовим актом, який встановлює ключові правила та стандарти етичної поведінки державних службовців в Україні [33].

Ці правила встановлюють базові стандарти етичної поведінки, яких державні службовці повинні дотримуватися під час виконання своїх обов'язків. Вони визначають, що службовці повинні діяти «відповідально, компетентно, результативно, проявляти ініціативу, брати на себе

відповідальність за свої рішення та дії, а також не уникати їх прийняття». Важливою вимогою є дотримання загальновизнаних етичних норм, доброзичливість та ввічливість у спілкуванні, високий рівень культури взаємодії, уникання грубих виразів і підвищених тонів, а також повага до свобод і прав громадян, юридичних осіб і громадських об'єднань, без проявів свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій і вимог» [33].

Однак варто зауважити, що питання конфлікту інтересів у новій редакції Загальних правил висвітлене лише в одному абзаці. В ньому зазначено, що державні службовці повинні уникати конфліктів із громадянами, керівниками, колегами та підлеглими. Це, ймовірно, пов'язано з тим, що Закон України «Про запобігання корупції» має окремий розділ, присвячений цьому аспекту. Безумовно, державні службовці зобов'язані вживати заходів для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а також уникати ситуацій, що можуть призвести до його виникнення. Проте, на жаль, досвід показує, що саме державні службовці часто виступають ініціаторами конфліктних ситуацій, що свідчить про недостатній рівень їхньої професійної підготовки, культури та виховання.

Особливо актуальним є пункт 8 Загальних правил, де ясно зазначено, що держслужбовці повинні піклуватися про репутацію державної служби та органів влади, дотримуватись правил етикету, підтримувати належний зовнішній вигляд і забезпечувати високу якість виконуваної роботи [33]. Оскільки авторитет державної служби є основним індикатором довіри громадян до влади, немає сумнівів, що поведінка державних службовців повинна відображати їх високий рівень культурної компетентності, що, в свою чергу, сприятиме покращенню іміджу самої служби. Завдання та функції держави в процесі їх реалізації перетворюються на завдання та функції безпосередньо самих державних службовців [98].

Тож, саме Загальні правила підкреслюють значення для державних службовців дотримання загальних норм поведінки, порядності, чесності, толерантності, моральних принципів та неупередженості. Від них очікується,

що вони відповідатимуть вимогам громадянського суспільства. Посадові особи повинні усвідомлювати, що їхню поведінку оцінюють не тільки колеги, але й громадяни, тому важливо уникати негативних відгуків з боку суспільства [98, с.17]. Загальні правила, як правовий акт, частково представляють етичні потреби, закріплені в українському законодавстві. Важливість цього документа в тому, що він намагається впровадити морально-етичні принципи в практичну діяльність державної служби. Однак, незважаючи на це, його впровадження не стало каталізатором реальних змін в етичних засадах роботи державних службовців, оскільки документ має скоріше декларативний характер.

З іншого боку, досвід інших країн, про який йшлося у попередніх розділах, показує, що в багатьох розвинених державах механізми правового закріплення етичних стандартів на державній службі є досить добре розвинутими. Ці механізми ефективно допомагають боротися з корупцією та забезпечувати високі етичні норми серед державних службовців. В Україні, на жаль, правове регулювання морально-етичних аспектів діяльності державних органів залишається недостатньо розвиненим.

Основні законодавчі акти України, зокрема Основний Закон 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 інші [44; 73; 74; 77; 78; 79; 80; 81], є важливою правовою основою для розвитку етики державної служби в Українієтичних принципів у державній службі та сприяють інтеграції цих стандартів відповідно до європейських вимог, у рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, сприяючи впровадженню європейських цінностей демократичного управління. Однак, ці документи лише частково регулюють питання професійної етики та надають обмежені рекомендації щодо її правового забезпечення. Визнано, що правове

урегулювання морально-етичних аспектів діяльності державних службовців є складним завданням, оскільки багато питань не піддаються нормативному контролю, оскільки відносяться до сфери моральних норм. Попри це, існує нагальна потреба у розробці основних принципів професійної етики в державній службі. Ми підтримуємо точку зору М. Рудакевич [86, с. 171], яка стверджує, що брак правових норм та належної організаційної системидля вирішення морально-етичних питань на державній службі, а також інших факторів, що є частиною етичної інфраструктури, перетворюють спроби впровадження професійної етики на формальні декларації, не підкріплені реальними змінами, як це спостерігається в деяких європейських країнах.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Зовнішня та внутрішня мотивація державних службовців в процесі забезпечення морально-етичних засад публічного управління в Україні

Ціннісні орієнтири державних службовців складають важливу основу їхньої професійної мотивації, яка значною мірою має вплив на манеру управління, процес ухвалення рішень та просування по кар'єрних сходах. Для ефективного впровадження нових підходів у діяльність державної служби необхідно досліджувати фактори, що мотивують службовців у їхній професійній діяльності. Саме мотивація є ключовим елементом, який забезпечує трансформації в системі державного управління. Однак питання професійної мотивації досі залишається недостатньо вивченим як на етапі відбору кадрів, так і в процесі виконання службових завдань.

Функції публічного управління відіграють критично важливу роль у забезпеченні поступу країни. Успішність роботи будь-якої установи визначається не лише якістю стратегічного планування та організацією процесів, але й професіоналізмом, ініціативністю, енергійністю та здатністю персоналу досягати визначених цілей. Саме тому мотиваційна функція набуває особливого значення.

Під час аналізу мотивації слід пам'ятати, що це внутрішній процес, який направляє поведінку людини в певному напрямку Мотивація, крім іншого, є механізмом, що стимулює людину до досягнення поставлених цілей — як особистих, так і пов'язаних із завданнями організації. Її можна визначити як стан, що спрямовує поведінку індивіда. Мотивація охоплює не лише зовнішні прояви діяльності, а й психологічний і емоційний стан, який забезпечує активність і сприяє досягненню результатів [19, с. 197].

Відповідно до Енциклопедії державного управління, мотивація описується як внутрішній процес усвідомленого вибору людиною моделі поведінки, що формується під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників. Вона відображає психологічний стан особистості, спрямований на задоволення потреб, які стимулюють і направляють її дії до досягнення конкретної мети [29, с. 280].

Мотивація співробітників, яка спрямована на ефективне виконання ними своїх обов'язків, має вирішальне значення, адже саме через зусилля працівників досягаються організаційні цілі.

Основним стимулом для діяльності державного службовця є його потреби, інтереси, мотиви та цінності. Мотивація визначає, де буде спрямована енергія, зусилля та знання працівника і як саме вони будуть використані. Під час аналізу професійної діяльності важливо враховувати мотиви службовця, оскільки різні мотиви можуть призводити до різних результатів [104]. Багато науковців вважають, що поняття «мотив» охоплює такі аспекти, як потреби, спонукання та бажання. Розуміння мотиваційних чинників дозволяє ефективніше впливати на працівників, а також раціонально використовувати їх професійні навички, досвід і компетентність [115].

Різні теоретичні підходи розглядають мотивацію державних службовців через сукупність понять, включаючи потреби, інтереси та ціннісні установки. Мотиваційна структура у професійній діяльності державного службовця включає як внутрішні, так і зовнішні впливи. Потреба перетворюється на внутрішнє спонукання до професійної діяльності лише тоді, коли вона сприймається працівником як інтерес, тобто як бажання задовольнити її певним чином. Потреби проявляються через бажання, інтереси та цілі, що є внутрішнім орієнтиром для дій службовця. Потреби службовців тісно пов'язані з їхніми інтересами, що є усвідомленням власних потреб і стимулом до дій у професійній сфері. Вимоги та уподобання складають основу ціннісного ставлення державного службовця до навколишнього світу,

а також визначають його діяльність у суспільстві. Ціннісні орієнтації займають ключове місце в структурі мотивації, що визначають напрямок професійної діяльності, надають їй значення, дозволяють приймати правильні рішення та регулювати поведінку. Тому мотивація, потреби, інтереси та етичні принципи є внутрішніми регуляторами поведінки державного службовця [18, с. 282–283].

Мотивація складається з двох складових: внутрішньої та зовнішньої. Внутрішня мотивація пов’язана з бажанням виконувати діяльність, яка відповідає індивідуальним уподобанням, тоді як зовнішня мотивація спрямована на досягнення цільового результату. Деніел Пінк пропонує три ключові ідеї, що дозволяють глибше зрозуміти суть внутрішньої мотивації: автономність (прагнення управляти своїм життям), вдосконалення (бажання розвивати навички у важливій для себе сфері) та усвідомлена мета (мотивація виконувати завдання, що мають цінність для суспільства або вищої ідеї, ніж просто особистий інтерес) [124].

Вітчизняний науковець А.М. Колот зазначає, що в реальній практиці важко чітко визначити межі впливу лише внутрішніх або зовнішніх мотивів, оскільки вони взаємно доповнюють один одного і перебувають у постійній взаємодії. Таким чином, основною метою керівника державної структури є стимулювання внутрішніх мотивів працівників через зовнішні фактори, оскільки саме внутрішня мотивація є головним рушієм їх дій [42].

У наукових працях мотивація часто розглядається як одна з функцій управлінської діяльності. Сучасне управління спрямоване на те, щоб переконати підлеглих та колег виконувати свої обов'язки на високому рівні, створити внутрішні стимули для ефективної роботи, підтримувати інтерес до праці, розвивати бажання досягати високих результатів та сприяти задоволенню від досягнутого. Тому для ефективного управління важливо розуміти мотиви та потреби державних службовців і правильно застосовувати стимули до праці. Мотивація особистості державного службовця є критично важливою в умовах сучасного розвитку державної

служби, адже досягнення суспільного блага можливе тільки за умови створення належної мотиваційної основи, яка стимулюватиме їх до продуктивної діяльності. Для цього потрібно використовувати методи та форми стимулювання, які сприятимуть високій результативності праці. Мотивація є основним чинником, що визначає ефективність роботи державних службовців [5, с. 39].

Морально-етичні проблеми публічної служби в контексті змін у державному управлінні досліджувала Н. Г. Сорокіна. У період із березня по червень 2019 року вона провела опитування, спрямоване на виявлення основних етичних викликів у роботі державних службовців. Збирання інформації проводилося в рамках курсів для підвищення кваліфікації державних службовців та представників місцевих органів влади, організованих Дніпропетровським регіональним інститутом державного управління при Національній академії державного управління при Президентові України. В опитуванні взяли участь 448 осіб віком від 22 років, що проживають у Центральній та Східній Україні [102].

Зважаючи на важливість цієї теми, авторка дослідження провела аналіз мотивації публічних службовців. На питання «Що приваблює вас у публічній службі?» опитані вказали, що їх головними мотивами є бажання приносити користь суспільству та відстоювати права громадян, а також забезпечення стабільного доходу — кожен із цих факторів отримав по 43,3% відповідей. Більшість респондентів одночасно вибирали обидва ці варіанти. Тобто серед державних службовців на фоні матеріальних стимулів також домінує патріотичне та морально-етичне прагнення служити суспільному добробуту.

Додатковий аналіз відповідей показав, що в свідомості українців поєднуються економічні та культурні мотиви при виборі публічної служби. Серед інших мотивів респонденти відзначили можливості для кар’єрного та професійного розвитку (38,2%), гарантії соціального та пенсійного забезпечення (34,2%), реалізацію власних ідей та ініціатив (33%), прагнення впливати на зміну системи (31,9%) та самореалізацію (31%). Встановлення

корисних зв'язків було важливим для 13,2% учасників опитування, а престиж публічної служби відзначили 11,6% респондентів. Найменш привабливими є можливості потрапити до еліти (4%) або отримати вигоду від незаконних дій (1,8%). Ілюстрація цих результатів подана на рис. 2.



Рисунок 2. Розподіл відповідей на запитання «Чим Вас приваблює публічна служба?», у відсотковому співвідношенні

Необхідно підкреслити, що тільки 11,6% опитаних вказали престижність державної служби як один із мотивів для початку роботи в цій сфері. Це знову підтверджує, що попри спроби реформаторів, імідж публічної служби залишається низьким. Головними факторами, що погіршують репутацію публічної служби та зменшують її привабливість серед населення, є висока кадрова плинність, невиконання в повному обсязі соціальних гарантій, недостатній рівень фінансового забезпечення, а також невирішення базових потреб працівників, що негативно впливає на ефективність управлінських процесів. При цьому варто підкреслити, що авторитет публічної служби відіграє ключову роль, оскільки саме державні службовці реалізують ідеї державності в практичній площині [91].

Визнання престижу публічної служби виступає одним із показників якості функціонування державної влади, її стабільності та спроможності відповідати очікуванням суспільства. Якщо в 1990-х роках в Україні населення здебільшого орієнтувалося на покращення соціально-економічного

становища, то нині акценти змістилися на етичне та духовне збагачення громадян, розвиток культури та підсилення ідеологічних і моральних цінностей. Тому питання зростання престижу публічної служби залишається актуальним і в сучасних умовах.

Приємним є те, що лише незначна частина респондентів (1,8%) розглядає публічну службу як можливість для отримання неправомірної вигоди через незаконні методи. Це свідчить про те, що більшість державних службовців не прагнуть використовувати своє службове становище для особистої вигоди. Водночас, беручи до уваги значний рівень корупції в структурах державного управління, слід зазначити, що частина респондентів, як вважає Н. Г. Сорокіна, могла свідомо уникати прямого висловлення свого справжнього ставлення до цієї проблеми. Результати відповідей на це питання мають цікаву залежність від гендерних і вікових характеристик респондентів (табл. 2) [102].

Таблиця 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

Узагальнюючи аналіз основних причин вибору кар’єри у сфері публічної служби серед чоловіків і жінок, можна зробити висновок, що жінки переважно обирають її через економічні чинники, такі як стабільний дохід, соціальний захист і пенсійне забезпечення. Натомість чоловіки більше

зосереджуються на морально-етичних аспектах, зокрема служінні суспільству та державі, а також можливості для самореалізації. Це можна пояснити тим, що сучасні жінки часто прагнуть до економічної незалежності, і стабільний заробіток дає їм можливість бути фінансово автономними або навіть забезпечувати свої родини. Як зазначає Л. О. Воронько, на даний час необхідно створити умови для забезпечення кар'єрного росту жінок на державній службі, що включає належну оплату праці, враховуючи їхні кваліфікацію, здібності та участь у діяльності організації, особливо для тих, хто має вищу освіту та наукові ступені у галузі державного управління [14]. У випадку з чоловіками, для них важливішими є аспекти самореалізації та професійного розвитку, а не лише стабільний дохід. Це підтверджують результати дослідження Н.Г. Сорокіної, згідно з якими 52 % чоловіків вказали, що їх приваблює служба державі та суспільству, тоді як для лише 29 % чоловіків важливіше отримувати постійну заробітну плату, порівняно з 48 % серед жінок. Таким чином, державні службовці-чоловіки надають меншу значущість матеріальному стимулюванню і більше цінують можливість служити суспільству.

При вивченні впливу віку на привабливість публічної служби можна побачити, що з віком збільшується значущість фінансових та економічних факторів, а морально-етичні мотивації стають менш важливими. Зокрема, молодші респонденти до 35 років більше зосереджуються на професійному зростанні, можливості служити державі і самореалізації, тоді як респонденти віком 36-45 років акцентують увагу на стабільній заробітній платі та прагненні служити державі. Серед осіб старше 46 років пріоритет надається соціальній захищеності та стабільному доходу, а бажання служити суспільному благу відходить на третє місце.

Цікавими є результати опитування державних службовців, проведеного у 2014 році, згідно з яким 50% респондентів визначили «бажання реалізувати свої творчі та організаторські здібності» як основну причину вибору професії. Ці показники суттєво перевищують інші варіанти відповідей, серед

яких: «необхідність знайти роботу» – 31,3 %, «бажання вирішити власні проблеми» – 30,9 %, «можливість зробити корисний внесок у життя суспільства» – 29,7 % [70, с. 7].

Аналіз даних дозволяє зробити висновок, що в сучасному контексті державної служби спостерігається психологічна зміна мотивацій державних службовців. Так, попри певні прагматичні чинники, що визначають мотивацію більшості держслужбовців, основним мотивом їхнього вступу на державну службу залишається прагнення покращити добробут суспільства та допомогти людям. Це контрастує з результатами соціологічного опитування 2014 року, де така мотивація не була визначальним фактором. Таким чином, ефективність мотиваційної системи в державній службі впливає не тільки на її чисельність та професіоналізм, але й на рівень довіри і поваги з боку громадян, а також на те, як буде оцінюватися діяльність органів публічної влади в суспільстві.

Слід ще раз підкреслити важливість покращення як матеріальних, так і моральних стимулів для підвищення результативності праці державних службовців в Україні. Без використання сучасних підходів до матеріального заохочення повноцінна мотивація працівників неможлива. Тому при створенні політики мотивації необхідно враховувати комплексний підхід, поєднуючи фінансові та нематеріальні стимули. З метою визначення найсуттєвіших стимулів для сьогоднішніх державних службовців Н. Г. Сорокіна поставила респондентам запитання: «Що, на вашу думку, є головним чинником, що спонукає до ефективного виконання службових обов’язків?». Згідно з відповідями, більшість державних службовців вважають, що основними факторами є як економічні, так і морально-етичні аспекти служби, хоча матеріальні стимули на даний момент залишаються пріоритетними (див. рис. 3) [102].



Рисунок 3. Основні фактори, що впливають на ефективність виконання посадових обов'язків державними службовцями, у відсотках:

З рисунка видно, що основним чинником, що сприяє успішному виконанню посадових обов'язків, для більшості респондентів є фінансове заохочення – цей стимул зазначили 76,1 % працівників органів державної влади. Для більш ніж половини державних службовців (55,8 %) значущість їхньої професійної діяльності для суспільства є основним мотивуючим фактором. Третю позицію серед стимулів посідає бажання відповідати очікуванням керівництва (43,5 %), а четверту – прагнення до професійного зростання (43,1 %). Також майже третина опитаних (36,4 %) зазначили, що важливим стимулом є контроль за виконанням вищестоящих наказів. Крім того, моральне заохочення від керівництва є значущим стимулом для 31 % державних службовців. Найменше серед опитаних людей, які були б зацікавлені в отриманні незаконних доходів, лише 1,6 % респондентів [91].

Всевідомо, що мотиваційна система включає в себе два ключових елементи: стимулювання матеріального і нематеріального характеру. Без застосування сучасних підходів до мотивації працівників у вигляді як матеріальних, так і нематеріальних методів заохочення, ефективне управління трудовою діяльністю неможливе. Матеріальна мотивація,

зазвичай, орієнтована на задоволення базових потреб працівників (фізіологічних і потреби в безпеці), а з їх задоволенням виникають потреби вищого рівня, такі як потреби в авторитеті та самореалізації, для задоволення яких спрямовані нематеріальні стимули [96, с. 59].

З підвищенням значення особистісних факторів у роботі державних службовців набувають важливості методи мотивації, що базуються на морально-психологічних аспектах. Ключовою ідеєю таких підходів є визнання того, що поряд із матеріальними стимулами велике значення мають нематеріальні чинники. Серед них: самоповага, відчуття досягнень, емоційне задоволення від роботи, а також гордість за організацію, у якій працює службовець. Як вказують А. Мацокін і А. Перерва, до морально-психологічних методів мотивації можна віднести такі аспекти [51]:

– створення таких умов, за яких державні службовці відчувають професійну гордість за свою участь у виконанні завдання і беруть на себе відповідальність за його результати;

– наявність виклику, який дає можливість кожному службовцю відчути свою важливість, проявити здібності та успішно виконати завдання;

– визнання авторства результатів;.

– публічне визнання заслуг, яке може включати висловлення подяки, вручення нагород, медалей та грамот;

– високі цілі публічної служби, що мотивують людей до продуктивної та інколи самовідданої роботи;

– створення сприятливого морально-психологічного клімату в колективі, що включає взаємну повагу, довіру, толерантність до недоліків і турботу про інтереси кожного;

– стимулювання через довіру – надання автономії у плануванні діяльності, свобода у прийнятті рішень, доступ до додаткової інформації;

– стимулювання через вплив – залучення до атестаційних, оцінювальних та конкурсних комісій, участь у підготовці важливих рішень або документів, участь у вирішенні конфліктів;

– кар'єрний розвиток, який є одночасно економічним стимулом для підвищення заробітної плати, організаційним мотиватором для виконання більш цікавих і змістовних завдань, а також моральним стимулом, який вказує на визнання рівня професіоналізму, заслуг та авторитету працівника через підвищення його статусу в організації [51].

Таким чином, можна зробити висновок, що для сучасних державних службовців важливе значення мають морально-психологічні фактори мотивації, такі як усвідомлення соціальної важливості роботи (що охоплює пункти 1 і 5), бажання відповідати вимогам керівництва (пункти 2 і 7), прагнення до посадового зростання (пункт 9) та моральне заохочення з боку керівництва (пункт 4). Ці чинники знаходяться на схожому рівні і є суттєвими для підвищення ефективності діяльності службовців. Однак не слід нехтувати й економічними методами мотивації, оскільки низький рівень матеріального забезпечення негативно впливає на моральний стан працівника, знижуючи ефективність роботи і зменшуючи значення позитивного морально-психологічного клімату, поваги та репутації в колективі. Тому економічні стимули, такі як заробітна плата, премії та фінансова підтримка, залишаються головними для державних службовців, що підтверджується результатами дослідження Н.Г. Сорокіної [102]. Невдоволення матеріальними умовами роботи має значний негативний вплив на людину, що перешкоджає розвитку інших мотиваційних чинників. Інакше кажучи, неможливо ефективно стимулювати працівника і розкрити його потенціал, якщо він переживає через недостатній соціальний захист. Ідеальна система мотивації має бути комплексною, поєднуючи як економічні, так і нематеріальні методи.

На думку Н. Ф. Артеменко, мотиваційна система для працівників державної служби повинна стимулювати розвиток їхньої творчості,

заохочувати ініціативність, сприяти налагодженню партнерських відносин у колективі й забезпечувати гармонію між особистими прагненнями працівників та цілями публічної служби. Мотивація сприяє формуванню ініціативного і активного службовця, який прагне досягати великих результатів, здатного до творчої та інноваційної діяльності, орієнтованого на досягнення важливих кінцевих цілей [5, с. 45].

Отже, важливо підкреслити, що мотиваційні чинники у державних органах можуть змінюватися, однак розвиток морально-етичних основ публічної служби залежить від впровадження ефективних підходів стимулювання економічних та й соціальних. Це можуть бути, зокрема, надання житла, заробітна плата, премії за результатами роботи, різноманітні заохочення, включаючи подарунки. Крім того, важливу роль відіграють морально-психологічні методи мотивації, такі як самоповага, визнання досягнень, публічне визнання (почесні грамоти, нагороди тощо), моральне задоволення від роботи та гордість за колектив, стимулювання через залучення до важливих комітетів і груп. Створення сприятливих умов для державних службовців допоможе реалізувати їхній потенціал, підвищити рівень національної свідомості, зміцнити орієнтацію на служіння суспільству та покращити результативність виконання професійних обов’язків. Від ефективної мотивації залежить не тільки кваліфікація кадрів та результативність діяльності публічної служби, але й рівень довіри та поваги громадян до органів влади.

3.2. Шляхи відновлення довіри до влади в контексті демократизації публічного управління

Довіра до органів влади, зокрема до публічних установ, є ключовим елементом для успішного функціонування демократичних механізмів управління. Без наявності громадської довіри неможлива ефективна діяльність ані економічних, ані політичних інституцій. Реалізація значущих

реформ у державі неможлива без участі громадян та без їхнього довірливого ставлення до процесу. Незважаючи на різноманіття суспільних моделей, довіра виступає важливим фактором для встановлення співпраці між владою і громадянами. Лідери всіх рівнів державного управління повинні зосереджуватися на розвитку та підтримці довірчих відносин. Недостатня комунікація на політичному рівні суттєво підриває довіру громадян до органів влади. Зростання довіри до публічної адміністрації є однією з нагальних потреб сучасності, адже саме довіра виступає ключовим елементом ефективного управління та важливою передумовою для реалізації реформ. Довіра – це складний соціальний феномен, який визначає стійкість і гармонійність соціальних зв'язків. Рівень довіри або недовіри громадян до влади є безпосередньою оцінкою її ефективності, тому рівень довіри можна трактувати як один із основних індикаторів результативності її діяльності. Зазначено також, що рівень довіри до публічної влади визначається загальним враженням від її роботи, оскільки рівень життя громадян прямо залежить від ефективності діяльності влади.

Значення феномена довіри до влади визнається вже тисячоліттями. Конфуцій вважав, що для ефективного управління державою необхідно три складові: наявність достатньої кількості їжі, зброї та довіра народу до правителя. За його словами, навіть за умови гострої нестачі ресурсів, як-от зброї чи харчів, влада не зможе втриматися без підтримки народу. Згідно з його вченням, довіра можлива лише до тих, хто готовий віддати пріоритет інтересам держави над особистими. Криза довіри спостерігається не тільки в державах з перехідною економікою, але й у розвинутих демократичних країнах, що привертає увагу дослідників по всьому світу. Науковці досі не мають єдиного погляду на природу довіри через різноманітність концептуальних підходів до цього поняття. Наприклад, в англійській мові для позначення довіри використовуються різні терміни: confidence, trust, faith. І в інших мовах також немає єдиного визначення цього терміну.

За словами С. Касталдо, причиною різноманітних трактувань довіри є її асоціація з різними соціальними явищами. Після проведеного контент-аналізу основних визначень довіри, він виділив п'ять основних підходів:

– довіра пов'язана з очікуваннями, переконаннями, волевиявленням або орієнтирами.

– довіра виявляється стосовно різних об'єктів, зокрема до інших осіб, груп, організацій чи суспільних інститутів.

– довіра часто описується через поведінку або дію, що підкреслює її діяльнісний аспект.

– визначення довіри включає результати її впровадження, при цьому передбачається, що дії того, кому довіряють, можуть бути спрогнозовані та позитивно оцінені.

– роз'яснення довіри включає ризикованість ситуації при прийнятті рішень [121].

Довіру можна визначити як впевненість у чесності, щирості чи правильності іншої особи або явища. Однак, залежно від сфери досліджень, це поняття має свої нюанси. Наприклад, у соціології та психології довіра трактується як впевненість у порядності, доброзичливості й передбачуваності дій іншої людини. У економічній сфері довіра є надзвичайно важливою, оскільки її відсутність може призвести до дефіциту інвестицій, підвищення трансакційних витрат та, в кінцевому рахунку, до уповільнення економічного розвитку. У бізнесі, де завжди присутній елемент ризику, довіра є ключовою складовою, без якої неможливе нормальне функціонування.

У контексті політології довіра розглядається як важливий інструмент підтримання політичної стабільності та гармонії в суспільстві. Хоча її наявність є бажаною для демократичних систем, навіть у нестабільних демократіях довіра відіграє роль базису для досягнення суспільної злагоди та стабільності.

Марін Мрчела, очільник GRECO (Група держав проти корупції), акцентує увагу на тому, що дефіцит довіри до державних інститутів негативно позначається на економічному розвитку, а також сприяє поширенню популістських і радикальних ідей. Тобто, корупція та інші форми неетичної поведінки у владі призводять до зростання популізму і радикалізму, підживлюваних незадоволенням громадян управлінням суспільними процесами [136].

У дослідженні «Довіра та державна політика», оприлюдненому ОЕСР (Організацією економічного співробітництва та розвитку), стверджується, що довіра є важливою складовою результативного держуправління. Втрата довіри громадян може мати серйозні наслідки, особливо у періоди економічних труднощів, безробіття та соціальної нерівності. Дослідження показують, що існують дві основні стратегії для відновлення довіри: забезпечення високого професіоналізму у виконанні службових обов'язків та прийняття рішень, базованих на етичних і моральних принципах. Ці стратегії є основою для відновлення довіри між урядом і громадянами в різних галузях державної політики [137].

Український дослідник О. Вишняк підкреслює, що довіра до політичних та державних інститутів (так само, як і до інших суспільних організацій) охоплює, перш за все, очікування громадян щодо їхніх майбутніх дій, а не лише оцінку минулого. Отже, можна вести мову про існування або відсутність так званого «кредиту довіри» до певних інституцій, що є очікуванням на позитивні зміни в майбутньому. Якщо такого кредиту немає, це свідчить про впевненість громадян у тому, що поліпшення в діяльності цих інституцій не відбудеться [12, с. 32].

Багато соціологічних установ постійно здійснюють моніторинг довіри громадян до різних владних органів, що підтверджує зниження цього показника до рівня, який можна вважати критичним. Проте, фокусуючись на проблемах, пов'язаних із нестачею довіри, дослідники часто не звертають достатньої уваги на методи її відновлення.

У своєму дослідженні морально-етичних аспектів державної служби під час трансформаційних процесів влади Н.Г. Сорокіна виявила найбільш ефективні кроки для відновлення довіри громадян до органів влади, зокрема з точки зору державних службовців, що брали участь у опитуванні. Респондентів запитали: «Який із запропонованих заходів, на вашу думку, є найефективнішим для підвищення довіри громадян до публічних службовців?». Державні службовці мали ранжувати ці кроки від 1 до 4, де 4 позначає найбільш пріоритетний захід, а 1 – найменш значущий. Результати ранжування представлені в таблиці 3 [102].

Таблиця 3

Оцінка кроків за ступенем їх ефективності (1 – найменш ефективний крок, 4 – найефективніший крок), у відсотковому співвідношенні до загальної кількості

Можливі кроки / Значимість кроків	1 %	2 %	3 %	4 %	Не відповіли
Збільшення доступності та прозорості діяльності органів влади	15,4	20,8	27	29,2	7,6
Поліпшення моральної атмосфери в публічній службі, оновлення складу кадрів, зокрема на керівних позиціях	16,7	21,4	25,7	28,1	8
Неминучість покарання для осіб, які порушують законодавство України, та інформування громадськості про ці факти	10,9	13,6	18,8	49,3	7,4
Регулярне встановлення продуктивних комунікацій з громадянами, надання їм інформації про досягнуті успіхи, існуючі недоліки та актуальні проблеми	27	19	22,1	22,8	9,2

При вивченні отриманих результатів варто зазначити, що найефективнішим способом підвищення рівня довіри до державних службовців, за думкою респондентів, є обов'язкове покарання порушників законів України. Цей крок отримав найбільше позитивних оцінок (оцінка «4») від 49,3 % опитаних. Оцінки, що посередині («3» та «2») дали відповідно 18,8 % і 13,6 % респондентів, а 10,9 % вказали на неефективність цього кроку.

Другим за ефективністю кроком респонденти визначили посилення прозорості та відкритості влади. Цей крок був оцінений на рівні «4» 29,2 % опитаних. Третім важливим кроком стало покращення етичного клімату в публічній службі та оновлення кадрового складу, зокрема керівних позицій, що отримало 28,1 % найвищих оцінок. Четвертим йде важливість регулярного зв'язку з громадськістю, включаючи інформування про досягнення, проблеми та недоліки (22,8 % оцінок «4»). Загалом, на основі початкових даних, більшість запропонованих заходів викликали позитивну реакцію у респондентів, оскільки найвищі оцінки переважають серед перших трьох кроків.

З нашої точки зору, варто детальніше розглянути кожен із запропонованих кроків і визначити їх значення для відновлення довіри до органів публічної влади.

Аналізуючи дослідження Н.Г. Сорокіної, можна зробити висновок, що сьогоднішнє суспільство чекає від держави рішучих дій щодо покарання корупціонерів на публічній службі. Це питання є надзвичайно актуальним для України, де принцип невідворотності покарання втрачає свою силу через корупційні практики, які дозволяють уникати відповідальності на різних етапах розслідування. Причинами цього можуть бути як корупційні зв'язки між різними групами, так і конкуренція між антикорупційними структурами, а також тривала процедура судового розгляду справ, пов'язаних із корупцією [102].

У сучасній науці досі немає єдиного визначення антикорупційних заходів держави, а також функцій державного управління у боротьбі з корупцією. Оскільки автори по-різному підходять до аналізу цього явища, формулювання визначення корупції варіюється. Проте загальним є те, що всі підходи розглядають корупцію як суспільно небезпечне явище з точки зору державних інтересів.

Одне з найбільш поширених визначень корупції належить організації Transparency International, яка визначає корупцію як «зловживання довіреною

владою для досягнення особистої вигоди. Корупція може бути класифікована як велика, дрібна чи політична, залежно від обсягу втрат та сфери її прояву» [145].

Делія Феррейра Рубіо, керівник Transparency International, зазначає, що корупція й надалі процвітатиме в країнах, де демократичні інститути неефективні, а популістські та недемократичні політики використовують її задля досягнення власних цілей [144].

За даними Індексу сприйняття корупції 2018 року, більшість держав не здатні належним чином контролювати корупцію, що ще більше ускладнює кризу демократії на глобальному рівні.

Варто зауважити, що в Україні за останні роки було прийнято ряд важливих законів, які мали на меті покращити ситуацію в боротьбі з корупцією. У 2014 році відбувся значний перегляд розподілу функцій між державними органами у питаннях антикорупційної політики, що повинно було мати позитивний вплив на зменшення корупційних проявів у владі. Проте, згідно з результатами досліджень, рівень корупції в органах влади майже не змінився. Це підтверджують дані опитування Н.Г. Сорокіної, де більшість державних службовців (53%) вказали, що рівень корупції залишився незмінним після Революції Гідності. Лише 8 % опитаних зазначили зниження рівня корупції, а кожен третій респондент зафіксував часткове зменшення корупційних проявів [102].

Згідно з альтернативним звітом щодо реалізації державної антикорупційної політики, з 44 запланованих заходів на 2014–2017 роки, до лютого 2019 року було повністю виконано лише 11, частково здійснено 23, а 10 заходів залишились без виконання [37, с. 31].

Крім того, жодна з цілей, зазначених у Антикорупційній стратегії на 2014-2017 рр., не була виконана в повному обсязі. На цей момент в Україні відсутній основний стратегічний документ у сфері боротьби з корупцією, що призводить до розбалансованості та неефективності діяльності антикорупційних інституцій, а також до того, що інші державні органи та

місцеві влади проводять антикорупційні заходи за власними переконаннями або не реалізують будь-яких подій у згаданій сфері [37, с. 18].

Те, які конкретно кроки необхідно вжити для боротьби з корупцією у публічних органах, залежить від соціальних умов та загального ставлення до цього явища в суспільстві. Виявляється, що те, що в одній країні вважається корупцією, в іншій може бути звичайною частиною бізнес-практики. Тому кожна країна повинна розробляти власні стратегії боротьби з корупцією, орієнтуючись на свої специфічні потреби та умови.

До основних антикорупційних кроків у публічних органах, на нашу думку, відносяться: визначення корупції як серйозного правопорушення на національному рівні (зокрема, внесення до чорного списку компаній, які беруть участь у корупційних схемах під час укладання міжнародних угод); припинення монополії чиновників у державному управлінні (встановлення чітких меж повноважень, випадкова ротація кадрів, контроль за якістю державних послуг, децентралізація управлінських процесів); створення прозорих та ефективних законодавчих норм; зміцнення відповідальності публічних службовців, розробка системи мотивації для підвищення ефективності їх роботи; мінімізація особистих контактів між службовцями та одержувачами державних послуг (автоматизація процесів); забезпечення неминучості покарання для тих, хто залучений до корупційних дій; формування антикорупційних комісій; інформування громадян про їхні права тощо.

Міжнародний досвід свідчить, що для досягнення успіху в боротьбі з корупцією важливими є наявність політичної волі та підтримки з боку уряду, а також скасування системи покровительства (наприклад, через залучення іноземних фахівців на керівні посади або консультантів на обмежений термін). Також важливою є активна участь бізнес-спільнот і податкових асоціацій у антикорупційних ініціативах, а також послідовність і крок за кроком здійснювані реформи.

У процесі розробки методів боротьби з корупцією важливо не дозволити, щоб виявлення і покарання корупціонерів ставало самоціллю. Натомість, ці заходи мають бути спрямовані на зміцнення довіри до органів влади, розвиток таких етичних норм, що унеможливлюють використання корупції як інструменту вирішення бізнесових питань [99].

Складність цієї проблеми полягає в тому, що фактори, які сприяють корупції, можуть мати різний ступінь впливу та часто взаємопов'язані між собою. Наприклад, можна стимулювати доброчесність через підвищення зарплат державним службовцям або посилити покарання за корупційні дії, підвищити ймовірність виявлення корупціонерів, а можна застосувати обидва підходи одночасно. Проте визначити, що з цього буде ефективнішим, дуже важко.

Особливо важливу роль відіграють державні ініціативи, спрямовані на підвищення правової свідомості громадян, формування нетерпимості до корупційних практик та розвиток інституту громадського контролю за дотриманням українського законодавства. Це допоможе зменшити фактори, які створюють умови для корупційних ризиків у діяльності публічних органів.

Вивчення корупційних причин в публічній владі свідчить, що це явище не має одного простого пояснення. Зазвичай вважається, що корупція є результатом складного законодавства чи неправильно трактованих функцій органів влади. Однак проблема не лише у нормативних актах чи недостатній професійній етиці. Суспільство вже втомилося від численних гучних затримань, що не приводять до реальних результатів. Громадяни очікують на справедливість і відновлення корупційних коштів у бюджеті, а також правомірне покарання за скоєні корупційні злочини.

Як зазначалося раніше, одним із найважливіших кроків для підвищення довіри до державних службовців є посилення прозорості та відкритості влади. 29,2 % респондентів оцінили цей крок на «4». Важливим фактором участі громадян у державному управлінні є забезпечення прозорості

діяльності державних органів влади. Доступ до інформації є основою контролю з боку громадськості і основним чинником для розвитку громадянського суспільства. Прозорість сприяє ефективній роботі органів публічної влади та місцевого самоврядування, забезпечуючи постійну взаємодію між владними структурами та громадянами.

Як зазначає В.Ф. Нестерович, важливою складовою поліпшення ситуації є підтримка інститутів, які реалізують принципи відкритості та прозорості у діяльності публічних органів, зокрема через створення спеціалізованих підрозділів, що реально мотивують громадян брати участь у процесах управління [56, с. 72]. Це дозволить запобігти зловживанням і порушенням правил, що виникають у діяльності публічних органів. Низька прозорість роботи цих органів завжди створює умови для корупційних проявів.

Прозора урядова політика, орієнтована на залучення громадян і забезпечення доступу до інформації, може бути важливим чинником у зміцненні довіри населення [103, с. 126]. Питання удосконалення довіри є пріоритетним для «Організації економічного співробітництва та розвитку» (ОЕСР), міжнародної структури, що займається розробкою ефективної політики для поліпшення якості життя. Метою ОЕСР є створення політики, яка сприятиме розвитку, рівності, можливостям і благополуччю кожної людини. Члени цієї організації розробили ряд ініціатив, що забезпечують відкритість урядів, починаючи від прозорості інформації та консультацій до повної реалізації політики відкритого уряду. Ці ініціативи спрямовані на підвищення рівня довіри громадськості: 61% країн ОЕСР визнають, що основною метою їхніх інвестицій у відкритість є довіра громадян. Крім того, країни, що реалізують стратегію відкритого уряду, заснували міжнародну ініціативу «Партнерство відкритого уряду» (OGP), в рамках якої 19 держав-членів ОЕСР зобов'язуються дотримуватися загальних стандартів.

Для вступу в OGP уряди мають захищати принципи відкритості та прозорості через підписання Декларації відкритого уряду. Країни, що вступають до ініціативи, повинні відповідати певним вимогам і проходити

аудит відповідно до цінностей партнерства. Перед затвердженням плану дій, учасники мають визначити відповідальні органи влади та організувати співпрацю з громадянським суспільством для забезпечення прозорості в процесі участі. Основні критерії, за якими оцінюються країни, що бажають приєднатися до відкритого уряду, включають фінансову та податкову прозорість, доступ до інформації, публікацію активів державних посадовців та залучення громадян до управлінських процесів. Для OGP важливо, щоб країни, які долучаються до ініціативи, виконували вимоги демократичного управління і дотримувалися цінностей, закріплених у Декларації відкритого уряду [138].

Отже, підвищення рівня відкритості органів влади, зокрема через покращення системи нагляду та контролю, сприяє значному зростанню довіри громадськості до влади. Відтак, реалізація принципів прозорості та відкритості в роботі публічних органів є основним елементом процесу демократизації, формування активного громадянського суспільства, розвитку співпраці між громадянами та владою, а також зменшення рівня корупції.

Третім за ефективністю кроком, згідно з оцінками респондентів, є поліпшення морального клімату в державній службі та оновлення кадрового складу, особливо на керівних позиціях (28,1% оцінок «4»). Оновлення кадрів має важливе значення для зміцнення довіри суспільства до державних службовців. Державна служба є специфічною професією, яка вимагає не тільки широких повноважень, а й великої відповідальності за загальний стан справ у суспільстві. Рівень професіоналізму, прозорість і кваліфікація державних службовців мають прямий вплив на задоволення законних потреб громадян, імідж держави, її сталий розвиток та здатність змагатися на міжнародній арені. Довіра до органів влади формується через взаємодію громадян із державними установами.

Слід нагадати, що засновник державної служби в Україні, Гетьман Української Держави Павло Скоропадський, у 1918 році, оцінюючи діяльність державних структур, відзначав: «Я не стверджую, що їхня робота є

бездоганною, адже багато осіб не відповідають необхідним стандартам ані за рівнем знань, ані за моральними якостями, але для того, щоб очистити ці установи, потрібно більше часу» [26]. Минуло більше століття, але ситуація мало змінилася. Напевно, настав час розробити єдину стратегію для створення висококваліфікованого публічного управління в Україні.

Сучасні стандарти, що висуваються до працівників державної служби, сформовані у громадській свідомості, включають патріотизм, відданість справі та громадянську мужність. Україні сьогодні потрібні люди, які готові ставити національні інтереси вище за особисті і виконувати важливі державні функції навіть у складних обставинах. Отже, доброчесність публічної влади стає основною моральною вимогою суспільства з великим соціальним значенням [107, с. 70].

Важливою складовою успіху є впровадження системи відбору висококваліфікованих кадрів на державну службу, які не лише відповідатимуть вимогам професіоналізму, а й дотримуватимуться стандартів доброчесної поведінки. Досягнення високих етичних стандартів серед державних службовців має бути забезпечено шляхом посилення вимог до доброчесності публічної влади, закріплених у Конституції України.

Одним із ключових кроків є встановлення постійного конструктивного діалогу з громадськістю, регулярне інформування про досягнення, недоліки та актуальні виклики (22,8 % найвищих оцінок). Одним з дієвих способів відновлення довіри та формування ефективних суспільних взаємозв'язків є регулярний діалог між органами влади та населенням, який сприяє вирішенню актуальних соціальних проблем.

На нашу думку, одним з найбільш результативних варіантів для впровадження такого підходу в Україні є реалізація масштабних проєктів, подібних до тих, що успішно були здійснені у Польщі, в особливості, програми «Прозора Польща», а також ініціативи «Приязна адміністрація». Основною метою цих ініціатив є впровадження чітко визначених адміністративних процедур у публічних установах, заснованих на етичних

принципах поведінки державних службовців, що забезпечить надання якісних управлінських послуг громадянам і покращить механізми залучення громадськості до процесу ухвалення рішень на користь місцевих громад.

Програма «Прозора Польща» стала найбільшим та найважливішим проєктом такого типу в Польщі. Її метою було підвищення ефективності місцевого самоврядування, і вона здобула широку популярність. Участь у ній взяли близько 800 претендентів з усіх куточків Польщі, що становить більше 30% всіх гмін і повітів у країні. Тими, хто започаткував цю самостійну ініціативу, стали стали кілька організацій, таких як Фундація розвитку місцевої демократії, Фундація Стефана Баторія, Газета Виборча, Центр громадянської освіти та Польсько-Американська фундація свободи. Без сумніву, програми, що реалізуються в Польщі з 2000 року, допомагають в накопиченні та поширенні найкращих практик управління, мають антикорупційну спрямованість і зміцнюють зв'язки між органами влади та громадськістю. Завдяки зворотному зв'язку такі проєкти сприяють швидкому переходу соціальної системи до більш сучасного та ефективного функціонування.

Ключовою особливістю таких комплексних ініціатив є те, що вони реалізуються не через примус з боку вищих органів, а здебільшого на добровільній основі, із ініціативи громадських організацій та з активною участю різних категорій населення. Такий підхід сприяє зміцненню громадянського суспільства, посиленню демократичних засад управління, підтримці принципу верховенства права та формуванню у суспільстві антикорупційних настроїв, стимулюючи активну участь громадян у процесах місцевого самоврядування [90, с. 65].

Варто зазначити, що рівень довіри до органів державної влади є важливою характеристикою суспільних відносин і соціокультурним феноменом, який значною мірою визначає результативність державної політики у формуванні соціально орієнтованого суспільства, розвитку демократичних процесів та соціально-економічного зростання країни в цілому. Проте дані соціологічних досліджень, проведених за роки незалежності

України, показують значну недовіру громадян до практично всіх органів влади. Відновлення довіри до державних інститутів стає особливо важливим під час тривалої політичної кризи [69, с. 223].

Отже, довіра є основним фактором ефективності публічного управління та важливою умовою для стабільного і передбачуваного розвитку держави. Вона є одним з основних інтелектуальних ресурсів влади, що необхідні для досягнення важливих соціальних результатів. Крім того, довіра передбачає добровільне прийняття громадянами зобов'язань щодо виконання функцій суспільства. Як зазначає Т. Василевська, довіра до органів управління надає діяльності влади значення, стимулює працю державних службовців, підвищує оцінку їх внеску, зміцнює професійну гідність і самооцінку, що, в свою чергу, сприяє формуванню етичних механізмів, які запобігають використанню влади в особистих інтересах [9, с. 22-23]. У рамках громадянського суспільства довіра формуються через забезпечення прозорості діяльності органів публічної влади, що дозволяє громадянам зрозуміти суть, наміри та обов'язки, що виникають у конкретних сферах діяльності, а також через ефективне вирішення важливих соціальних проблем на основі захисту інтересів громадян.

У нинішніх умовах значення довіри для забезпечення стабільного розвитку країни постійно зростає. Забезпечення соціальної надійності, стабільності та передбачуваності взаємодій, а також зменшення ризиків є необхідними для успішного розвитку держави та підтримки соціальної стабільності. У демократичному суспільстві громадяни повинні мати впевненість у стабільності та ефективності влади. Крім того, суспільство має бути переконане в прозорості та чесності органів державної влади, а також у їхній здатності діяти ефективно, з урахуванням етичних стандартів та норм. Для цього важливо розвивати етичну культуру серед державних службовців, пропагувати знання норм етикету та стандартів поведінки. Ввічливість, коректність, повага, стриманість та високий рівень комунікаційної культури мають стати нормами у взаємодії службовців з громадянами.

ВИСНОВКИ

В результаті вивчення етичної складової діяльності державного службовця в умовах демократизації публічного управління в Україні отримано наступні висновки.

Впровадження реформ в Україні вимагає особливої уваги до формування якісного кадрового складу органів державної влади, підвищення морально-етичних стандартів, рівня професійної освіти та компетенцій державних службовців. На сьогоднішній день у державному управлінні спостерігається значний брак як загальної культури, так і професійних навичок серед працівників, відсутність дієвих лідерів і обдарованих керівників. До того ж існують численні проблеми, пов’язані з неефективністю прийняття управлінських рішень, недостатньою відповідальністю і слабкою мотивацією службовців. Крім того, спостерігається надмірна бюрократизація системи публічної служби, а довіра громадян до органів влади залишається на вкрай низькому рівні.

Важливе місце в обговореннях ефективності публічного управління займає етика державного службовця. У суспільстві утвердилось уявлення про те, що етичні стандарти службовців деградували, а випадки порушень з їхнього боку стали частішими. Проблема відновлення довіри до публічних інститутів набуває глобального значення, тому держслужбовці мають відповідати вимогам цього процесу, зміцнюючи етичні принципи своєї діяльності. Неправомірні та неетичні дії службовців негативно впливають на рівень громадянської довіри до державних інституцій і підривають основи демократичного суспільства, що набуває особливої гостроти в умовах воєнного стану.

Професійна етика держслужбовців є системою морально-правових норм і принципів, яких вони мають дотримуватися під час виконання своїх обов’язків у сфері публічного управління. Етика професії окремих категорій службовців відображає загальні та специфічні риси системи публічної служби,

що повинно бути закріплено в нормативно-правових актах, а також враховано при розробці теоретичних засад професійної етики.

Однією із головних цілей сучасної держави є створення ефективно працюючої системи публічної влади, яка забезпечує відповідальне і справедливе захист прав та інтересів громадян. Підготовка кваліфікованих спеціалістів, здатних ефективно працювати, є ключем до досягнення стратегічних цілей, поставлених перед державною службою в рамках європейської інтеграції України. Лише компетентні державні службовці, які вміють виконувати свої обов'язки ефективно, можуть гарантувати результативність діяльності публічних інститутів.

Проаналізовано теоретичні моделі та методологічні підходи вивчення етичних аспектів діяльності державних службовців та визначено ключові категорії професійної етики, серед яких: «фахова честь», «фахова гідність», «відповідальність», «чесність», «професіоналізм», «гуманність», «імідж». Встановлено, що дослідження етичних аспектів роботи державних службовців є складним і багатовимірним процесом, який неможливо повноцінно вивчити, застосовуючи лише один методологічний підхід. Найбільш ефективною методологією для детального аналізу цього процесу з урахуванням сучасних наукових тенденцій є комплексний підхід, що передбачає використання методів оцінювання, властивих різним підходам: системному, структурно-функціональному, інституціональному, гуманістичному, соціокомунікативному, соціокультурному, діяльнісному, конфліктологічному, ситуаційному та компаративному.

Визначено, що в процесі формування основ діяльності державних службовців суттєву роль відіграє етична інфраструктура, яка містить в собі різні механізми підтримки, що мають забезпечувати високі стандарти поведінки державних службовців.

Аналіз міжнародного досвіду впровадження етичних стандартів у діяльність державних службовців показує, що у багатьох країнах світу (США, Великобританія, Франція, Польща та інших державах Європейського

Союзу) етичні засади державної служби закріплені у спеціальних нормативно-правових актах, зокрема етичних кодексах (Кодекс етики урядової служби США, Закон Ірландії «Про етику в публічній сфері», Кодекс публічної служби Великобританії, Кодекс етики цивільної служби Польщі тощо). Важливо зазначити, що ці документи мають чітко визначену мету – запобігання корупції, імплементацію демократичних принципів і забезпечення високого рівня публічного управління. Проте з'ясовано, що будь-який етичний кодекс не буде ефективним без наявності належних механізмів контролю за його виконанням. Як демонструє досвід провідних країн, контроль за дотриманням етичних стандартів та організацію відповідних досліджень здійснюють спеціалізовані органи, такі як Управління урядової етики США, Комітет зі стандартів у сфері публічного управління Великобританії, Вища рада з питань етики у Франції, Національне бюро з етичних норм у Нідерландах, Найвища палата контролю Польщі й інші. Основна місія цих установ полягає у розробці національних програм із етичних питань, проведенні досліджень і моніторингу впровадження етичних стандартів у державній службі. Підтримка пріоритету загальнолюдських цінностей у процесі створення демократичного, прозорого та відкритого управління державою є важливим аспектом реформ публічної служби у багатьох зарубіжних країнах.

В Україні вимоги до етичної поведінки державних службовців закріплені у таких законодавчих актах, як Основний Закон Украхни, «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» та інших.

На сьогоднішній день в Україні спостерігається недостатність спеціалізованого правового регулювання етично-професійних відносин у сфері

публічної служби. Ці проблеми значною мірою уповільнюють процес інтеграції української публічної служби до європейських стандартів.

Визначено, що підвищення мотивації праці державних службовців потребує комплексного підходу, який поєднує як моральне, так і матеріальне стимулювання. У цьому контексті важливим є застосування морально-психологічних методів мотивації, таких як підвищення самооцінки, визнання результатів роботи, публічне відзначення (грамоти, нагороди тощо), етичне задоволення від виконаної роботи та гордість за колектив, а також надання можливості для участі у конкурсних комісіях чи інших групах. Крім того, важливим є збільшення участі підлеглих у процесах управління, зокрема через практику обговорення та узгодження майбутніх завдань із працівниками та керівниками. Окрім цього, необхідно забезпечити службовців належною оплатою праці, залежною від результатів їх діяльності, а також стимулювати інноваційні ініціативи.

У сучасних умовах значення довіри як бази стабільності функціонування держави постійно збільшується. Підтримання соціальної стійкості, передбачуваності суспільних контактів і зменшення можливих ризиків є основними факторами успішного розвитку держави та гарантування стабільного стану суспільства. У демократичній системі громадяни повинні довіряти державним інституціям. Одночасно, суспільство має бути переконаним у прозорості, доброчесності влади, а крім того у її здатності функціонувати не тільки ефективно, але й відповідно до етичних норм і принципів.

З цією метою слід, розвивати етичну культуру державних службовців, популяризувати знання про правила етикету, стандарти поведінки. Такі особливості, як ввічливість, коректність, повага, поміркованість, а ще високий рівень комунікативної культури, повинні слугувати основою у відносинах між державними службовцями та громадянами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрєєв В. О. Присяга державного службовця в Україні: процедурно-управлінський аспект / В. О. Андрєєв // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 45. – С 52 – 58.

2. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади: моногр. / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.

3. Антонова О. В. Стратегічна компетентність державних службовців : монографія / О. В. Антонова. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 340 с.

4. 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.

5. Артеменко Н. Особливості мотивації персоналу на державній службі / Н. Артеменко // Аспекти публічного управління. – 2016. – Т. 4. – № 4– 5. – С. 37 – 47. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/585/572.

6. Бейкер А. Етика: Погляд багатосторонніх організацій: основа цілісності / А. Бейкер. – Київ : [б. в.], 2001. – 25 с.

7. Буяшенко В. В. Соціокультурний підхід в дослідженні соціального піклування / В. В. Буяшенко // Філософські дослідження. – 2011. – Вип. 13. – С. 201 – 213.

8. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів / Т. Е. Василевська ; уклад. О. М. Руденко. – Київ : НАДУ, 2013. – 76 с.

9. 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.

10. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Е. Василевська. – Київ, 2008. – 336 с.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. Воронько Л. О. Успішна кар'єра державного службовця: сутність, умови та фактори побудови / Воронько Л. О. // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/23.pdf.

15. Гаєвський Б. А. Культура державного управління: організаційний аспект : монографія / Б. А. Гаєвський, В. А. Ребкало. – Київ : Вид-во УАДУ, 1996. – 144 с.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

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

20. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади : кол. монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [таін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – 253 с.

21. 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.

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

23. 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.

24. 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.

25. Дмитрук О. В. Маніпулятивні прийоми у сучасних ЗМІ / О. В. Дмитрук // Мовні і концептуальні картини світу. – Київ : ЛОГОС, 2002. – № 7. – С. 143 – 150.

26. 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.

27. Дрешпак В. М. Концептуальні підходи до функціонування семіотичних утворень у сучасному державному управління / Валерій Дрешпак // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – Вип. 1(8). – С. 19 – 26.

28. 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. інт держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2011. – 425 с.

29. Дробязко Л. В. Мотивація / Л. В. Дробязко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 6.

Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.]. – 2011. – 524 с. – С. 280 – 282.

30. 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.

31. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://rm.coe.int/168071b2e5.

32. Загальна декларація прав людини прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

33. 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. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16.

34. 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. – ІваноФранківськ, 2017. – 20 с.

35. Ільченко Н. М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід / Н. М. Ільченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1(39) [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/1/06.pdf.

36. 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.

37. 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.

38. Карпа М. І. Основні складові публічної служби: тенденції розвитку / М. Карпа, А. Дудник // Демократичне врядування. – 2009. – Вип. 3. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Karpa.pdf.

39. 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.

40. 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.

41. 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.

42. Колот А. М. Мотивація персоналу : підручник / А. М. Колот, С. О. Цимбалюк. – Київ : КНЕУ, 2011. – 397 с.

43. 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.

44. Конституція України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

45. Корбутяк В. І. Методологія системного підходу та наукових досліджень : навч. посіб. / В. І. Корбутяк. – Рівне : НУВГП, 2010. – 176 с.

46. Красівський Д. О. Впровадження європейських стандартів кадрового забезпечення політичного управління: польський досвід / Д. О. Красівський // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Krasivskiy.pdf.

47. Кундеревич О. Ціннісні засади управлінського лідерства та репутації / О. Кундеревич // Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 7 – 8 вересня 2018 р.). – Київ : Ліра-К, 2018. – С. 250 – 252.

48. Лахижа М. І. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі / М. І. Лахижа, О. І. Черчатий // Державне будівництво. – 2007. – № 1. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.nbuv.gov.ua/ujrn/e-journals/DeBu/2007-1/doc/5/05.pdf.

49. Липовська Н. А. Організаційна культура як фактор стабілізації державної служби / Н. А. Липовська // Актуал. проб. держ. упр. – 2002. – Вип. 3(9). – С. 202 – 215.

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

51. Мацокін А. Мотивація & заохочення державних службовців / Андрій Мацокін, Аліна Перерва // Держслужбовець. – Грудень, 2018. – № 12. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/december/issue-12/article- 41307.html.

52. Мейвіль В. Кодекси етики та поведінки в податкових адміністраціях. Міжнародна практика / пер. з англ. К. Костенко. – Київ, 2004. – 14 с.

53. 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.

54. 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.

55. Немченко А. Б. Методологія системного підходу в управлінні організацією / А. Б. Немченко, І. В. Ніраз [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: www.kntu.kr.ua.

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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.

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

61. 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.

62. 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.

63. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.

64. 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.

65. Павлютенков Є. М. Системний підхід в управлінні закладами освіти / Є. М. Павлютенков, Н. Ф. Денисенкою [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.ukrdeti.com.

66. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : монографія / Л. А. Пашко. – Київ : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.

67. Петришин О. В. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні / О. Петришин // Вісн. Акад. правових наук України. – 2003. – № 2.– С. 142 – 161.

68. Петровський П. М. Філософські основи методології державного управління / П. Петровський // Демократичне врядування. – 2008. – Вип.1 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/P_Petrovskyi.pdf.

69. 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.

70. 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.

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

72. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889- VIII. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text.

73. Про державну таємницю : Закон України від 21 січ. 1994 р. № 3855-XII. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://zakon.rada.gov.ua.

74. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text.

75. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18, Розділ VI.

76. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного

агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16/ed20160805#Text

77. Про захист інформації в автоматизованих системах : Закон України від 31 трав. 2005 р. № 2594-IV. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://zakon.rada.gov.ua

78. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://zakon.rada.gov.ua.

79. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://zakon.rada. gov.ua

80. Про очищення влади : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VII. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text.

81. 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. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://zakon.rada.gov.ua.

82. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text.

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

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

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

86. 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.

87. 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.

88. 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.

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

90. 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.

91. 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.

92. 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.

93. 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

94. 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

95. Словник української мови: Академічний тлумачний словник [Електронний ресурс]. – 1970-1980. – Режим доступу до ресурсу: http://sum.in.ua/s/etyka#:~:text

96. 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.

97. Смелзер Н. Дж. Про компаративний аналіз, міждисциплінарність та інтернаціоналізацію в соціології / Н. Дж. Смелзер // Соціол. дослід. – 2004. – № 11. – С. 3–12.

98. 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.

99. Сорокіна Н. Г. Доброчесність як необхідна морально-етична складова діяльності публічного службовця / Н. Г. Сорокіна // Jurnalul juridic national: teorie şi practică. National law journal: theory and practice = Науково-практичне правове видання Молдови. Нац. Юрид. журн.: теорія та практика. – 2017. – № 5(27). – С. 39 – 42

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

101. 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.

102. 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.

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

104. 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.

105. 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.

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

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

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

109. 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.

110. Харитонова О. І. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції / О. І. Харитонова, Є. О. Харитонов. – Харків : Одіссей, 2002. – 592 с.

111. Хриков Є. М. Етична система публічної служби України / Є. М. Хриков // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2020. – № 3. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1593.

112. Хриков Є. М. Управління навчальним закладом : навч. посіб. / Є. М. Хриков. – Київ : Знання, 2006. – 365 с.

113. Цвєтков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монография / В. В. Цвєтков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 496 с.

114. 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.

115. 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. – Дніпропетроськ, 2010. – 20 с.

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

117. 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/EthicsTrainingforPublicOfficials* BrochureEN.pdf.

118. ASPA (2020). Code of Ethic. Retrieved from https://www.aspanet.org/ASPA/Code-of-Ethics/Code-of-Ethics.aspx.

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

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

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

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

123. Dobel, R. J. (1993). The real politic of ethics code : An implementation approach to public ethics. Ethics and public administration, pp. 158 – 176.

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

125. Dunsire, A. (1988). Bureaucratic Morality in the United Kingdom. International Political Science Review, 9(3), 179 – 192.

126. 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.

127. Ethics in the public service / Ed. by R. A. Chapman. Ottawa: Carleton University Press, 1993.

128. Filek, J. (2004). Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego: Poradnik dla samorządów. Kraków.

129. Jérôme Michel. (2012). Wartości służby publicznej we Francji. Etyka w służbie publicznej : materiały z konferencji Warszawa, 8 – 9 grudnia. Warszawa, 24 – 46.

130. Kodeks Etyki Pracownika Samorządowego Urzędu Gminy Turek. Режим Retreived from http://www.gmina.turek.pl/pl/30/strona/4/23/.

131. Kodeks Etyki Pracownikow Samorządowych Urzędu Gminy Jaworze: Załącznik Nr 1 do Zarządzenia nr 75/09 Wójta Gminy Jaworze z dnia 31 sierpnia 2009 r. Retreived from *http://jaworze.pl/wpcontent/uploads/2015/12/Kodeks-Etyki-UG-Jaworze.pdf*.

132. Kodeks Etyki pracowników Urzędu Miejskiego w Gdańsku: Zarządzenia Nr 120/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 24 stycznia 2017 r. Retreived from *https://bip.gdansk.pl/subpages/akty_prawne/pliki/2017/PMG_2017_7_120_zal01.pdf*.

133. Kodeks Etyki pracowników Urzędu miasta stołecznego Warszawy: Zarządzenia nr 276/2007 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 28.03.2007 r. Retreived fromhttp://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/11013Kodeks%20Etyki_0.pdf.

134. Kodeks etyki Sluzby Cywilnej. Retreived from *http://www.wetgiw.gov.pl/bip/files/51_Kodeks%20Etyki%20Sluzby%20Cywilnej.pdf*

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

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

137. 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*.

138. Open Government Partnership. (2019). Retrieved from https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp.

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

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

141. 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+Tem* plate.

142. The official site of Understanding Civil Cervisce (2019). Civil Cervisce Ethics, available at: *https://www.civilservant.org.uk/ethicshomepage.html*.

143. 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-forpublic-servants_-a-tool-to-prevent-corruption.html.

144. Transparency International. (2018). Retrieved from https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2018.

145. Transparency International. (2019). Retrieved from *https://www.transparency.org/glossary/term/political_corruption*.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Тези доповіді, представленої на міжнародній науково-практичній конференції «Публічне управління в Україні: виклики та перспективи» (листопад, 2024, м. Запоріжжя).

Напрям 3. Державна служба

Светенко Д. Г.
студентка кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича,
Гонюкова Л. В.
доктор наук з державного управління, професорка кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
м. Чернівці, Україна

РОЛЬ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ПОКАЗНИКА РІВНЯ ДОВІРИ ДО ДЕРЖАВИ

Кожна професія має свою власну мораль, кожна трудова діяльність базується на моральній системі суспільства. Але моральна значущість різних професій не є і не може бути однаковою. Особливе місце в системі професійної етики посідає етика державного службовця, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини влади і громадянина [2].

В умовах трансформації публічного управління в Україні та зміцнення демократичних інститутів роль державного службовця виходить за межі виконання адміністративних обов'язків і процедур. Ключовим аспектом діяльності державного службовця є дотримання високих моральних і професійних стандартів. Високі етичні стандарти забезпечують не лише ефективне управління, але й зниження рівня корупції, справедливість, прозорість у прийнятті рішень, підзвітність та довіру громадян до державних інституцій.

Вітчизняні науковці, такі як Бобко Л.О., Василевська Т.Е., Даниленко Ю.С., Колтун В.С., Круценко Н.П., Нинюк М.А., Рудакевич М.І., Сорокіна Н.Г., Устименко О.С., Яремин І.І. та інші, проводили дослідження етичних аспектів діяльності державного службовця, висвітлюючи важливість моральних стандартів для забезпечення ефективності державного управління.

Довіра громадян до влади є необхідною умовою ефективного демократичного управління. Без суспільної підтримки не можуть функціонувати ані економічні, ані політичні інститути. Довіра або недовіра населення до влади є реакцією людей на ефективність її роботи, тому рівень громадської підтримки можна вважати одним із головних індикаторів успішності її роботи.

Як зазначає Василевська Т.Е., довіра з боку громадян до владних структур надає сенс державно-управлінській діяльності, стимулює працю державних 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 [1, с. 22 – 23].

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.

Соціологічне дослідження, проведене Центром Разумкова у вересні 2024 року в рамках програми «Долучайся!» за підтримки USAID, показало низький рівень довіри громадян до соціальних інститутів України. Рейтинг за цим питанням представлений на рисунку 1 [3].

Разумков центр

ПРО ЦЕНТР ДОСЛІДЖЕННЯ ВИДАННЯ СОЦІОЛОГІЯ

Якою мірою Ви довіряєте таким соціальним інститутам?

	Зовсім не довіряю	Скоріше не довіряю	Скоріше довіряю	Повністю довіряю	Важко відповісти	*Баланс довіри-недовіри**
Президент України	17.4	27.1	35.4	13.1	7.1	*4.0*
Верховна Рада України	41.3	37.2	13.7	2.3	5.6	*-62.5*
Уряд України	36.0	36.5	18.3	2.2	7.1	*-52.0*
Державний апарат (чиновники)	39.0	38.4	12.5	1.7	8.3	*-63.2*
Голова вашого міста / селища / села	18.5	26.2	40.3	7.1	7.9	*2.7*
Місцева рада вашого міста / селища / села	18.5	27.4	37.1	7.5	9.4	*-1.3*
Збройні Сили України	2.2	3.7	24.9	66.6	2.6	*85.6*
Міністерство оборони України	9.5	19.6	39.8	23.0	8.1	*33.7*
Державна прикордонна служба	7.9	15.5	42.0	27.8	6.9	*46.4*
Національна гвардія України	7.4	11.1	40.6	33.8	7.1	*55.9*
Національна поліція	13.7	27.7	35.4	14.4	8.8	*8.4*
Служба безпеки України (СБУ)	9.0	17.1	40.1	23.5	10.3	*37.5*
Державна служба з надзвичайних ситуацій	4.9	7.5	33.5	49.6	4.4	*70.7*
Прокуратура	28.1	34.5	18.4	4.8	14.1	*-39.4*

Рис. 1. Результати опитування щодо довіри соціальним інститутам України у 2024 році (вересень 2024 р.)

Звертаючись до результатів соціологічного дослідження, яке охопило 2016 респондентів у 23 областях України та місті Києві, ми з'ясували що невисокий рейтинг довіри до державних органів в Україні пов'язаний з поведінкою державних службовців, яка суттєво впливає на управлінський механізм. Серед ключових етичних викликів, з якими стикаються державні службовці, можна виділити питання корупції, конфлікту інтересів та захисту особистих даних громадян тощо.

Висвітлюючи наявні проблеми дефіциту довіри, дослідники недостатньо уваги приділяють шляхам її поновлення. Для підвищення довіри громадян до органів влади необхідно впроваджувати ряд комплексних заходів:

– підвищення рівня етичної освіти: організація тренінгів та навчальних програм для державних службовців, що охоплюють етичні норми та стандарти. Це дозволить службовцям краще усвідомлювати значення етики у своїй діяльності та ефективно застосовувати її на практиці;

– запровадження етичних кодексів: розробка та суворе дотримання чітких та зрозумілих етичних кодексів, які регламентують поведінку службовців. Такі кодекси мають бути обов'язковими для всіх посадових осіб;

– посилення відкритості і прозорості влади;

– створення незалежних антикорупційних органів: формування органів, здатних ефективно розслідувати випадки корупції та інші порушення етичних норм;

– підвищення відповідальності за порушення етичних норм: введення чітких санкцій за порушення етичних норм, що допоможе запобігти зловживанням та стимулюватиме службовців дотримуватися високих стандартів поведінки;

– оздоровлення морального середовища публічної служби, оновлення кадрів, зокрема керівних кадрів;

– здійснення щоденних конструктивних зв’язків з громадськістю, інформування її про позитивні результати, недоліки, проблемні питання;

– формування етичної культури: створення середовища, в якому дотримання етичних норм є невід’ємною частиною професійної діяльності. Це включає підтримку ініціатив, що сприяють етичному розвитку та формування позитивних прикладів серед службовців.

Отже, підвищення довіри до органів державної влади є важливим завданням сьогодення, адже саме довіра виступає важливим чинником підвищення ефективності управління та є необхідною умовою демократизації публічного управління в Україні. Впровадження комплексних заходів, зокрема підвищення етичних стандартів і забезпечення їх дотримання, є критично важливими для зміцнення довіри до органів влади, підвищення ефективності державного управління та зниження рівня корупції.

Література:

1. 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.

2. Яремин І.І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців: навчально-методичний посібник / І.І. Яремин. – Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. – 68 с.

3. Соціологічні дослідження: Оцінка ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів, ставлення до виборів, віра в перемогу (вересень 2024 р.) [Електронний ресурс] // Разумков Центр. – 2024. – Режим доступу до ресурсу: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-vira-v-peremogu-veresen-2024r.