

Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

Галіпчак Роман Богданович

УДК 351:331.45

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

Удосконалення культурно-етичних засад управлінських відносин у
публічному управлінні

Публічне управління та адміністрування

281 «Публічне управління та адміністрування»

Р. Б. Галіпчак

Науковий керівник Кушнірюк В.М., к.психол.н., доцент _____
(підпис)

Допущено до захисту

В.о.завідувача кафедри

І.П.Лопушинський

Рецензент

Л. С. Мосора

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

Івано-Франківськ - 2023

АНОТАЦІЯ

Галіпчак Р.Б. Удосконалення культурно-етичних засад управлінських відносин у публічному управлінні – Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2023.

У магістерській роботі розкрито сутність засад управлінських відносин у публічному управлінні, описано культуру управлінських відносин в системі публічного управління, з'ясовано базисні основи етичних підвалини управлінських відносин в системі публічного управління. Запропоновано напрямки удосконалення культурно-етичних засад управлінських відносин у публічному управлінні.

Матеріали магістерської роботи будуть корисними для органів державної влади, місцевого самоврядування та громадян, а також можуть бути використані у процесі підвищення кваліфікації чи професійного навчання публічних управлінців.

Ключові слова: управлінські відносини, культура управління, етика відносин у публічному управлінні.

ANOTATION

Halipchak R.B. Improvement of cultural and ethical foundations of managerial relations in public administration - Manuscript.

Master's thesis on specialty 281 - "Public management and administration". - Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2023.

The master's work revealed the essence of the principles of managerial relations in public administration, described the culture of managerial relations in the public administration system, clarified the basic foundations of the ethical foundation of managerial relations in the public administration system. Directions for improving the cultural and ethical foundations of managerial relations in public administration are proposed.

The materials of the master's work will be useful for state authorities and citizens, and can also be used in the process of improving the qualifications or professional training of public managers.

Keywords: management relations, management culture, ethics of relations in public administration.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАСАД УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	9
1.1 Сутність державно-управлінських відносин у публічному управлінні	9
1.2 Морально-психологічні засади управлінської діяльності	17
РОЗДІЛ 2 КУЛЬТУРА УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	24
2.1 Витоки формування культурних засад управлінських відносин	24
2.2 Загальнокультурні і особистісні чинники в діяльності публічних управлінців	33
РОЗДІЛ 3 ЕТИЧНІ ПІДВАЛИНИ УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	38
3.1 Основні принципи та норми етики публічного управлінця	38
3.2 Інституційні механізми підтримки етики управлінських відносин в системі публічного управління	43
РОЗДІЛ 4 УДОСКОНАЛЕННЯ КУЛЬТУРНО-ЕТИЧНИХ ЗАСАД УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	53
4.1 Шляхи удосконалення культурно-етичних засад відносин державних службовців і громадян	53
4.2 Довіра як морально-психологічна установка на встановлення культурно-етичних засад управлінських відносин у публічному управлінні	64
ВИСНОВКИ	74
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	79

ВСТУП

Актуальність теми. В сучасних умовах європейських прагнень нашої держави, розпочатих системних реформах демократизації українського суспільства що стосуються, зокрема, і органів публічної служби України, виникає потреба у формуванні нової генерації службовців, які б змогли забезпечити демократичний розвиток громадянського суспільства. Вирішення цього завдання неможливе без якісно нового розуміння культурно-етичних засад управлінських відносин у публічному управлінні і зростання інтересу до даного феномену.

Культурно-етичні засади управління – це теоретичне обґрунтування ефективної управлінської діяльності, розуміння управління як важливої соціальної функції взаємодії органів влади з громадськістю. А отже і встановлюється така висока планка щодо вимог, які визначають сенс державно-управлінської діяльності, найбільш істотне, що пред'являється до публічних управлінців: навички, професіоналізм, компетенції, моральні та етичні цінності, особистісні якості тощо.

У органах державної влади, публічного управління рівень культури, етики та моралі оцінюється за допомогою того, як дотримуються організаційні, нормативно-правові, моральні, економічні, технічні та інші стандарти та норми. І зрозуміло, що для цього потрібна цілеспрямована, тривала робота з реалізації заходів правового, організаційного, політичного, економічного, соціально-психологічного характеру, що передбачає переоцінку багатьох культурних, морально-ціннісних настанов в управлінських відносинах, а також у взаємодіях, характерних для українського суспільства в цілому та такої професійної групи як публічні управлінці.

У цьому контексті актуальною є проблема формування оновленої системи управлінських відносин, високих демократичних стандартів культури, норм етики і моралі, які б відповідали сучасним тенденціям на політичній, економіч-

ній арені, соціальним реаліям та обумовлювала принципово новий порядок організаційно-управлінських взаємодій, до яких залучені публічні управлінці в Україні.

Для України це завдання набуває важливого значення, оскільки в державі створюється нова управлінська соціально спрямована система, що має забезпечити вихід нашого народу на цивілізований шлях розвитку. І саме тому дуже важливо, щоб у даний час представники органів публічного управління розуміли важливість критично переглянути можливості власної системи державно-управлінських відносин.

Вважаємо, що розуміння факторів формування, розвитку і удосконалення культурно-етичних засад управлінських відносин у публічному управлінні дозволить визначати ступінь і напрями управлінського впливу та здійснювати ефективний і точний вибір у певних умовах відповідних взаємодій органів влади і громадянського суспільства.

Серед найвідоміших концепцій культури організаційних і управлінських відносин, розроблених зарубіжними фахівцями, можна назвати праці Р.Акоффа, Р.Куїна, К.Камерона, Р.Кілмана, С.Макгуайра, В.Сате, Г.Хофстида, П.Харріса, та ін.

Значну увагу проблемам формування та розвитку етично-культурних відносин в системі публічного управління та адміністрування приділено й українськими дослідниками: Т.Василевською, Л.Воронько, Я.Журавель, В.Заболотною, Л.Карамушкою, В.Карловою, В.Козаковим, В.Колтуном, О.Крутієм, Л.Мисівим, Г.Монастирським, Н.Нижник, М.Нинюк, Л.Пашко, Л.Пермяковою, Ж.Писаренко, О.Радченком, М.Рудакевич, С.Серьогіним, Н.Сидоренко, Н.Щербак, С.Чукут та ін.

Проте, попри досить велику кількість досліджень питань культури та етики системи публічного управління залишається нерозв'язаною проблема цілісності підходів до аналізу організаційної культури, етичних відносин в органах державної влади, місцевого самоврядування, їх дискусійність у теоретичній і в практичній площинах.

Аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури свідчить, що стан розроблення зазначеної проблеми мають певні прогалини і обмеженість, що зумовлює необхідність системних досліджень щодо пошуку шляхів оптимізації

Мета та завдання дослідження. Метою магістерської роботи є комплексне дослідження системи культурно-етичних засад управлінських відносин у публічному управлінні.

Дана мета зумовлює розгляд таких **завдань**:

- дати характеристику сутності державно-управлінських відносин у публічному управлінні;
- з'ясувати морально-психологічні засади управлінської діяльності;
- дослідити витоки формування культурних засад управлінських відносин;
- визначити загальнокультурні і особистісні чинники в діяльності публічних управлінців;
- висвітлити основні принципи та норми етики публічного управлінця;
- описати інституційні механізми підтримки етики управлінських відносин в системі публічного управління;
- запропонувати шляхи удосконалення культурно-етичних засад відносин державних службовців і громадян;
- описати довіру як морально-психологічну установку на встановлення культурно-етичних засад управлінських відносин у публічному управлінні.

Об'єктом дослідження є система управлінських відносин в Україні.

Предметом наукового дослідження є пошук шляхів удосконалення культурно-етичних засад управлінських відносин у публічному управлінні.

Методологічна основа. У магістерському дослідженні застосовано комплекс методів, серед яких: описовий, інформаційний, теоретичний, компаративний, історико-джерелознавчий, порівняльний, об'єктивності, метод узагальнення. Дане магістерське дослідження пропонує інтегрованість вищезгаданих методів з методами інших наук – психології управління, публічного управління та адміністрування, політології, соціології, права.

Практичне значення магістерського дослідження полягає в тому, що ос-

новні положення і висновки роботи можуть бути використані в навчальних курсах з питань публічного управління та адміністрування, а також при створенні навчальних посібників, підручників, методичних рекомендацій, спецкурсів для працівників органів влади.

Структура роботи. Магістерська робота складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Магістерську роботу викладено на 88 сторінках, з них - 78 ст. основного тексту. Робота містить 1 таблицю. Список використаних джерел налічує 105 найменувань.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАСАД УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1 Сутність державно-управлінських відносин у публічному управлінні

Історія людства свідчить, що держава завжди була і надалі буде в передбаченій перспективі особливою соціальною платформою, де люди намагаються сформувати міцні підвалини соціального порядку для великих громадянських територій.

Зважаючи на інтегрований характер держави як суспільного інституту, який діє в усіх сферах суспільного життя, можна стверджувати, що такий самий диверсифікований характер має й система управління. Іншими словами, ця форма цілеспрямованого впливу передбачає як політичні, так і адміністративні, економічні, правові, культурно-етичні та деякі інші складові. Такий комплексний характер впливу держави дає їй змогу регулювати складні зв'язки і відносин різних верств населення¹.

Діяльність відносинами завжди визначається керованістю, метою, ситуацією (тобто співвідношенням умов та засобів), рівнем обізнаності та нормативними обмеженнями. Головним є рівень обізнаності, оскільки неправильне розуміння ситуації може стати причиною формулювання хибної мети.

Термін «управління» можна трактувати у широкому та вузькому значенні. У широкому його розглядають як дію з боку суб'єкта управління стосовно об'єкта управління, що спрямована на досягнення певної мети, результату². У більш вузькому значенні його вживають як «свідому, цілеспрямовану дію людей на суспільну систему загалом або на окремі її ланки (сфери суспільного життя, галузі економіки, підприємства, колективи), що забезпечує їх оптимальне функ-

¹ Журавель Я.В. Поняття зовнішніх управлінських відносин та їх місце в системі органів виконавчої влади // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія ПРАВО. Випуск 61 том 1, 2020. С.138-142

² Лазор О.Д. Територіальна організація влади в Україні / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, А.О. Чемерис. Київ : Дакор, 2007. 576 с.

ціонування»³.

Досить вдалим є визначення, яке наводить у своїй праці О.Г. Дейнека: «управління в узагальненому вигляді трактується як процес впливу суб'єкта управління на об'єкт, який змінює режим існування системи, в якій вони діють»⁴.

Слід зазначити, що «управління притаманне усім сферам життєдіяльності суспільства, при цьому воно виконує такі функції: планування; організування діяльності; координування; регулювання; мотивації (забезпечує відповідне стимулювання та використання різних заохочень діяльності); контролю; врахування діяльності, тобто визначення міри реально зробленого та досягнутого; прийняття рішення»⁵.

Зрозуміло, що саме по собі управління як явище є статичним, воно може бути повноцінно розкрито тільки в динаміці, яку прийнято визначати як «процес управління». Наприклад, розкриваючи зміст управління, В.Б. Авер'янов застосовує термін «процес». На його думку, «управлінням прийнято називати процес впливу управляючої системи на систему, що управляється, з метою приведення об'єкту управління в необхідний для суспільства стан»⁶.

Окремі науковці під цим терміном розуміють «діяльність об'єднаних суб'єктів управління, спрямовану на досягнення певної мети, шляхом виконання певних функцій, із застосуванням відповідних методів та дотриманням принципів управління»⁷. Оскільки сфера управління є широкою, то її неможливо охопити в межах одного дослідження, як і неможливо проаналізувати увесь категоріально-понятійний апарат, не кажучи про дискусії, які точаться на сторінках наукових видань та періодики. Наприклад, більшість дослідників, розкриваючи поняття «управління» у якійсь конкретній сфері, намагаються дати його визначення, поєднуючи при цьому загальне визначення із вузькогалузевими ознака-

³ Ємельянов В.М. Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях. Навчальний посібник / В.М. Ємельянов, О.Н. Євтушенко, В.І. Андріяш. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. 336 с.

⁴ Дейнека О.Г. Теоретичні підходи до процесу управління підприємством : збірник наукових праць Української державної академії залізничного транспорту / О.Г. Дейнека, К.А. Руссова, А.В. Михалко. 2013. Вип. 135. С. 143-147.

⁵ Менеджмент : навч. посіб. / за ред. Г.В. Щокіна, М.Ф. Головатого, О.В. Антонюка, В.П. Сладкевича. Київ : МАУП, 2007. 816 с.

⁶ Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. 668 с.

⁷ Щєбликіна І.О., Грибова Д.В. Основи менеджменту: навчальний посібник. Мелітополь : Мелітопольська міська друкарня, 2015. 480 с.

ми.

Управління - це завжди взаємодія суб'єкта і об'єкта, тому доцільно розглянути особливості їх діяльності за такою самою схемою (табл. 1.1).

Таблиця 1.1. - Рівні управління та складові дії

Складові дії	Рівні управління		
	організація	регіон	держава
Умови	Визначені технологією здебільшого забезпечуються суб'єктом	Визначені особливостями сфери життєдіяльності, забезпечується об'єктом	Визначені особливостями сфери життєдіяльності, здебільшого забезпечується об'єктом
Рівень обізнаності	Визначено технологією	Визначено загальним рівнем освіченості в регіоні	Визначено загальним рівнем освіченості в країні
Засоби	Визначено технологією забезпечується суб'єктом	Визначено особливостями сфери життєдіяльності, забезпечується об'єктом (крім правових)	Визначено особливостями сфери життєдіяльності, забезпечується об'єктом (крім правових)
Рівень організації та мотивації праці, форми контролю	Визначено технологією забезпечується суб'єктом	У загальному вигляді визначено чинним законодавством та особливостями сфери життєдіяльності	У загальному вигляді визначено чинним законодавством та особливостями сфери життєдіяльності
Мета	Підпорядкованість індивідуальній організаційній	Узгодження цілей діяльності галузевих організацій із регіональними	Узгодження цілей функціонування галузей, організацій із загальнодержавними

В організації (установі, підприємстві) дії об'єкта обумовлюються особливостями технології і забезпечуються суб'єктом, а індивідуальні цілі підпорядковуються цілям організації.

Щодо терміну «управлінські відносини», то слід зазначити, що як і в багатьох інших випадках, пов'язаних з уніфікацією категоріально-понятійного апарату, наразі відсутнє його узгоджене визначення та єдині підходи до його розуміння. Це пов'язане з низкою об'єктивних причин - напевне важко знайти більш уживаний термін у зв'язку із його застосуванням у багатьох сферах публічних відносин.

Похідними від досліджуваного родового терміну, крім багатьох інших, є терміни «державне управління» та «управлінські відносини». Враховуючи всеосяжність та складність процесу, категорію «державне управління» ще називають «вищою, наймасштабнішою формою управління, яка суттєво відрізняється

від інших насамперед тим, що забезпечує функціонування і розвиток суспільства як єдиного цілого»⁸.

Враховуючи складний інтегрований характер діяльності держави і розглядаючи її як особливого суспільного діяча, управлінську активність цього інституту доцільно трактувати як специфічну форму впливу на об'єкт, яка існує поряд з іншими способами перетворювальної активності. До речі, слід вказати, що, крім управління, держава має можливості впливати на зовнішні об'єкти, застосовувати владу, здійснювати регулювання й контроль, а також антикризові дії. У цьому зв'язку управління постає як найвища форма цілеспрямованої діяльності, яка має власні атрибути, що й свідчить про здатність актора конструювати зовнішні об'єкти⁹.

Характеристика діяльності керованого об'єкта на рівнях регіону і держави майже повністю збігаються, визначаються особливостями сфери життєдіяльності, умови та засоби забезпечуються самим об'єктом (крім правових), мета має не суперечити регіональним або загальнодержавним цілям¹⁰.

У довідковій літературі визначення державного управління наводиться як «сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Воно включає закони і допоміжні інструменти, що створюються державою, а також правила, що встановлюються державними та недержавними організаціями з певними делегованими повноваженнями»¹¹.

Окремі науковці пропонують розглядати державне управління в широкому та вузькому розумінні: у широкому - «це сукупність усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади загалом»; у вузькому - «це сукупність видів діяльності державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави». Отже, можна стверджувати, що термін «державне управління» у вузькому значенні відобра-

⁸ Висоцький О.Ю., Висоцька О.Є., Шаров Ю.П. Основи державного управління : консп. лекцій у 2-х ч. Ч. I. Дніпропетровськ : НМетАУ, 2008. 52 с.

⁹ Державно-управлінські відносини в Україні: стан і шляхи вдосконалення : наук.-метод. розробка / авт. кол. : Е. А. Афонін, В. В. Голубь, Л. В. Гонюкова та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. К. : НАДУ, 2012. 48 с

¹⁰ Ковбасюк Ю.В. Державне управління. Том 1 Навчальний посібник. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. 564 с.

¹¹ Енциклопедія державного управління: у 8 томах. Нац. акад. держ. управління при Президентіві України / Ю.В. Ков-басюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 4. 648 с.

жає відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів¹².

Найбільш вдалим вбачається визначення державного управління як виду діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод¹³. Вважаємо, що це визначення найбільш повно розкриває специфічні риси державного управління, зокрема такі: загальнодержавний характер; підзаконний характер; юридично-владний, розпорядчий характер; організаційний зміст; цілеспрямованість, активний характер; постійна основа, безперервність. Тому в подальшому у дослідженні будемо вживати його у цьому значенні.

Як стверджує В.А. Ліпкан, «у процесі управлінської діяльності суб'єкти та об'єкти управління, органи управління і кожна людина, що задіяна в цій діяльності, вступають між собою в особливого роду суспільні відносини, а саме - управлінські відносини, які можна поділити на дві частини: пов'язані з цілепокладанням, аналізом інформації, постановкою завдань, з одного боку, і з організацією їх виконання, з іншого»¹⁴. На думку вченого, сутність управлінських відносин проявляється у функціональних, організаційних та інформаційних зв'язках, що виникають між людьми, їх спільнотами в процесі управління. Ці відносини надають можливість виробляти управлінські команди та готовність ці команди виконувати. Зауважимо, що науковець серед інших виділяє організаційний складник, відносячи її до категорії зв'язків. Водночас у науковій літературі розглядають управлінські відносини залежно від галузі застосування чи

¹² Бурбика М.М., Солонар А.В., Янішевська К.Д. Адміністративне право України : навчальний посібник. Суми : Мрія, 2015. 358 с.

¹³ Висоцький О.Ю., Висоцька О.Є., Шаров Ю.П. Основи державного управління : консп. лекцій у 2-х ч. Ч. I. Дніпропетровськ : НМетАУ, 2008. 52 с.

¹⁴ Теорія управління в органах внутрішніх справ : навчальний посібник / за ред. В.А. Ліпкана. Київ : КНТ, 2007. 884 с.

сфери спрямованості (політико-управлінські, фінансово-управлінські, організаційно-управлінські тощо).

Аналізуючи термін «управлінські відносини», Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський підкреслюють, що вони «різняються винятковою складністю, являючи собою єдність об'єктивного і суб'єктивного, і реалізуються в діяльності суб'єктів управління». На думку вчених, «вони не є первісними відносинами, а базуються на більш глибоких відносинах, таких як морально-етичні»¹⁵.

Найбільш ґрунтовне дослідження сфери управлінських відносин та органів виконавчої влади здійснила В.А. Дерещь, яка на основі аналізу структурних елементів відносин визначила управлінські відносини у системі органів виконавчої влади «як суспільні відносини, що виникають між органами виконавчої влади незалежно від їхнього організаційно-правового рівня в системі з приводу кінцевого результату діяльності, пов'язаної з розробленням і втіленням державної політики, управлінням різноманітними сферами суспільного життя»¹⁶. Зазначимо, що науковець не здійснює ранжування таких відносин за рівнями та ієрархією, вважаючи або навіть наполягаючи на тому, що різні рівні управлінських відносин у досліджуваній сфері можуть перехрещуватися. Водночас у своїй праці вона наводить класифікацію управлінських відносин, поділяючи їх на субординаційні, координаційні та реординаційні. При цьому «виокремлюється така ознака змісту управлінських відносин, як наявність у органів виконавчої влади повноважень, а з іншою ознакою змісту управлінських відносин - діяльністю щодо реалізації повноважень - пов'язані форми взаємозв'язків між органами в управлінських відносинах: підпорядкування, підзвітність, підконтрольність». Отже, поряд з наведеною класифікацією виділяються дві головні ознаки змісту управлінських відносин у органах виконавчої влади - наявність повноважень та діяльність щодо їх реалізації.

Слід зазначити, що з приводу розмежування управлінських відносин за

¹⁵ Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. К. : НАДУ, 2015. 204 с.

¹⁶ Дерещь В.А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07. НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2006. 20 с.

ознаками підпорядкованості на вертикальні (один із учасників відносин підпорядкований іншому) та горизонтальні (без підпорядкування) є дискусія, адже одні науковці (зазвичай це представники «старої» адміністративної школи) вважали, що як таких горизонтальних управлінських відносин не існує, бо «горизонтальні правовідносини не є управлінськими, оскільки співвідношення сторін в останніх відрізняється досить чітко вираженою полярністю, полюси якої - суб'єкт (керуючий суб'єкт) і об'єкт управління (керований об'єкт) - протистоять один одному «по вертикалі»¹⁷. Сама ідея розмежування вертикальних і горизонтальних адміністративних правовідносин не рівнозначна аналогічному підходу до поділу управлінських відносин, позаяк для останніх термін «горизонтальні» не несе науково-класифікуючого навантаження і не є прийнятним» та «.. як би близько ці відносини не наближалися до безпосереднього управлінського впливу, характеру останнього вони не набувають, а отже, не можуть кваліфікуватися як різновид управлінських відносин. В іншому випадку втрачається зміст у вживанні родового поняття «управлінські відносини», яке повинно відображати саме владно-організуючу сутність соціального управління»¹⁸.

Наведене трактування відображає необхідні, суттєві, сталі та повторювані зв'язки, які є обов'язковими для управлінської пари (суб'єкт-об'єкт) як для керування підприємством чи організацією, так і для державного управління або публічного адміністрування. Із збільшенням масштабів керованого об'єкта ускладнюються ситуації, урізноманітнюються інтереси і цілі, обізнаність стає інтегральним показником, який складається з великої кількості окремих показників, що характеризують стан знань працівників. Втрачає значення рівень організації праці, на який суб'єкт управління майже не впливає, але збільшується роль спрямованості мотивації і контролю.

Управлінська діяльність - це цілеспрямована взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка визначається співвідношенням системних та особистісних цінностей, характеристиками ситуації (умов та засобів), обізнаністю обох учасників щодо неї,

¹⁷ Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2003. 384 с.

¹⁸ Там же, с.56

станом нормативної бази, рівнем організації праці, спрямованістю мотивації та контролю і відрізняється інформаційною насиченістю, системністю, колективізмом.

Інша група науковців наголошує, що «підстав для альтернативного протиставлення «вертикальності» й «горизонтальності» немає» оскільки «горизонтальних відносин у пропонованому раніше значенні взагалі не існує», адже «горизонтальні адміністративно-правові відносини найчастіше виникають як певна передумова вертикальних адміністративно-правових відносин»¹⁹. Слід зазначити, що у такому разі відбувається ототожнення термінів «управлінські відносини» та «адміністративно-правові відносини», що є некоректним з погляду сучасної науки управління.

Розглядаючи питання розмежування управлінських відносин у системі органів виконавчої влади на зовнішні та внутрішньо-організаційні, слід зазначити, що це питання залишилося поза належною увагою науковців. З усієї когорти науковців, які досліджували сферу управлінських відносин взагалі та їх роль і місце в системі органів виконавчої влади зокрема, лише декілька тією чи іншою мірою торкалися цього питання. Наприклад, В.Б. Авер'янов, розкриваючи зміст поняття «управлінські відносини», стверджував, що «управлінські відносини виникають як під час взаємодії органів виконавчої влади, сукупність (система) яких складає апарат державного управління, із зовнішнім соціальним середовищем - власне управлінські відносини, так і всередині цього апарату, між самими органами, - так звані внутрішньо апаратні (або внутрішньо організаційні) управлінські відносини»²⁰. Тобто науковець певним чином ототожнював зовнішні управлінські відносини з їх основною частиною, виділяючи при цьому в окрему підсистему внутрішньо організаційні (бюрократичні).

Отже, погоджуючись із низкою науковців, праці яких були нами досліджені, пропонуємо управлінські відносини необхідно розкривати у проекції до сфери застосування, зокрема, в системі органів публічного управління, що ви-

¹⁹ Новосельська І.В. Визначення межі адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю. *Dictum factum*. 2018. № 2. С. 45-54.

²⁰ Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2003. 384 с.

никають під час взаємодії органів публічної влади, які наділені організаційними, розпорядчими, контролюючими повноваженнями, основаними на імперативних нормах, з фізичними та юридичними особами, соціальними групами, колективами, з метою втілення державної політики, управління різноманітними сферами суспільного життя. Таким чином, управлінські відносини є більшою мірою цілеспрямовані (кількісно визначена мета та підпорядкованість технології), але єдиноначальність може обумовлювати значний вплив на ефективність і вони базуються на нормах моралі та етики.

1.2 Морально-психологічні засади управлінської діяльності

Зростання ролі морально-психологічного чинника в управлінні є закономірним для цивілізованої економіки (лат. *"moralis"*, *"mores"* — “вдача”, “натура”, “склад душі”, “звичка”), актуалізує значення особистості. Моральність — це вимір, який визначає поведінку людини, її ставлення до суспільства, містить внутрішню потребу особистості здійснення моральних дій та вчинків. Але не завжди управлінці дотримуються моральних норм, не завжди одні й ті самі дії, вчинки, поведінка у різних країнах набувають однакової етичної форми та етичної оцінки.

Неетична поведінка публічних управлінців є деструктивним, деморалізуючим чинником, може зруйнувати психологічну цілісність організації. Здебільшого її спричинюють²¹:

1. Конкурентна боротьба, значний обсяг “тіньової” економіки, що знецінює етичні проблеми. Однак це не є підставою для порушень загальноприйнятих правил управління, економіко-етичної, правової та етико-психологічної основи управлінської діяльності. Діловий ризик не повинен виходити за межі закону. Управлінець має пам'ятати, що професіоналізм, патріотизм, порядність і відповідальність — важливі складові його морального авторитету, ігнорування

²¹ Пержун В. Управлінська культура публічних службовців: нові принципи формування та їх науково-теоретичне обґрунтування. Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 31 жовтня - 1 листопада 2019 р.: у 2-х тт. / за заг. ред. А.П. Савкова, І.О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. Т. 2. С. 125-128.

яких значно послабить його позиції.

2. Морально-психологічна невідповідність управлінців, яка проявляється в патологічному ставленні до грошей, нерозумінні важливості спрямування доходів на розвиток, підвищення конкурентоздатності організації. Вона не сприяє позитивній репутації керівника серед партнерів та в суспільстві загалом. Великої шкоди репутації публічних управлінців завдає незнання етико-технологічних аспектів ведення переговорів, психологічних прийомів переконуючого впливу, етнопсихологічних особливостей етики інших народів (міжнародної етики), етики відносин зі співробітниками, споживачами, партнерами, конкурентами тощо.

3. Загальне зниження ролі етики в організації, суспільстві, низькі моральні якості співробітників організацій, ділових установ, відсутність стимулювання етичної поведінки. На противагу їм створюють комітети з етики (для повсякденного оцінювання етичної практики), запроваджують спеціальні посади з етики (адвоката, соціального працівника тощо). Поєднання етики і психології не випадкове, адже вони, хоч і є самостійними галузями наукового знання, функціонують у тісному взаємозв'язку.

Етика (лат. *"ethica"*, від грец. *"ethos"* — вдача, звичка) — філософська дисципліна про походження і сутність моралі; норми поведінки, сукупність моральних правил соціальної спільноти. Етика як система моральних принципів, як загальна характеристика поведінки людей, котра відповідає або не відповідає моральним вимогам, роз'яснює моральне значення конкретних дій, мотивів, характерів. Вона зобов'язує людину відрізнити правильну поведінку від неправильної, а психологія розкриває психічну природу конкретних виявів поведінки і умови формування цих моральних явищ.

Специфіка дотримання моральних принципів полягає в тому, що забезпечення загального блага іншої людини є особистісним мотивом, потребою. Такі компоненти морального здоров'я учасників управлінського процесу, як моральні переконання, моральні якості (почуття відповідальності, совість, безкомпромісність тощо), моральні звички, здібності та дії, регулюють процес формуван-

ня професійних навичок в управлінській діяльності. Високий рівень моральної культури особистості дає людині змогу не тільки свідомо долати негативні риси свого характеру, а й інтенсифікувати свою інтелектуальну та фізичну працю.

Утвердження інтересів представників сфери управління залежать і від того, наскільки вони послідовно втілюють у своїй управлінській діяльності загальнолюдські норми й принципи, дотримуються поведінки, яка передбачає певний тип моральних відносин в різних сферах вияву етики: порядність — візитна картка ділової людини; рекламуючи себе, не ганьби своїх суперників; умій обирати партнера, підтримуй стосунки з ним тощо²².

В реальному житті існує певна відмінність між моральними нормами в організації та етикою відносин установи з навколишнім середовищем. Для етики відносин усередині організації основоположними є такі принципи:

- відповідність моральних цінностей установи загальнолюдським цінностям;
- відповідність моральних цінностей організації її соціокультурному та етнопсихологічному контексту;
- орієнтація, інтегрування інтересів працівників навколо поставлених цілей;
- свідомо трудова дисципліна;
- орієнтація на потреби й можливості людини;
- моральна задоволеність осіб організації комунікативними зв'язками, взаємодією, спільною трудовою діяльністю;
- моральна захищеність особистості в організації;
- моральна зацікавленість працівників в опануванні моральними цінностями;
- стимулювання етичної поведінки працівників, наявність в організації моральних традицій.

Етика зовнішніх відносин залежать від об'єкта ділового контакту. У відносинах із співробітниками головне — відсутність будь-якої дискримінації у сфері зайнятості; особливий статус працівників із обмеженою дієздатністю; охорона здоров'я і техніка безпеки; обговорення кар'єри тощо. Етика відно-

²² Василевська Т. Е. Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. К. : НАДУ, 2015. 204 с.

син із споживачами передбачає дотримання гарантування безпеки, довіри, якості, врахування вимог споживачів. Етика відносин із партнерами ґрунтується на дотриманні зобов'язань, недопущенні маніпулювання, врахуванні інтересів партнерів. Етика відносин з державою передбачає добросовісну звітність, дотримання законодавства, виконання державних замовлень у зазначені терміни, уникнення хабарництва у відносинах із державними службовцями²³.

У внутрішніх і зовнішніх відносинах не слід ігнорувати загальнолюдські норми й правила, а також такі моральні якості, як добро, совість, обов'язок, честь, гуманність, справедливість, відповідальність. На зміст моральних понять впливають часові, національні, релігійні та інші чинники (те, що є моральним у певний час, в одного народу, може сприйматися як аморальне за інших історичних умов, у моралі іншого народу).

Моральність — важлива умова повноцінного розвитку працівника сфери управління. Тому професійні якості особистості необхідно розглядати разом з її моральними нормами. Такий підхід образно аргументований у народній мудрості: той, хто встигає у науці, але відстає від моральних норм, більше відстає, ніж встигає. Досвід ринкової економіки теж підтверджує ефективність базованих на принципах справедливості, порядності, гуманізму управлінських дій. Аморальна поведінка керівника спричинює погіршення людських взаємин, моральну ерозію.

Важливими рисами професіоналізму управлінця є його здатність до виявів гуманізму, поваги, справедливості, визнання прав людини, усвідомлення того, що управлінська діяльність потенційно володіє морально-виховними можливостями. Прийняття особистістю конкретних управлінських рішень пов'язане із психологічними труднощами, спричиненими необхідністю діяти у площині моральних норм і спокусою матеріального самозбагачення, іноді всупереч закону. Коли вибір форм економічного зростання не суперечить загальнолюдським нормам моралі, досягається не за рахунок добробуту людей, професійна управлінська діяльність заслуговує визнання як високomorальна. Аморальні, беззаконні

²³ Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: монографія / За заг. та наук. ред. проф. С.М. Сербогіна. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. 290 с.

форми досягнення успіху в управлінні не можуть бути віднесені до жодної системи моралі.

Обов'язковим елементом і умовою ефективної управлінської діяльності є задоволеність працівників організації роботою. Задоволеність — показник ефективності діяльності, пов'язаний із виконанням спільного завдання та системою міжособистісних відносин. Йдеться про задоволеність спільною діяльністю, вона передбачає емоційну та моральну задоволеність. Емоційна задоволеність — показник ефективності діяльності, пов'язаний із системою міжособистісних відносин, виявляється у позитивному сприйманні навколишнього середовища, інших людей, самого себе та своєї діяльності²⁴.

Моральна задоволеність — показник правильності морального вибору. Вияв цього різновиду задоволеності пов'язують із активністю людини, яка спрямована на правильний моральний вчинок чи дію. Моральна задоволеність управлінця — показник ефективності управлінської діяльності, пов'язаний із системою морального вибору.

Здійснивши моральний вчинок, людина відчуває почуття задоволення, усвідомлює, що її совість чиста. І навпаки, усвідомлення, що вчинок далекий від норм моралі, позбавляє людину внутрішньої рівноваги. Тривалі переживання щодо правильності морального вибору в управлінській ситуації спричинюють психічні перевантаження з усіма їх наслідками.

Основна рушійна сила, що спонукає людину до моральної діяльності, — це моральні потреби, які виявляють моральне обличчя особи у ставленні її до дійсності і самої себе, міру її самовимогливості.

Моральні потреби — поняття, яке відтворює позитивне громадське оцінювання індивідуальних запитів особистості; суспільно (зокрема морально) санкціонована міра потреб, що стосується як їх складу, рівня, так і способів задоволення. Вони функціонують як своєрідний пусковий механізм у боротьбі добра і зла, що й робить їх актуальним об'єктом управлінської діяльності.

Основою професіоналізму в управлінських відносинах, критеріями оціню-

²⁴ Фоменко Т. Регулювання етичних питань на державній службі: порівняльний аналіз канадського та українського законодавств / Державне управління та місцеве самоврядування. 2014, вип.1(20). С. 254 – 260.

вання діяльності всіх учасників ділової взаємодії є моральні традиції: чесність, професійний обов'язок, честь, гідність. Вони надають управлінській діяльності високоморального характеру, а повсякденне їх дотримання є запорукою продуктивності ділових угод.

Ще одним показником професійної управлінської діяльності публічного управлінця з позицій етики є дотримання моральних принципів взаємодії, в процесі якої реалізуються соціальний, психологічний контакти, пов'язані із психічним станом їх учасників²⁵. Взаємодія немислима без спільної матеріальної і духовної діяльності. Незадоволені потреби призводять до безпринципності, деградації особистості. Саме тому свою професійну діяльність публічний управлінець повинен будувати на основі моральних засад співробітництва.

На продуктивність управлінської діяльності впливає також рівень соціально-моральної зрілості особистості, її критерії — трудова дисципліна, розвинуте почуття відповідальності, потреба в турботі про інших людей, здатність до активної участі у житті суспільства, ефективного використання знань і здібностей, до психологічної та моральної близькості з іншою людиною, до конструктивного розв'язання різноманітних життєвих проблем на шляху самореалізації²⁶. Реальними показниками соціально-моральної зрілості є також усвідомлення професіоналами економічних інтересів організації, поліпшення споживчої цінності продуктів, охорона здоров'я персоналу, підтримка навчання персоналу тощо. Тільки висока соціально-моральна зрілість учасників професійної взаємодії гарантуватиме досягнення вершин професіоналізму в їх спільній діяльності. Тому вдосконалення моральних якостей керівників не менш важливе, ніж опанування технологічних, економічних, соціальних і психологічних методів керівництва.

Теоретичні етико-психологічні засади управлінської діяльності є підґрунтям професійної етики керівника, яка передбачає наявність теоретико-прикладних етичних знань і практичних рекомендацій, зорієнтованих на якісне

²⁵ Козаков В.М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні: Монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 284 с.

²⁶ Телешун С. Управління людьми в нестабільному інституційному середовищі: світові та українські реалії. Вісник НАДУ. 2019. № 1 (92). С. 60-66.

виконання адміністративно-господарських функцій. Вона охоплює передовий досвід морально-психологічного розв'язання конкретних проблем управління²⁷.

Розуміння цінності морально-психологічних засад управління характеризує більшість ділових людей. Воно є свідченням морального здоров'я публічного управлінця, яке має такі компоненти: моральні почуття, моральну позицію, моральні звички, моральний самоконтроль. Ці компоненти надзвичайно стійкі, характеризують засвоєні особистістю моральні принципи і норми.

Усвідомлення публічними управлінцями економічної та соціальної цінності морально-психологічного потенціалу підвищує їх діловий інтерес до оволодіння знаннями і навичками діагностування стану морального здоров'я працівників, рекомендацій щодо прийняття ефективних заходів усунення його недуг. Вважається, що моральне здоров'я доцільніше підтримувати і зміцнювати за допомогою превентивних (запобіжних) заходів, а не після відхилень чи аномальних станів. Кожна людина відповідальна за стан свого морального здоров'я, турбота про нього є також професійним обов'язком керівника організації і невід'ємною частиною управлінської діяльності.

РОЗДІЛ 2 КУЛЬТУРА УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН

²⁷ Василевська Т. Е. Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. К. : НАДУ, 2015. 204 с.

В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1 Витоки формування культурних засад управлінських відносин

Трансформаційні зміни, що продовжуються в Україні, потребують якісного розуміння сутності підвалин, на які опираються управлінські відносини в системі публічного управління. Набувають реальної сили новітні технології формування управлінської культури, нові методи та принципи управління організаціями, людськими колективами й ресурсами, загалом суспільством і державою. Усе це потребує погляду в історичне минуле, коли зароджувалися, формувалися й утверджувалися норми, принципи й методи культурних засад управлінських відносин.

Проблемам формування, суті, функціям і значення культури управління присвячені дослідження західних учених недалекого минулого, зокрема: Р. Овена («Новий погляд на суспільство»), А. Шопенгауера («Про основи моралі»), Д. Вартона («Принципи наукового управління»), Ф. Тейлора («Мистецтво вирішення проблем»), А. Файоля («Загальне і промислове управління»), М. Вебера («Три чисті типи легітимного панування»), П. Сорокіна («Соціальна і культурна динаміка»), Е. Фромма («Революція надії»), Г. Лассвелла («Пропаганда, комунікації і публічний порядок»), А. Маслоу («Мотивація і особистість») та інших. Серед західних учених середини ХХ - початку ХХІ століття, які певною мірою досліджували та продовжують досліджувати сутність управління, його функції, принципи, а сьогодні розробляють різноманітні управлінські парадигми тощо, варто назвати таких: Д. Мак-Грегора («Людська сторона підприємства»), С. Ліпсена («Втрата довіри: Бізнес, праця і уряд у суспільній свідомості»), Т. Петерса і Р. Вотермана («У пошуках ефективного управління»), Е. Гіденса («Політика, управління і держава»), Д. Гелда («Глобальні переми: політика, економіка, культура»), Г. Райта («Державне управління»), К. Боумана («Основи стратегічного менеджменту»), С. Кові («Сім звичок надзвичайно ефективних людей: потужні інструменти розвитку особистості»), Р. Тейлора

(«Стрімкий шлях на вершину: десять заповідей успіху»), Г. Кунца («Джунгли теорії управління») та інших. Останнім часом й українські фахівці стали плідно досліджувати проблеми управлінської культури: Б. Гаєвський і В. Ребкало («Культура державного управління: організаційний аспект»), О. Петроє («Соціальний діалог у державному управлінні: європейський досвід та українські реалії»), Л. Гонюкова («Участь політичних партій у політико-управлінській діяльності держави»), С. Телешун («Управління людьми в нестабільному інституційному середовищі: світові та українські реалії»), Г. Щокін («Закони соціального розвитку і управління»), Н. Гончарук («Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика»), М. Пірен («Стратегія управлінської культури в соціальній роботі територіальних громад»), П. Мілютін («Управлінська культура особистості і фактори її розвитку»), Н. Нижник і Л. Пашко («Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка»), М. Рудакевич («Етика державних службовців»), Т. Василевська («Особисті виміри етики державного службовця»), А. Гошко («Сучасна управлінська культура в системі місцевого самоврядування») та інші.

Необхідність управління з'являється разом із колективною організацією людей. Наприклад, у первісному суспільстві, коли відбувся розподіл на хліборобів, мисливців, скотарів, збирачів, воїнів, постала потреба у людях, які б ними управляли, координували їхню діяльність, і цим займалися вожді племен, а згодом - ради старійшин.

З виникненням писемності й держави, пишуться закони, які регламентують життєдіяльність суспільства. Можна навести приклади законів Шумеру, Єгипту, Вавилону, Македонії, Персії, Стародавнього Китаю, Індії тощо. Різноманітні джерела свідчать, що у них існували управлінські організації з яскраво вираженим ієрархічним рівнем управління.

Значні досягнення в культурі управління того часу мала Давня Греція. Почалися вони із Солона - афінського політика, «батька» Афінської демократії. У своїх елегіях він писав переважно про моральні, соціальні та політичні питання, а його вислів «усе в міру» став свого роду одним із основних елементів управ-

лінської культури²⁸. Солон за роки свого правління запровадив багато реформ, встановив тимократичну (форма правління або спосіб організації влади, що базується на поділі прав за майновою ознакою) систему управління, де громадяни разом із правом вибирати мали також законне право брати участь у політичній діяльності, але тут був своєрідний ієрархічний вимір, а саме - доходи громадян. Чим вищі доходи, тим вищий управлінський статус.

Наукове осмислення систем і процесів управління, розуміння управлінської культури як основи професійної діяльності пов'язують із давньогрецьким мислителем Сократом. Філософ у своїх бесідах з учнями сформулював два основних підходи: хто управляє та які головні принципи управління. Вирішуючи ці питання, Сократ наполягав, що в основі управлінської культури мають бути закладені професійні знання, виконання законів і справедливість рішень. Отже, говорячи сучасною мовою, можна вважати, що Сократ проголосив принцип універсальності культури управління, який базується на знаннях, законах, справедливості та доброчесності управлінця, його морально-етичних якостях.

Важливим етапом формування управлінської культури є ідея системності в управлінні (відображення цілого як структурної сукупності окремих його частин), яку висунув Платон. Його принцип системності в управлінській культурі пізніше переріс у кібернетику («мистецтво управління» за Платоном) як науку про управління загалом²⁹.

Досліджував основи управлінської культури також Арістотель. Він, на відміну від Сократа і Платона, більшу увагу приділяв не теоретичним, а практичним аспектам управління. Узагальнюючи й оцінюючи сутність управлінської культури, мислитель доходить висновків, що культура управління буде неефективною і «поганою», якщо є можливість зловживання владою³⁰.

Певні елементи в осмислення управлінської культури внесли мислителі Давнього Риму, особливо у співвідношення права, влади й управління. Тут можна згадати про розділ права на публічне і приватне. Це дало змогу визначити з

²⁸ Плутарх. Порівняльні життєписи / пер. з давньогрец. Й. Кобова, Ю. Цимбалюка. Київ : Дніпро, 1991. 437 с.

²⁹ Туренко В. Рання грецька філософія: рефлексії про політику і право. К: "Дух і літера", 2023. 608 с.

³⁰ Там же

юридичного погляду суб'єктів та об'єкти управління, відносини між громадянами і власниками, а також було сформовано договір як форму закріплення цих відносин.

Отже, мислителі Давньої Греції й Риму сформулювали такі основні ідеї для управлінської культури:

- культура управління передбачає обов'язкове врахування потреб та інтересів людей;
- можливість участі кожної людини в управлінні суспільством, але при цьому вона має володіти певними і достатніми знаннями управлінської науки;
- колегіальність в управлінні.

Наступним етапом формування принципів управлінської культури є епоха Середньовіччя. Більшість дослідників цього історичного періоду вважає, що Середньовіччя - це крок назад у розвитку науки й культури. Ми не будемо такими категоричними, оскільки саме в цей період у сферу соціокультурного розвитку були залучені нові народи, зародилися національні культури. Усе це сприяло нагромадженню прогресивних змін, які почали проявлятися з XI століття, коли з'являються елементи нової міської культури, розвиваються торгівля і ремесло, формуються міські комуни, а згодом народжується новий соціальний клас - буржуазія. Такі соціально-економічні та політичні зміни сприяли появі нових ідей в управлінні загалом та управлінській культурі зокрема. Мислителі цього періоду, до прикладу Т. Аквінський, Н. Макіавеллі, Т. Мор, Т. Гоббс та інші, розглядали певні аспекти управління суспільством і державою.

Т. Аквінський у своїх основних працях - «Сума теологій» і «Про правління володарів» - доходить висновку, що у світі має бути гармонія між вірою і розумом. А для цього поряд зі служінням Богові мають використовуватися набуті знання, які сприяють управлінню світським суспільством. Управління можливе на основі культури, а головні завдання управління - збереження суспільної злагоди та громадського миру. Якщо управлінська культура відсутня, починається зловживання світською владою, несправедливе її використання. І, як висновок, він стверджує, що влада повністю не може претендувати на зверхність у суспі-

льстві³¹.

Н. Макіавеллі вважають засновником сучасної політичної філософії та політології. У своїх працях, зокрема «Державці» і «Роздумах про Тіта Лівія», він наполягає, що держава являє собою органічну систему, яка керується власними законами розвитку. Звідси успіх управління залежить не стільки від принципу «мета виправдовує засоби» (як і сьогодні переважна більшість розуміє підхід до теорії управління Н. Макіавеллі), а від ставлення і вердикту народу, а саме: народ зрозуміє правителя, управлінців, якщо вони досягнуть реальних успіхів в управлінні, оскільки «де не існує морального суду, судять за результатами»³².

Автор відомої праці «Утопія», Т. Мор, стояв у витоках теорії соціалізму. Він критикує сучасні йому суспільно-політичні порядки, гостро виступає проти приватної власності. Управління для нього - це ідеальна система, де все чесно і справедливо, де всі посадові особи виборні. Управлінська культура базується на профілархах, які обираються з числа вчених. Вони утворюють міський сенат, очолюваний князем, якого можуть змістити у разі підозри тиранії. Найважливіші соціальні, економічні, політичні, військові тощо управлінські справи вирішують усенародні збори³³. Звичайно, сьогодні його вчення звучить досить ідеалістичним й історично не виправданим, але воно має право на існування, дослідження й критичний підхід у практичному використанні.

Англійський філософ і політичний мислитель Т. Гоббс («Про громадянина», «Левіафан, чи матерія, форма і влада держави») ввів поняття «природний стан людини», завдяки якому можна порівнювати й оцінювати різні стани суспільства й держави. Природний стан - це, по суті, як уважає Т. Гоббс, війна «всіх проти всіх», і зупинити її можливо, тільки організувавши суспільство, засноване на договорі між людьми. Але такий договір має формальний характер, а забезпечити його юридичну силу і виконання може управління володаря, верховна влада. Задля досягнення суспільного договору чимось має поступитися суспільство, а чимось - влада - це свого роду компроміс в управлінні, який при-

³¹ Баумейстер А. Тома Аквінський: вступ до мислення: Бог, буття і пізнання. Київ : Дух і Літера, 2012. 408 с.

³² Макіавеллі Н. Державотворець / пер. з італ. Валентина Балог. Київ : Арії, 2015. 223 с.

³³ Козюра В., Ящурицький Ю. Еволюція управлінської думки: нарис історії розвитку теорії соціального управління. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2008. 288 с.

веде до злагоди та успіху. При цьому основою управління має бути наука³⁴.

Говорячи про управлінську культуру, варто більш детально розглянути ідеї й погляди італійського мислителя М. Падуанського (послідовник учення Арістотеля), які висловлені в його двох основних працях - «Радник» і «Захисник миру». Він уперше запропонував політико-правову формулу: *legislator humana* - народ-законодавець. На запитання: «Кому належить право видавати закони у людському суспільстві»? М. Падуанський відповідає: «Народу, тобто сукупності громадян чи великій їхній частині»³⁵. Крім того, мислитель запроваджує управлінську культуру (мораль, етика і поведінка управлінця має бути спрямована на добродійність світського управління державою) у принципи організації та функціонування державного управління, першим розробляє питання співвідношення законодавчої та виконавчої влади, а також проблеми народного суверенітету й незалежності від церкви у сфері публічної влади. Церква, на переконання М. Падуанського, не повинна втручатися в державні справи, вона має бути відділена від держави та займатися виключно сферою духовного життя людей.

Період становлення капіталістичних відносин - це ціла епоха нових теорій, концепцій, ідей і принципів управлінської культури. Серед мислителів того часу варто назвати Б. Спінозу («Етика», «Політичний трактат»), Ж.-Ж. Руссо («Про суспільну угоду, або принципи політичного права», «Міркування про походження і причини нерівності між людьми»), Д. Дідро («Енциклопедії наук, мистецтв і ремесел», «Філософські думки»), Ш.Л. Монтеск'є («Перські листи», «Про дух законів»), І. Канта («Естетика», «Відповідь на запитання: що таке Просвітництво», «Рефлексії до критики чистого розуму»), Г. Гегеля («Основи філософії права», «Лекції з естетики») та інших. Але тут необхідно зазначити, що мислителі цього періоду переважно займалися «чисто філософськими» проблемами управління, тобто такими, якими вони б хотіли їх бачити в ідеалі, а також управлінця - «ідеального», з високою моральністю, відповідальністю, етичними чеснотами і т. д.

³⁴ Кисельов С. Гоббс Томас. Політична енциклопедія. Київ : Парламентське вид-во, 2011. С. 149.

³⁵ Демиденко Г. Історія вчень про право і державу. Харків : Консул, 2004. 232 с.

Зокрема, Д. Дідро вважав, що управлінська культура має базуватися на естетичному ідеалі, який невіддільний від ідеалу соціального й етичного. Ш. Монтеск'є (після Дж. Лока) - один із перших представив витoki лібералізму як державної ідеології; заклав основи ідеології сучасних форм представницької демократії, стверджував, що законодавство в країнах залежить від рівня управлінської культури людей, які його творять. І. Кант наполягав, що управління не має бути примусом, оскільки людину не можна розглядати як засіб для досягнення будь-якої мети, позаяк вона сама є такою метою. Г. Гегель уважав, що культура управління - це діяльність із виконання законів. Ба більше, говорячи про управління державою, він зауважував, що «стан, до якого належать державні чиновники, є осередком державної свідомості та видатної освіченості. Тому воно і є головною опорою держави»³⁶.

Досліджуючи питання історичних витоків формування управлінської культури, справедливо буде згадати теоретичні розробки відомого німецького класика соціології та управлінської думки М. Вебера. Його концепція раціоналізації колективної діяльності у сфері управління і теорія бюрократії й до сьогодні вважаються класичними в організації та управлінні. Основними складниками, які мають бути притаманні бюрократичному типу управління, є такі:

- ієрархічна підлеглисть і відповідальність за рішення та дії чиновників;
- розподіл праці в управлінській діяльності;
- забезпечення процедури прийняття формальних рішень, проте це зовсім не означає, як уважав М. Вебер, що обов'язки чиновників є простими, рутинними й не передбачають самостійності у прийнятті певних рішень;
- керівник у своїй управлінській діяльності спирається не на свої особисті інтереси й потреби, а на вирішення завдань різного рівня - від місцевого до державного;
- чиновник має бути відособлений від власності на засоби управління, управлінська посада відокремлена від індивіда, який здійснює адміністра-

³⁶ Козюра В., Ящурицький Ю. Еволюція управлінської думки: нарис історії розвитку теорії соціального управління. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2008. 288 с.

тивні функції;

- управління - це особлива професія зі своєю культурою і підготовкою, що включають у себе навчання, знання, досвід, компетентність, стимул кар'єрного здорового просування, ефективність управлінської діяльності тощо.

Підсумовуючи погляди на засади управлінської культури бюрократичного типу та її роль в управлінні загалом, М. Вебер пише: «...чиновник здійснює управлінські функції як професійну роботу, через діловий службовий обов'язок; його ідеал полягає в тому, щоб служити *sine ira et studio* (без гніву і пристрасті), не зважаючи ні на які особисті мотиви й почуття, без сваволі і несподіванок, але насамперед - «не зважаючи на осіб», суворо формально за раціональними правилами, а там, де їх немає, - керуючись міркуваннями ділової доцільності»³⁷. Вважаю, що ці слова актуальні й для сучасного керівника як державного управління, так і рівня місцевого самоуправління. Але тут потрібно враховувати те, що ми живемо в епоху, яка кардинально відрізняється від періоду, коли плідно працював М. Вебер, а такі характеристики бюрократичного ідеального типу управління, як точність, сталість, суворість дисципліни, надійність, ієрархічність тощо мають доповнюватися новими. Не заперечуючи позитивні моменти управлінської діяльності, про які писав М. Вебер, наполягаємо на думці, що ХХІ століття вимагає змін і викликів у принципах застосування нових методів управлінської культури: більша самостійність у прийнятті рішень, сміливі та нестандартні ідеї управління, мудрість у вирішенні конфліктних ситуацій, застосування в управлінні новітніх соціальних технологій, відкритість і діалог із суспільством, принциповість, обґрунтованість і завершеність управлінських реформ і т. д.

Завершуючи розгляд питань історичних витоків управлінської культури, правильним буде згадати також мислителів давнини й науковців Нового часу, які зробили свій внесок у цю проблематику і заслуговують на визнання: Конфуцій (учення про мораль керівників («поважних людей»), від яких залежить моральність підданих, а звідси - суспільна мораль загалом); Демокріт (етичне

³⁷ Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / пер. з нім. О. Погорілого. Київ : Основи, 1998. 532 с.

вчення, що базується на принципах щастя, міри в усьому і відповідальності в поведінці); Ксенофонт (обґрунтував управління як особливий вид мистецтва); Аль Газалі (розробив вимоги до управлінця, керуючого); Н. Вітке (концепція людського фактора в управлінні); Е. Мейо (соціологічна концепція групових устремлінь); Д. Макклєнд (розроблення теорії мотивації); Р. Стюарт (альтернатива й обмеження дій керівника в різноманітних ситуаціях); Т. Петерс (позитивне ставлення до персоналу як важливого ресурсу управлінської діяльності) та інше. Внесли певний вклад, особливо на рівні національної культури і державницьких традицій, відомі українські вчені та громадсько-політичні діячі: М. Драгоманов (виступав за пріоритет особи перед державою, відповідальність держави за свого громадянина, європейський вибір України, децентралізацію влади та самоврядування громад); М. Грушевський (децентралізація влади, концептуальне обґрунтування походження української нації, а також політичних і духовних засад українського державотворення й ролі у цих процесах управлінської культури); В. Липинський (управління має здійснювати національна аристократія, яка сама себе творить, внутрішня політична єдність); Д. Донцов (ідея повної політичної самостійності й незалежності України, у творенні нації та управлінні вирішальна роль належить еліті, яка має спонукати народ до рішучості в боротьбі за українську державність); О. Шульгин (роль і значення міжнародної управлінської діяльності, домагання від Ліги Націй визнання українців як самостійної нації) та інші.

Таким чином, успішність трансформаційних змін в українському суспільстві значною мірою залежить від ефективності публічного управління. Управлінці, які засвоюють принципи і методи управлінської культури, що формувалися історично, здатні як до якісних особистих перемін, так і до своєї управлінської діяльності. Знання основних періодів становлення управлінської культури допоможуть управлінцям в їхній практичній діяльності.

Формування засад нової управлінської культури неможливе без засвоєння позитивного досвіду розвитку культури управління в соціально-історичному часі. Здобутки теорії та практики управлінської культури історичного минулого

важливі й сьогодні, оскільки у них «вписана» мудрість поколінь управлінської думки. Це зумовлює необхідність досліджень зародження і розвитку основ управлінської культури для сучасного розуміння управлінської діяльності, оскільки без осмислення базису, витоків становлення управлінської культури, які відбувалися в історичному минулому, використання соціального досвіду поколінь буде не досить ефективним із науково-практичного погляду.

2.2 Загальнокультурні і особистісні чинники в діяльності публічних управлінців

У сучасній світоглядній парадигмі, яка визначається як світогляд постмодерну, прийнято вважати культуру однією з невід'ємних умов існування людини у вимірах людяності на рівні з природними (фізичними) та біопсихологічними (суб'єктними) факторами її існування. Життя людини бачиться як результат взаємодії цих трьох елементів її біосоціальної цілісності - (суб'єктність, природа, культура).

Культура - це суто людське явище, що є додатковою умовою успішного функціонування людини як її надбіологічної характеристики³⁸. Культура закріплюється в практиці та технології мислення, принципово зумовлюючи діяльність людини. Результатом культурно обумовленої діяльності стають процеси і явища як матеріального, так і нематеріального ґатунку, які ми називаємо надбаннями культури. Культурними факторами формування особи є:

- національно-етнічні традиції;
- родинні відносини;
- гендерні настанови;
- зміст освіти;
- релігійні переконання;
- світоглядні настанови;
- етичні переконання;

³⁸ Мартиненко В.М., Євдокимов В.О., Сергєєва Л.М. Культура управління. Харків : Магістр, 2018. 60 с.

- естетико-художнє середовище;
- етикетні норми.

Як сфера людської діяльності культурно зумовленою є і державно-управлінська діяльність у цілому, і функціонування державної служби на сучасному етапі її розвитку. Особа, яка професійно долучається до публічної служби, на момент входження в систему службових відносин є цілісною індивідуальністю, яка має певні соціокультурні ознаки, набуті в процесі виховання та професійного навчання. Загальний культурний досвід та навички є складовими професійної компетентності державного службовця і визначають психологічні особливості його поведінки в службових обставинах, а отже, - врахування культурної основи діяльності посадової особи є обов'язковим елементом успішності кадрового управління на в органах влади³⁹.

При цьому слід зважати на різницю в критеріях оцінки загальної культурної компетентності у службових відносинах і особистісної загальної культури в побудові приватного життя. У процесі обрання стратегій кадрового менеджменту на публічній службі потрібно зважати на те, що людина в культурі є одночасно і виробником, і споживачем, і "продуктом" культурних відносин, що віддзеркалюють ціннісні настанови суспільства. Соціальне середовище вибудовується як виявлення культурних технологій діяльності та комунікації, і тому будь-які дії людини зумовлені культурним фоном її існування як сукупності традицій, норм та правил поведінки і суджень. Жодна дія людини не відбувається за межами і поза впливом культури. Отже, загальні характеристики культури суспільного оточення, в якому сформована особистість державного службовця, є впливовим фактором формування здатності до належного виконання службових обов'язків, а загальні характеристики культури соціуму, в якому здійснюється його службова діяльність, визначають зміст ціннісної орієнтації в процесі виконання професійних обов'язків та загальні моральні орієнтири.

Людський потенціал публічного службовця розкривається у культурних характеристиках його особистості, що виявляються як властиві йому світогляд-

³⁹ Сидоренко Н. С. Культура державного управління як вид культури (субкультура): структурний аналіз // Держава та регіони : наук.-виробн. журнал. 2009. № 4. С. 62–67.– (Серія “Державне управління”).

ні настанови і технології обробки інформації (способи мислення)⁴⁰. Загальнокультурні компетенції службовця формуються під впливом багатьох факторів, які супроводжують його особистісне становлення, починаючи з раннього дитячого віку і багато з яких закарбовується у його свідомості без застережень та критичного осмислення. У подальшому ці культурні шаблони і стереотипи впливають на систему дій у професійних і приватних обставинах на підсвідомому рівні, визначаючи особистісні застереження і схематичні матриці сприйняття життєвих ситуацій. Власний життєвий досвід і культуру соціальної комунікації особа привносить у професійну діяльність як результат індивідуальної професіоналізації. Тому налагодження процесу загального культурного виховання є одним із факторів успішного виконання службових обов'язків державним службовцем у його професійній діяльності.

У сучасному глобалізованому світі з багатоканальним інформаційним простором формування особистості державного службовця проходить під впливом різних за змістом та походженням елементів культури. Вплив на формування його людського потенціалу відбувається удвох культурних вимірах, які спостерігаються як процеси масовізації і демасовізації загальної культури.

Сучасне суспільство формують особи, які мають право і можливість створювати власний життєвий світ за всіма елементами культурної цілісності - етнічними, релігійними, світоглядними, естетичними, етичними, етикетними. Тому однією з провідних загальнокультурних настанов у професійній діяльності державного службовця слід вважати спрямованість на впровадження ідеології толерантності в усій повноті її виявлення. Корпоративне соціальне середовище державної служби - це спільне середовище соціальної комунікації для представників різноманітних суспільних спільнот. Як загальнокультурна цінність ця ідеологія закріплена в офіційних документах ООН, що базуються на визнанні основних положень Загальної декларації прав людини.

У процесі індивідуальної професіоналізації державний службовець має ус-

⁴⁰ Сергієнко Е. О. Організаційна культура в публічному управлінні: термінологічні проблеми // Ефективність державного управління: зб. наук. праць. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 18/19. С. 361–367.

відомити різницю між особистісною поведінкою під час виконання службових обов'язків та у приватному житті, тобто поза часом виконання службових обов'язків.

Поза часом виконання службових обов'язків як особистість публічний управлінець має всі гуманітарні права, що стосуються його особистого становлення і життя. Це - сукупність громадянсько-політичних, соціально-економічних і культурних прав, які гарантовані міжнародними зобов'язаннями держави і Конституцією України⁴¹.

- Особисті права людини - це сукупність прав, що вважаються природними, наданими від народження та невід'ємними для кожної людини, незалежно від громадянства, статі, віку, раси, етнічної чи релігійної належності. Хоча ці права зазвичай називають громадянськими, вони не є результатом належності особи до державного громадянства і не спираються на цей статус людини. Особисті права є основою захисту життя, гідності та свободи людини. До особистих прав відносять право на: 1) життя; 2) свободу та особисту недоторканність; 3) гідність особистості; 4) недоторканність особистого життя; 5) недоторканність помешкання; 6) самозахист; 7) національну та культурну самоідентифікацію; 8) свободу совісті та думки; 9) свободу пересування та обрання місця проживання; 10) свободу обрання мови спілкування; 11) судовий захист; 12) релігійне самовизначення; 13) ім'я.

- Політичні права людини - це сукупність прав людини, яка пов'язана з державним громадянством і визначає умови участі в суспільному та політичному житті країни. Політичні права людини безпосередньо впливають із законодавчо встановленого громадянства, на відміну від особистих, соціальних та економічних прав. До політичних прав відносять право на: 1) свободу слова; 2) свободу доступу до інформації; 3) свободу звернень до державних органів влади та органів місцевого самоврядування; 4) свободу об'єднань та союзів; 5) свободу зібрань; 6) участь в управлінні справами держави та рівний доступ до державної служби; 7) громадянство; 8) бути обраним та обирати до державних

⁴¹ Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : за станом на 01 червня 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

органів влади; 9) на участь у веденні правосуддя; 10) свободу опору проти пригнічення.

- Соціально-економічні права людини - це сукупність прав, яка визначає систему гарантій захисту гідності та свободи вибору особистості при реалізації соціальних та економічних потреб її життєзабезпечення. Соціально-економічні права впливають із визнання природної участі людини у соціальних та економічних процесах держави. До таких прав відносять право на: 1) свободу підприємництва; 2) приватну власність; 3) труд та вільний вибір сфери трудової діяльності; 4) охорону сім'ї, материнства та батьківства; 5) соціальне забезпечення; 6) житло; 7) охорону здоров'я; 8) безпечне природне середовище; 8) справедливе оподаткування; 9) гідні умови праці та справедливе винагородження за труд.

- Культурні права людини - це комплекс прав та свобод людини, що гарантуються конституцією або законодавчими актами та забезпечують можливість самореалізації людини у сфері культурного життя. До культурних прав відносяться право на: 1) освіту; 2) свободу викладання (академічна свобода); 3) свободу творчості; 4) участь у культурному житті та використання культурної інфраструктури; 5) доступ до культурних цінностей та інформації.

Таким чином, під час здійснення управлінської діяльності в системі публічного управління потрібно зважати на сучасну тенденцію до заохочення індивідуальності і відкритих можливостей для розмаїття культурної ідентифікації особи. Як особистість службовець має право на власний стиль життя, який визначає його поведінку в позаслужбовий час. Проте слід чітко дотримуватися принципу нейтральності політичної, етнонаціональної, релігійної та світоглядної в процесі виконання службових обов'язків. Загальнокультурною тенденцією формування сучасної особистості є свідоме застосування ідеології толерантності, яка має виявлятися публічним службовцем як щодо своїх колег, так і до всіх громадян.

РОЗДІЛ 3 ЕТИЧНІ ПІДВАЛИНИ УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В

СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1 Основні принципи та норми етики публічного управління

Ключовим моментом для побудови професійної етики є усвідомлення призначення професії в суспільстві, соціальних функцій, які повинні виконувати професіонали, іншими словами - усвідомлення місії професії.

Основне завдання публічних управлінців: якісне та сумлінне виконання ним професійного призначення. Виявлення та чітке формулювання місії публічної служби - базис для побудови всієї системи професійної етики службовців та фактор ствердження моральних відносин між владою та громадянами⁴². Професійне призначення формує розуміння місця професійної групи у суспільстві, воно є стрижнем для побудови засад професії та відповідних вимог до професіоналів, масштабом для оцінки їхньої діяльності.

Принцип служіння народові - смислове ядро, навколо якого має вибудовуватися система професійних ціннісних орієнтацій публічних управлінців.

Професійне призначення публічних управлінців в демократичних країнах - служіння своєму народу та кожному його громадянину і вони здійснюють місію служіння через державні, публічні організації.

Принцип служіння народові України в Законі України "Про державну службу" (Стаття 4) проголошуються основні принципи державної служби нашої країни⁴³:

- верховенства права - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;
- законності - обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами

⁴² Рудакевич М. Особливості вивчення професійної етики державними службовцями // Вісник УАДУ. 2001 № 4. С. 203–209.

⁴³ Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

України;

- професіоналізму - компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;
- патріотизму - відданість та вірне служіння Українському народові;
- доброчесності - спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;
- ефективності - раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;
- забезпечення рівного доступу до державної служби - заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;
- політичної неупередженості - недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;
- прозорості - відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;
- стабільності - призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

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

Сьогодні існують різні стратегії діяльності держави, різні розуміння професійної місії публічних управлінців, зокрема "традиційна", орієнтована на

служіння народу та "модерна", що має за мету надання послуг громадянам⁴⁴.

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

Ідея служіння всьому народу повинна бути поєднана з принципом пріоритету прав та свобод людини і громадянина. Служіння народу має зважувати на необхідність дослуховуватися до інтересів груп населення, які представляють меншість у суспільстві, до потреб кожного громадянина. Між правами і свободами громадянина та правами і свободами "колективного громадянина" (суспільства, держави) існують відносини координації, а не субординації; ці права однаково важливі для існування соціуму.

Відданість ідеї служіння суспільству виявляється й у діяльності держави в цілому, й в діях окремих працівників. Професійна поведінка державних службовців повинна ґрунтуватися на прагненні найбільшого блага для суспільства та відповідати моральним цінностям, що прийняті у суспільстві як норма. Нині обговоренню підлягають не лише ціннісні настанови державного управління, а й реально діючі орієнтації та мотивації державних службовців. Неповажливе, грубе або байдуже ставлення представників влади до громадян, незнання справжніх потреб громадян є свідченням відірваності державних службовців від народу та відсутності у них мотивації на служіння суспільному благу.

Якщо служіння не є значимим для державних службовців, воно не може стати для них мотивом праці, предметом вольових зусиль мотивувати діяльність державних службовців на досягнення суспільних цінностей, гармонізувати й узгоджувати приватні та суспільні інтереси здатні відчуття співгромадянськості з іншими представниками суспільства, усвідомлення себе як

⁴⁴ Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юстініан, 2007. 288 с.

частини соціуму, патріотизм⁴⁵. Пошук шляхів стимулювання мотивації до добросовісної праці - один із перспективних шляхів розвитку державного управління України.

На мікрорівні етика державного службовця, що орієнтована на служіння, виражається в культурі спілкування з громадянами, в реалізації базових етичних принципів комунікації.

Цінностями демократично орієнтованої державної служби є солідарність, справедливість, життя та гідність людини, повага до неї тощо.

Принципами діяльності державного службовця в країнах демократії стає пріоритет суспільного блага, верховенство права, чесність, повага, цінування загально визнаних норм моралі, безпристрасність та неупередженість, відповідальність, відкритість, прозорість, ефективність, результативність тощо.

Необхідними якостями державного службовця є патріотизм, громадянськість, законслухняність, людяність, повага до честі та гідності інших, відданість справі, професіоналізм, чесність, відповідальність, принциповість, послідовність, добросовісність, дисциплінованість, моральна й фінансова чистоплотність тощо (більш детально торкне ос цієї теми в подальшому).

Норми, стандарти поведінки державних службовців - це конкретні вказівки щодо того, як мають діяти представники державної служби, щоб їх поведінка відповідала їх суспільно-правовому статусу. На державній службі фіксують стандарти:

- поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ (служіння інтересам громадян, верховенство права, чесність, повага, доброзичливість, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, ввічливість, коректність тощо);
- ставлення до професійних обов'язків (професіоналізм, відповідальність, дисциплінованість, прозорість, ефективність, результативність, раціональне використання ресурсів державного органу, якнайкраще застосовувати

⁴⁵ Василевська Т. Сучасні тенденції розвитку етики державного службовця в Україні // Зб. наук. праць НАДУ / за заг. ред. О.Ю.Оболєнського, С.В.Сьоміна. К.: Вид-во НАДУ, 2006. Вип. 2. С. 16–27.

здібностей, знань, підвищення власного професійного рівня, дії в громадських інтересах і відповідно до обставин справи тощо);

- внутрішньо-службової поведінки - поведінки у стосунках з керівниками, колегами, підлеглими (повага, доброзичливість, ввічливість, стриманість, неупередженість, визнання помилок, пропозиції щодо допомоги, визнання іншої позиції тощо);
- політичної або іншої неупередженості;
- ділових відносин державних службовців з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями;
- управління конфліктом інтересів;
- антикорупційного поведіння (щодо несумісних сторонніх інтересів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення служби, службових привілеїв, послуг і подарунків, реагування на неправомірні пропозиції, заборони зловживання посадовим становищем тощо); поведіння з конфіденційною, службовою інформацією;
- прав співробітників (щодо відповідного правового й матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, відповідного статусу, кар'єрного просування за заслугами, захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень);
- службових викриттів тощо.

В Законі України "Про запобігання корупції" фіксуються правила поведінки представників державної влади та місцевого самоврядування щодо законності, пріоритету інтересів, політичної неупередженості, толерантності, об'єктивності, компетентності і ефективності, формування довіри до влади, конфіденційності, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характер)⁴⁶.

⁴⁶ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 №1700- VII: URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

При визначенні рівня професіоналізму державного службовця мають обов'язково оцінюватися його особисті професійно необхідні моральні якості та дотримання ним професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки.

3.2 Інституційні механізми підтримки етики управлінських відносин в системі публічного управління

Підтримка адміністративної та управлінської етики в системі публічного управління може здійснюватися на організаційному рівні - через інституційні впливи, та на особистісному рівні - через моральнісну саморегуляцію публічних управлінців⁴⁷.

Чинниками бюрократичних деформацій можуть бути не лише особисті недоліки морального гатунку окремих державних службовців, але й недоліки бюрократичної системи управління як такої. Діяльність державних структур не викликатиме довіри громадян, якщо вона забезпечуватиметься лише сподіваннями на моральність представників бюрократії. Громадяни відчуватимуть себе незахищеними перед можливими свавільними діями чиновника в ситуації, коли те чи інше вирішення проблеми ґрунтуватиметься на власному розумінні бюрократа морально прийняттого чи неприйняттого.

В суспільстві виникає необхідність в колективних гарантіях морально орієнтованої праці бюрократії, які надають держава та професійне співтовариство, встановлюючи й підтримуючи певне організаційне середовище. Тому, вбудовування моральної компетенції в структуру установи чи підприємства є однією з найважливіших задач планування інститутів та підтримки державної та приватної колективної відповідальності.

Якщо вести мову про державні гарантії, то крім правових, вони можуть мати етичний, або етико-правовий характер. Суспільство потребує передбачуваності поведінки державних чиновників, а отже ретельної розробки, фіксації

⁴⁷ Рудакевич М. Особливості вивчення професійної етики державними службовцями // Вісник УАДУ. 2001 № 4. С. 203–209.

та спеціальної підтримки професійно-етичних засад діяльності бюрократії.

Для налагодження сприятливого для продуктивної професійної діяльності етичного клімату службовців, для посилення етичної чутливості публічне управління в Україні вимагає створення дієвих механізмів підтримки професійної етики.

За допомогою інституціональних засобів здійснюється гарантування достойної поведінки публічних управлінців з боку держави й професійного співтовариства та скеровування службовців на засвоєння суспільно визнаних цінностей професії. Сукупність засобів, що вживаються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки публічних управлінців називають етичною інфраструктурою⁴⁸.

Етична інфраструктура публічних управлінців - сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки. Елементами етичної інфраструктури є:

- політична воля - жодна ініціатива в сфері етики публічного управління не буде успішною, якщо за нею не стоять воля і бажання керівництва країни. Без реальної політичної та фінансової підтримки будь-які реформи приречені на провал. Крім того політичне керівництво країни власним прикладом повинно підтримувати високі етичні стандарти поведінки;
- законодавство - певний набір законів, більш менш однаковий для більшості країн, що фіксує критерії поведінки для публічних управлінців. Законодавство країни має забезпечувати процедури нагляду, проведення розслідувань та застосування покарань. Крім того закони та інші правові норми повинні бути відредаговані таким чином, щоб в них не містилося суперечностей, аби не ставити публічних управлінців в ситуацію вибору - який саме закон краще виконувати.
- кодекси поведінки - нормативні акти, в яких визначаються стандарти поведінки для публічного управління в цілому або для окремих органів влади;
- певні умови підтримки публічної служби - достатньо великий набір фак-

⁴⁸ Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія. К. : НАДУ, 2008. 336 с.

торів, які впливають на поведінку працівників: рівне ставлення до всіх службовців незалежно від посади та оплати праці, механізми захисту державних службовців від свавілля керівництва і т. д. У службовій діяльності необхідно створити такі умови, щоб у працівників не виникало відчуття незахищеності;

- координуючі органи - органи публічного управління, які відповідають за проведення етичної реформи органів адміністративною етикою;
- механізми звітності та нагляду - процедури звітності, проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту діяльності державних органів, парламентського нагляду і т. д. та органи, що здійснюють нагляд. В перелік цих процедур включаються й такі, які фіксують вимоги до поведінки державних службовців в екстраординарних ситуаціях та описують механізми службових викриттів тощо;
- механізми професійної соціалізації - процедури, методи, програми навчання публічних управлінців стандартам поведінки;
- суспільний нагляд за діяльністю публічних управлінців - процедури, що забезпечують доступ громадян до інформації, що збирається та зберігається органами публічної влади, прозорість процесів державного управління, присутність представників громадськості на засіданнях органів публічного управління, участь незалежних експертів при проведенні атестацій службовців, можливість громадян, чиї права були порушені діями чиновників, мати вичерпну інформацію про службові розслідування з цього приводу тощо.

Визначальним елементом етичної інфраструктури державної служби, серцевиною професійної етики є етичні кодекси публічних управлінців⁴⁹.

Кодекс етичний (моральний) - в пер. з лат. - "книжка" - сукупність моральних правил, вимог, норм, що приписуються до виконання. В етичних кодексах фіксуються:

⁴⁹ Рудакевич М. Кодекс етики як засіб регулювання професійної поведінки державних службовців // Вісник УАДУ. 2002. № 1. С. 291–297.

- норми та правила, що усвідомлюються та увійшли у практику більшості представників професії, є історичним завоюванням суспільства та професійного середовища;
- вимоги, приписи, які є раціонально та морально обґрунтованими, але часто порушуються.

Кодекс етичний в системі публічного управління - сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм, вимог до публічних службовців, що приписуються до виконання.

Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників різних гілок державної влади обумовлена певними потребами:

- в зміцненні довіри громадян;
- в забезпеченні ефективної діяльності публічного управління;
- в удосконаленні відносин в публічному управлінні;
- в уніфікації вимог до публічних управлінців .

Необхідність кодифікації правил поведінки, - як зазначається Міжгалузевою групою з корупції Ради Європи, - зважаючи на різноманітність завдань, які виконуються сучасною публічною, державною адміністрацією (членами якої є особи з різним вихованням та з різних соціальних верств), зараз є більшою, ніж раніше, коли більш гомогенний персонал виконував подібні функції та поділяв подібні цінності.

Метою етичних кодексів у публічному управлінні є:

- опис етичного клімату, який панує в державному управлінні;
- фіксація стандартів етичної поведінки, які очікуються від державних управлінців;
- повідомлення суспільству, чого очікувати під час спілкування від поведінки та ставлення державних управлінців до громадян.

Кодекси поведінки представляють собою чіткий і стислий виклад головних принципів поведінки, дотримання яких організація очікує від своїх членів та цінностей, які вона поділяє.

В кодексах публічних управлінців зазвичай розглядаються питання, від-

повіді на які, за задумом розробників, будуть сприяти професіоналам гідно виконувати їхню професійну місію та допоможуть запобігати, навчать протистояти та примусять уберегтися від корупційних дій⁵⁰. Крім опису загальних принципів та цінностей професії найвагомішими питаннями публічної служби, що потребують етичної кодифікації є проблеми:

- конфлікту інтересів (ситуацій, коли особистий інтерес публічних управлінців, або його залежність від інших може стати на заваді належному виконанню його професійних обов'язків),
- службових привілеїв,
- послуг та подарунків,
- участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості,
- поводження з конфіденційною, службовою інформацією,
- використання державних ресурсів,
- побічної діяльності,
- працевлаштування після закінчення публічної служби,
- норм поведінки на робочому місці та у спілкуванні з громадянами,
- прав співробітників,
- службових викриттів тощо.

Загалом, професійні етичні кодекси містять у собі опис достойної та суспільно-значимої поведінки людини в межах її професійної діяльності, фіксують моральні цінності та професійно-етичні норми поводження в сфері професії.

В залежності від соціокультурної ситуації в тій чи іншій країні кодекси поведінки публічних управлінців можуть мати статус закону, підзаконного нормативного акту або етичної декларації.

Процес входження етичних кодексів в життя професійної групи є досить складним. Необхідними умовами для ефективного функціонування кодексів є:

- розробка та прийняття кодексу;
- доступність Кодексу всім представникам професії;

⁵⁰ Рудакевич М. Кодекс етики як засіб регулювання професійної поведінки державних службовців // Вісник УАДУ. 2002. № 1. С. 291–297.

- широкомасштабне визнання Кодексу публічними управлінцями;
- демонстрація можливого використання Кодексу у щоденній практиці публічної служби;
- набуття навичок спілкування;
- пропагування позитивних зразків поведінки;
- встановлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог;
- заохочення співробітників за етичну поведінку;
- застосування санкцій проти порушників кодексу.

В багатьох країнах існує дворівнева система кодексів поведінки публічних управлінців, яка складається з⁵¹:

Загального "Кодексу поведінки" - зрозумілого кожному базового документу, де викладені глобальні цілі й задачі, сформульовані загальні норми етично прийнятної поведінки представників публічної служби;

Формальних "Етичних правил" або "Стандартів поведінки" - збірки норм, опису стандартів, що конкретизують цей Кодекс, визначають порядок реалізації вимог, викладених у Кодексі.

В кодексах 1-го рівня описуються основні правила поведінки, що є загальними для всього чиновництва. У такому вигляді, як свідчить досвід, вони погано пристосовані до втілення у практичну діяльність. Тому дана модель етичної регуляції включає в себе так звані кодекси 2-го рівня - це документи, що є специфічними для окремих організацій публічної служби. Такі кодекси приймаються органами виконавчої влади та детально описують типові етичні проблемні ситуації, що виникають у професійній діяльності.

У Австралії та Новій Зеландії існують вичерпні всебічні кодекси, на базі яких конкретні міністерства та відомства створюють свої спеціальні кодекси, що відображають специфіку їхньої діяльності та професійно-етичних проблем.

У США реалізується дещо інший підхід - тут у доповнення до Етичного кодексу, що містить 14 основних принципів етичної поведінки державних слу-

⁵¹ Рудакевич М.І. Етика державної служби. Зарубіжний досвід. К., 2002.110 с.

жбовців, існує об'ємний документ - Постанова про норми етичної поведінки, що детально описує різноманітні етичні дилеми, з якими стикаються державні службовці.

У деяких країнах не має єдиного, загального для всіх сфер публічної служби кодексу, а окремі відомства та галузі створюють свої внутрішньо орієнтовані етичні документи.

В Україні вперше про необхідність розробки етичного кодексу публічної служби заговорили після прийняття Національної програми боротьби з корупцією, затвердженої Указом Президента у квітні 1997 р. Програмою передбачалося запровадження в Україні Кодексу честі чи Кодексу поведінки державного службовця. Розробкою цього документу впритул зайнялася робоча група створена у Центрі правових реформи при Міністерстві юстиції України. Однак проєкт Кодексу основних правил поведінки державних службовців не було винесено на парламентське обговорення.

Натомість весною 2000 р., до України, як і до інших країн-членів Ради Європи, надійшов рекомендований Комітетом Міністрів Ради Європи так званий Модельний кодекс державного службовця. На основі Модельного кодексу Головним управлінням державної служби України були сформовані "Загальні правила поведінки державного службовця". Документ затверджено наказом Головдержслужби 23 жовтня 2000 р. та зареєстровано Міністерстві юстиції 7 листопада 2000 р.⁵² Він розповсюджує свою дію і на представників судової влади, якщо для них не затвердженні окремі правила поведінки з урахуванням особливості роботи в цих органах. Діяльність парламентарів в Україні регулюється Регламентом Верховної Ради.

З 2000 року у Верховну Раду України було подано ще декілька законопроєктів Кодексів поведінки державних службовців, які або були відхилені, або не виносилися на розгляд українського парламенту

Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158 затверджено "Загальні правила етичної поведінки дер-

⁵² Наказ головного управління державної служби України від 23.10.2000 № 58 „Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця”. URL: <http://www.customs.gov.ua>

жавних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування", які зареєстровано в Мін'юсті 31 серпня 2016 р. за № 1203/29333⁵³. Загальні правила є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків..

Крім "Загальних правил" роль професійно-етичного кодексу в державному управлінні в Україні відіграє Закон України "Про запобігання корупції" (від 14.10.2014 № 1700-УП)⁵⁴.

В зарубіжних державах практикується й створення Кодексів поведінки державних службовців окремих регіонів, які ґрунтуються на загальнонаціональних Етичних кодексах, проте акцентують увагу на проблемах особливо гострих для тієї чи іншої місцевості.

Крім офіційно затверджених Етичних кодексів окремі державні установи укладають свої власні правила поведінки для співробітників. В таких кодексах, розроблених на основі загальних правил поведінки на державній службі, особлива увага приділяється болючим етичним питанням та ризикам, з якими стикаються ці організації. Вважається, що крім основоположних принципів та цінностей організації, тут мають міститися поради та ілюстративні приклади, які б могли допомогти працівникам у вирішенні практичних завдань. Крім того, кодекси мають надавати посилення, яким документом, або чиею допомогою можна скористатися при вирішенні складної професійно-етичної дилеми.

Однак реакція на функціонування Етичних кодексів є не однозначною. Якщо узагальнити претензії до формату "кодексу" як регулятивного механізму, то вони полягають в недостатній повазі до особистості державного службовця. Теоретики та практики піддають критиці існуючі етичні кодекси державних службовців через те, що там є можливі елементи:

- недемократичності;
- звуження прав і свобод людей, що знаходяться на державній службі;

⁵³ Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування від 5 серпня 2016 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>

⁵⁴ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 №1700- VII: URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

- руйнації бар'єрів між суспільним та приватним життям державних службовців;
- створення перепон для подальшої кар'єри того чи іншого державного службовця (обмеженні вибору місця роботи після відставки);
- примусового характеру, оскільки в кодексах акцент робиться на послухові, тим самим висловлюється неповага до особистості службовця;
- використання кодексу як засобу політичної боротьби;
- неефективності механізму впровадження кодексу в життя.

Така ситуація посилює значимість морального, а не адміністративного врегулювання певних сторін професійного життя.

Дієвими кодекси етики стають тоді, коли вони світоглядно усвідомлюються, входять у особистісний світ людини, закріплюються внутрішньо та реалізуються на практиці.

До певних умов підтримки державної служби, що спроможні забезпечити рівне ставлення до всіх службовців незалежно від посади та оплати праці, та є механізмами захисту державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування від свавілля керівництва відносять службові викриття.

Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі - дисциплінарна комісія).

Дисциплінарною комісією стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А", є Комісія.

Дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", утворює керівник державної служби у кожному державному органі. дисциплінарної комісії включаються державні службовці державного органу, представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації - представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу, а та-

кож можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом.

Кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії може становити не більше двох осіб.

Членам дисциплінарної комісії забороняється передавати і розголошувати інформацію, отриману під час здійснення дисциплінарного провадження.

У разі якщо один із членів дисциплінарної комісії прямо підпорядкований особі, стосовно якої відкрито або здійснюється дисциплінарне провадження, такий член дисциплінарної комісії не повинен брати участі у прийнятті рішення. Строк повноважень членів дисциплінарної комісії становить три роки.

РОЗДІЛ 4 УДОСКОНАЛЕННЯ КУЛЬТУРНО-ЕТИЧНИХ ЗАСАД УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

4.1 Шляхи удосконалення культурно-етичних засад відносин державних службовців і громадян

Від держави як від організаційної структури суспільство очікує діяльність в інтересах всіх громадян. Справжня демократичність виявляється у визнанні:

- прав демократичної більшості,
- права на самоврядування окремої соціальної групи (громади) у сфері,
- що стосується цієї соціальної групи (громади),
- права на самовизначення особи в сфері особистих справ.

Крім забезпечення прав демократичної більшості державою мають гарантуватися й права окремих соціальних груп. Специфічною рисою відкритих суспільств є те, що в них більшість не має права перешкоджати реалізації потреб та інтересів меншості й не повинна вирішувати за меншість жодних справ, які ця меншість може вирішити сама⁵⁵. Для забезпечення своїх специфічних інтересів окремі групи повинні мати гарантовані державою можливості брати участь у прийнятті рішень, що торкаються безпосередніх проблем таких груп та у контролі за виконанням цих рішень. Права людини, якщо вона належить до тієї чи іншої меншини у відкритих соціумах оберігаються суспільством та державою особливо ретельно.

Головними етичними засадами політики щодо окремих соціальних груп мають бути: повага до особистості, поцінування соціальних відмінностей, налаштованість на соціальну інтеграцію суспільства. Для реалізації етично коректної політики держава має надавати право та реальні можливості представникам соціальних груп для дієвої участі у веденні державних справ, втілювати стратегії субсидіарної демократії, запроваджувати діалогічний спосіб вирішен-

⁵⁵ Телешун С. Управління людьми в нестабільному інституційному середовищі: світові та українські реалії. Вісник НАДУ. 2019. № 1 (92). С. 60-66.

ня гострих питань багатоманітного соціуму. Основні етичні засади політики потребують безпосередньої реалізації в діяльності та поведінці кожного державного службовця й реалізуються у чеснотах поваги, патріотизму, неупередженості, толерантного ставлення до соціально-групового розмаїття держави.

Відносини представників державної влади і громадян мають базуватися на принципах гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина⁵⁶.

Принципи гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина - пріоритетні принципи публічного управління, в основі яких лежить визнання людини найвищою соціальною цінністю суспільства, визнається особиста гідність людини та необхідність поваги до неї.

Управління суспільними процесами диктує звернення до світу особистості, в якому зміст суспільних процесів розкривається в їх особистісному сенсі. В цьому контексті базовими задачами держави і публічних управлінців стають:

- формування в суспільстві соціального партнерства - між державою, ринком і людиною;
- побудова відносини у державі на правових та моральних засадах (а не на силі влади);
- гарантування безпечного та вільного існування та розвитку людини, її матеріального благополуччя;
- підвищення якості життя.

Влада мусить бути уважною до проблем кожної людини. Права людини окреслюють свободи, які, перш за все, має поважати, оберігати та захищати держава. З іншого боку, права людини обмежують владу державного апарату, ставлять заслін свавільному втручанню держави в приватне життя особи.

Від публічних управлінців, які приймають і реалізують рішення, очікується забезпечення двох "видів" прав людини:

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

⁵⁶ Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. К. : НАДУ, 2015. 204 с.

або державних інституцій).

Нині пріоритет прав і свобод громадян виявляється не лише принципом, що має сповідуватися державними службовцями, але й цінністю, дотримання якої контролюється з боку громадянського суспільства.

Однак в діяльності публічних управлінців ідеї виконання професійної місії та принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина не завжди знаходять гідний відзвук. Для пострадянської бюрократичної етики характерні:

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

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

Нині все більше вказується на необхідність формування "розуміючої влади", яка зорієнтована на пошук гармонії, взаєморозуміння та взаємодії між громадянами та владними структурами. Характеристиками такої влади стають⁵⁷:

- пріоритетність інтересів народу;
- забезпечення соціальної стабільності;
- прозорість (яка є фундаментом зрозумілості для народу дій влади) та гласність;
- відповідальність за прийняті рішення тощо.

Суб'єктами "розуміючої влади" є як представники публічного управління, так і громадяни. Тому для продуктивних та моральнісно-орієнтованих взаємодій між ними необхідно чітко визначити інтереси громади, інтереси владних структур та підвищити ефективність процесів комунікацій між ними. Визначення інтересів народу передбачає розуміння потреб, очікувань і пріоритетів кожного з його представників.

Більш досконале використання комунікативних ресурсів влади надає суттєвий поштовх розвитку взаємодій між державою та народом. Етика державно-управлінської діяльності в значній мірі виражається в культурі спілкування державних управлінців з громадянами, в реалізації базових етичних принципів комунікації.

Спілкування є міжсуб'єктною взаємодією між людьми, умовою життєдіяльності та способом їхнього об'єднання, при якому здійснюється зв'язок моральної свідомості з моральною практикою, реалізуються світоглядні позиції людей та їхнє розуміння моральних принципів та засобів їх здійснення. Спілкування стає повноцінним, якщо реалізуються 3 основні його функції:

- обмін інформацією;
- передача емоційного ставлення;
- взаємодія.

Культура спілкування охоплює етичні та психологічні компоненти, відпо-

⁵⁷ Пермякова Л. Д. Організаційна культура органу публічної влади як об'єкт управління // Держава та регіони : зб. наук. праць. – Запоріжжя: Клас. прив. ун-т, 2012. Вип. 3 (39) С. 80–85. (Серія "Державне управління").

відні знання, необхідні для взаємодії, вміння застосовувати їх у конкретних ситуаціях. Складовою культури спілкування є моральна культура спілкування⁵⁸.

Моральна культура спілкування - співвіднесення людської свідомості, поведінки, відносин з моральними цінностями, установками, нормами, принципами.

Будь-яке спілкування між державними службовцями та громадянами має сприяти встановленню контакту, взаємодії, бути націленим на продуктивний діалог.

Керівники в державно-управлінській сфері виступають як представники організації у спілкуванні, налагодженні зв'язку з народом, узгодженні інтересів і поглядів різних його частин. Представницька роль в їхній діяльності займає понад половину робочого часу. Саме тому від державного адміністратора потребується гармонійне поєднання навичок політика та адміністратора (Г.Райт), висока комунікативна культура.

Комунікабельність, вміння спілкуватися, стає суттєвим виміром професійності державного службовця.

Основними принципами спілкування державних службовців з громадянами є відкритість, пластичність, повага, толерантність, турбота.

Відкритість у спілкуванні - здатність до спілкування, прийняття інших, їх унікальності.

У спілкуванні між державними службовцями та громадянами відкритість конкретизується в демократизмі спілкування з народом, їхній доступності, вмінні створити товариську атмосферу, чесності, правдивості, неупередженості, прозорості, гласності, контрольованості влади. Закритість, відсутність прозорих механізмів діяльності та брак достатньої інформації про діяльність органів влади, кулуарне вирішення ними справ, відсутність партнерських відносин з громадянами, професійний егоїзм чиновництва, закулісні методи підбору та просування кадрів унеможливають ефективні взаємодії владних структур з громадськістю.

⁵⁸ Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.

Пластичність у спілкуванні - здатність сприймати проблеми інших, залишаючись самим собою. У спілкуванні між державними службовцями та громадянами пластичність виявляється, у *гнучкості* (вмінні враховувати ситуацію та знанні психологічного стану співрозмовника, здатності застосовувати різні існуючі стратегічні та тактичні прийоми спілкування), *оперативності* (швидкості реагування на ситуацію), *творчому* стилі роботи (використанні нових нестандартних підходів для вирішення проблем).

Турбота - співчуття, піклування про когось. В державному управлінні принцип турботи є спірним принципом, оскільки турбота може призвести до патерналізму й до придушення свободи, до гноблення. Тому турбота має поєднуватися з справедливістю й реалізуватися у відповідальності перед кожним громадянином і суспільством в цілому. Про особливості впровадження принципів поваги та толерантності в практику державно-управлінської діяльності вже йшлося раніше.

В управлінській діяльності особливо важливими є знання про механізми та способи покращення взаємодій і причини утруднення співробітництва. У спілкуванні державних службовців з громадянами, як і в практиці людського спілкування загалом, існує чимало бар'єрів, що утруднюють цей процес.

При маніпулюванні державний службовець розглядає громадянина як об'єкт особливого роду, як засіб чи перешкоду стосовно проекту своєї діяльності. Явище, що кардинально протилежне маніпулюванню - актуалізація.

Маніпулятор - людина, яка свідомо або несвідомо вдається до хитрощів, щоб контролювати ситуацію та досягти своєї мети.

Актуалізатор - людина, яка прислуховується до інших і враховує їхні інтереси, прагне до самореалізації своєї самобутності та унікальності.

Необхідність в подоланні бар'єрів спілкування вимагає вироблення у державних службовців певних комунікативних якостей та вмінь:

- встановлювати контакти, створювати сприятливу, довірчу атмосферу спілкування;
- віднаходити правильний стиль спілкування, враховуючи інтелектуальні,

особисті особливості співрозмовника, ступінь його емоційності;

- організовувати розмову, застосовувати різних етично виважені засоби спілкування в залежності від особливостей співрозмовника та специфіки ситуації;
- здійснювати самоконтроль, коректно висловлювати свою позицію, знаходити вихід із конфліктної ситуації, уміти вислухати тощо.

В управлінській діяльності вважається, що вміння слухати є важливим інструментом орієнтації управлінських структур на реалізацію інтересів тих, ким управляють, гнучкого та оперативного реагування на ці інтереси. При цьому в державно-управлінській діяльності активне слухання сприяє⁵⁹:

- адекватному сприйняттю публічної критики, яка відкриває нові можливості для діалогу влади з народом;
- кращому виявленню, розкриттю неявних мотивів людської поведінки;
- розвитку взаємності як важливої складової справедливості тощо.

Бар'єри у спілкуванні з громадськістю можуть обумовлюватися не лише дефіцитом у державних службовців знань і практики з налагодження діалогових взаємодій, але й їхнім небажанням вступати в таке спілкування. Такі дії представників влади є прямим порушенням не лише етики професії, але й часто - закону.

Зрозуміло також, що управління є вельми нормативним явищем. Прагнення управляти, а ще й управляти ефективно, нерідко стає недосяжною метою для багатьох державних утворень. І причиною цього є не тільки дефіцит відповідних (у тому числі і кадрових) ресурсів, а й рівень компетенцій, які мають відповідні інститути. Слід мати на увазі, що прагнення держави "управляти" будь-якими суспільними відносинами нерідко не тільки не приводить до успіху, а взагалі до неможливості використання цього інструменту. Саме тому, якщо не видавати за управління будь-які акції державних інститутів та структур, то помітно, що цей формат діяльності є не завжди здійсненним. Утім, у держави є достатньо приводів зображати суб'єкта управління хоча б з міркувань підви-

⁵⁹ Хаджирадєва С. К. Діалогова комунікація: теорія та практика : навч. посіб. О.: ОРІДУ НАДУ, 2004. 224 с.

щення легітимного характеру правлячого режиму.

Особливе значення у цьому зв'язку набуває питання якості, ефективності та демократичності державно-управлінських відносин як одного з найбільш потужних механізмів у системі публічного управління, які можна розглядати як сукупність соціальних інтересів суб'єктів владно-управлінської діяльності щодо розподілу повноважень, організації та права контролю за діями органів управління. За такого підходу, у свою чергу, постає питання про пошук механізмів, які б давали змогу якомога краще регулювати владно-управлінську взаємодію людей та інститутів і при цьому звести до мінімуму втручання в інші форми людської активності.

Саме демократія може розглядатися як механізм для управління владними аспектами діяльності, до якої залучені люди, що дотримуються власних індивідуальних або спільних уявлень про благо. У цьому розумінні демократія є підпорядкованим або обумовленим благом, а креативний виклик полягає в тому, щоб знайти способи демократично інституалізувати та структурувати владно-управлінські відносини, одночасно обмежуючи втручання в ті види блага вищого порядку, до яких прагнуть люди. Для вирішення цього завдання потрібно як мінімум більше залучати до процесу прийняття рішень тих, кого торкаються їх результати, а також відкрити простір для значущої - нехай навіть "лояльної" опозиції з боку тих, хто потерпає від рішень, які приймаються⁶⁰.

Досконалих принципів прийняття рішень не існує, і деяка частка нав'язування притаманна всім колективним рішенням. Розуміння демократії як механізму, який може інституалізувати та структурувати владно-управлінські відносини, має свої переваги.

По-перше, це дає змогу помістити нормативно-ціннісні питання про демократію у рамки уточнення " порівняно з чим?", оскільки демократія поціновується тепер не на підставі відповіді на альтернативне запитання: чи породжує вона функції соціального добробуту або ж веде до згоди, а виходячи з того, наскільки успішно вона дає змогу людям управляти владними відносинами (міри-

⁶⁰ Телешун С. Управління людьми в нестабільному інституційному середовищі: світові та українські реалії. Вісник НАДУ. 2019. № 1 (92). С. 60-66.

лом тут виступають заохочення широкої охопленої участі і мінімізації панування). А це питання, по суті, має компаративний характер.

По-друге, акцент на владно-управлінських відносинах спонукає відмовитися від ще одного виду дихотомічного мислення: про саму демократію. Способи управління владними відносинами можуть бути більш-менш демократичними. За такого підходу з'являється потреба визначити, скільки демократії можливо і бажано в конкретній ситуації, що особливо важливо в умовах, коли ціна демократизації владно-управлінських відносин виражається в інших благах.

По-третє, за орієнтованих на владно-управлінські відносини підходів додається розрив між нормативними теоріями демократії та емпіричною політико-управлінською літературою. Часто прибічники демократії звертають мало уваги на цю літературу і тим самим примушують більшість інших ігнорувати себе. Саме тому спроби демократизувати систему державного управління загалом, без демократизації передусім владно-управлінських відносин, не приведуть до бажаних результатів, оскільки центральним у цьому є питання влади, а саме її демократичність, відкритість, ефективність, результативність та відповідальність за благо людей. Тому, якщо вести розмову про можливий позитивний результат щодо реформування державного управління, то слід зосередити увагу саме на системі державного, що передбачає реформування діяльності насамперед владно-управлінських інститутів - Верховної Ради, Кабінету Міністрів, державних адміністрацій тощо. Ці інститути коштують платникам податків дуже дорого і тому, щоб їх реформувати, потрібен дієвий суспільний контроль. Саме в такий спосіб і можливі системні, спільні, колективні, відповідальні, прозорі та контрольовані дії щодо розуміння можливостей й рівнів демократизації владно-управлінських відносин.

Одна з найважливіших переваг "владно-орієнтованого" підходу до розуміння сутності державного управління полягає в тому, що він відкриває перспективу розв'язання проблеми співвідношення демократії і професіоналізму. Поширеним є твердження, що демократія безсила, коли мова заходить про її власні рамки. Демократія не тільки впливає на якість прийняття рішень, але й сама

залежить від правил їх прийняття та впровадження, професіоналізму акторів цього процесу. Якщо кадровий ресурс владно-управлінських інститутів формується тільки та підставі політичної доцільності або торгу між політичними чи зацікавленими групами впливу щодо призначення на посади своїх представників, то тим самим порушується право на демократичну професійну участь інших політичних сил та груп у прийнятті колективних рішень. Слід зважати на те, що належність до професії у владно-управлінських відносинах не може зводитися тільки до наявності депутатського мандата, чиновницького рангу або відповідного запису в трудовій книжці. Тут важливо дотримуватися загальних професійних компетентностей та якостей, які потрібні для акторів владно-управлінських відносин⁶¹.

По-перше, вони повинні мати навички та уміння, пов'язані з контактами з різними категоріями людей та організацій. Особливо важливі у цьому зв'язку комунікативні навички ділового та публічного спілкування, підтримання позитивного іміджу й професійного авторитету.

По-друге, вони повинні мати спеціальну підготовку до аналітичної та технічної роботи з державними документами, законопроектами й підзаконними актами відповідно до формальних регламентів та неформальних процедур;

По-третє, їм потрібні організаційні навички управління людьми, в тому числі уміння відстоювати та проводити "загальну волю" в тому чи іншому розумінні, а також здатність працювати в команді, чітко ставити завдання та вимагати їх виконання.

Нарешті, по-четверте, професіоналізм політика, державного службовця полягає в суворому дотриманні відповідних політичних правових, етичних принципів, які, звичайно, асоціюються з положеннями про доцільність, ефективність, надійність та підзвітність суспільству. Зрозуміло, що професійні якості акторів владно-управлінських відносин не вичерпуються вмінням виконувати канцелярську та комунікативну роботу.

⁶¹ Пашко Л. Емоційна компетентність як основа резонансності сучасного управлінського лідера. Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 31 жовтня - 1 листопада 2019 р. : у 2-х тт. / за заг. ред. А.П. Савкова, І.О. Дегтярьової. Київ : НАДУ 2019. Т. 2. С. 120-124.

Професіоналізм посадовців, які приймають політико-управлінські рішення, включає⁶²:

а) володіння практичними технологіями, яким можна заочно навчити;

б) навички професії, які набуваються шляхом демонстрації в процесі безпосереднього навчання через тренінги і в так званій нецільовій практиці, тобто власного досвіду. Професіоналізм осіб, які приймають ключові владно-управлінські рішення, передбачає наявність корпоративних знань та творчих здібностей.

Необхідність осмислення вітчизняного досвіду демократизації владно-управлінських відносин, невдач на шляху демократичного розвитку аж ніяк не може спростувати необхідність демократизації як такої, і головне, не знімає потребу в демократичній рефлексії.

На сьогодні за відсутності довіри між суспільством і державою, нерозвинутості структур громадянської участі, відчуження людей від влади, Україна стоїть перед такою альтернативою: або запровадження жорсткого авторитаризму, або "варіант італійського Півдня" - аморальна сімейність, клановість, беззаконня, корупція, неефективна влада та управління і економічна стагнація. Є й ще один варіант: утвердження ефективної та поміркованої влади й демократичне реформування системи державного управління, економіки та мобілізація ресурсів для подолання системної кризи і підтримання міжнародного статусу України. Здається, саме такий варіант сьогодні прийнятий для українського суспільства, яке втомилося від життєвих проблем та кривд, криміналу, корупції, владно-управлінського безладдя; такий сценарій сприятиме консолідації політичної еліти; до нього спонукає й бажання міжнародної спільноти бачити Україну прогнозованою, яка динамічно розвивається і де демократія стала нормою як у відносинах між державою і суспільством, так і у владно-управлінських відносинах.

⁶² Олуйко В.М., Тюріна Н.М., Гаман Т.В.,Примуш Р.Б., Карвацка Н.С., Назарчук Т.В. Управління персоналом в умовах децентралізації. Київ 2018. 504 с.

4.2 Довіра як морально-психологічна установка на встановлення культурно-етичних засад управлінських відносин у публічному управлінні

Довіра громадян до держави - основа та головна проблема владних відносин, необхідна умова життя демократичного суспільства.

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

Довіра - ставлення до іншої особи та до її дій, яке ґрунтується на впевненості у її правоті, вірності, добросовісності, чесності⁶³.

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

В залежності від ролі кожного із агентів взаємовідносин можна виділити такі види довіри⁶⁴:

- надійність виконання зобов'язань;
- передбачуваність;
- точність, ефективність виконання зобов'язань

1) довіра між *пасивним об'єктом* (людиною, групою людей, народом), більш уразливим та беззахисним та *активним суб'єктом* (лідером, елітою, суверенною державою);

2) довіра між активними суб'єктами.

63 Богданович Г.О. Формування довіри та недовіри в процесі соціалізації особистості // Проблеми загальної та теоретичної психології. Збірник наукових праць Інституту психології ім. Г.М. Костюка АПН України. Т. X, част. 2. К., 2008. С. 33 – 40.

64 Кокорська О.І., Кокорський В.Ф. Довіра як фактор консолідації суспільства// Розвиток демократії та демократична освіта в Україні : матеріали II міжнародної наукової конференції (Одеса, 24 - 26 травня 2002р.). К.: Ай-Бі, 2003. с. 540-548.

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

2) Довіра має "зустрічно" активний характер: обидві сторони розраховують на взаємну віддачу, передбачуваність, чесність, вірність. Саме взаємна довіра лежить в основі побудови суспільства на принципі егалітарності, на основі партнерських відносин між державою, бізнесом та громадянським суспільством.

Факторами, що визначають рівень довіри громадян до влади є:

- цілі, які ставить перед собою держава, їх відповідність інтересам і очікуванням громадян, його окремих соціальних і соціально-демографічних груп. При цьому цілі можна поділяти залежно від ступеню їх відповідності загальним (у тому числі - моральним) нормам;
- успішність досягнення цілей, тобто ефективність державного управління - наявність конкретних, відчутних і зрозумілих пересічному громадянину результатів владної діяльності.

Процес встановлення довірливих відносин має свою динаміку. Державним органам Україні необхідно пройти всі етапи формування партнерських відносин з громадою, аби поновити довіру громадян до влади. Відомий дослідник методів управління Р.Акофф виділяє 3 етапи формування довіри - фази розрахунку, інформаційно-довідну та тотожності⁶⁵. В державному управлінні проходження цих етапів на думку дослідників Кокорських буде пов'язане із специфічними задачами⁶⁶.

1. На фазі розрахунку держава повинна відповідати очікуванням громадян; громадяни мають відчутти, що їм вигідніше довіряти владним інститутами, на-

⁶⁵Ackoff R. Redesigning society. 1992. N.Y. 365 p.

⁶⁶ Кокорська О.І., Кокорський В.Ф. Довіра як фактор консолідації суспільства// Розвиток демократії та демократична освіта в Україні : матеріали II міжнародної наукової конференції (Одеса, 24 - 26 травня 2002р.). - К.: Ай-Бі, 2003. - с. 540-548.

віть не дивлячись на деякий ризик. На цьому етапі громада має впевнитися в тому, що держава робить те, що обіцяє, виконує свої обіцянки та зобов'язання. Тут починає укладатися позитивний імідж державно-управлінських структур.

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

3. На фазі тотожності формується віра громадян у здатність державних інститутів відображати та представляти суспільні цінності, впевненість у стабільності соціально-економічного розвитку держави та його спроможності віднаходити дійові джерела розвитку країни. Ця фаза - найважливіший, але водночас найбільш складно досяжний етап створення довірливих відносин, який має продемонструвати спроможність держави ефективно реалізувати цілі, які відповідають інтересам та очікуванням громадян, його окремих соціальним групам, тобто ефективність державного управління.

Процес становлення довіри досить складний та довготривалий. Проте зруйнувати довіру виявляється дуже легко - непередуманими, необережними висловами або діями, недостатньо поважливим ставленням, сумнівами в чесності тощо. На жаль, соціологічні дані останніх років демонструють недостатній рівень довіри до представників державної влади.

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

Основними причинами недовіри до влади є:

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

Орієнтованість владних структур України не на служіння народу, а на служіння державі, а часто - й приватним інтересам, призвели до відриву державних інститутів від розуміння потреб суспільного загалу, окремих його соціальних прошарків, почасти - до відсутності ефективних механізмів державного управління. Корпоративність, кругова порука, низький професіоналізм, корупція влади виступили суттєвими каталізаторами недовіри.

Різні країни переживають падіння довіри до влади. В цьому контексті можна говорити⁶⁷:

- про панування у суспільстві завищених *патерналістських* очікувань, які держава не виправдовує, що в свою чергу, позначається на її авторитеті;
- про пред'явлення до державного управління *підвищених* вимоги щодо його відповідності соціальному призначенню, а, отже, знаходження будь-яких дії владних структур під пильною увагою громадськості.
- Недовіра може обумовлюватися і низкою інших причин, серед яких:
- організаційні причини - недостатність кваліфікованих і компетентних професіоналів, обумовлена переходом до нової моделі організації суспільства і зміною характеру роботи з громадськістю;
- ресурсні причини - недостатність фінансуванням державно-управлінських структур, відсутність необхідної матеріальної та технічної бази, обмеженість розташовуваних тимчасових ресурсів тощо;
- технічні причини - нездатність державних органів роз'яснювати громадянам мету та мотиви своєї діяльності, давати адекватне уявлення про характер цієї роботи та умови, у яких вони змушені працювати державні управлінці.

Кризи довіри теж супроводжують і країни з розвинутими демократичними традиціями. Варто лише пригадати численні скандали, пов'язані з корупцією, у країнах, де демократичний порядок найбільше добре налагоджений, як стане зрозуміло, що підозри і недовіра до державного апарату і його офіційних осіб мають під собою підстави. Опитування суспільної думки, проведені в Сполуче-

⁶⁷ Крутій О. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : монографія . Х. : Магістр,2008. 236 с.

них Штатах і країнах Західної Європи, неодноразово виявляли значний рівень недовіри народу до урядових інститутів.

Демократія вимагає постійного змагання між організованими групами, кожна з яких прагне переконати окремих громадян у тім, що саме їхні інтереси вона представляє, і за допомогою цього завоювати їхню довіру.

При існуванні розгалуженої організованої мережі громадських організацій, політичних партій вступають в дію механізми утримання суспільства в стабільному стані; протестні настрої не виливаються в некеровані, агресивні, "анархічні" виступи. Це ще раз підкреслює необхідність побудови громадянського суспільства як істотного важеля протистояння узурпації влади з боку держави та певного "буфера" між державою та громадянами, що здатен конструктивно вирішувати суспільні проблеми країни⁶⁸.

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

Однак це не применшує проблему довіри до влади в цілому та до окремих її представників.

Укріплення рівня довіри до органів державної влади - нагальна проблема сьогодення. Стійка довготривала недовіра здатна призвести до феномену, який деякі дослідники називають "ірраціональною нелюбов'ю основної маси населення до чиновництва", і який в силу його закріплення в "ментальних" прошарках свідомості надто складно подолати.

⁶⁸ Пермякова Л. Д. Організаційна культура органу публічної влади як об'єкт управління // Держава та регіони : зб. наук. праць. – Запоріжжя: Клас. прив. ун-т, 2012. Вип. 3 (39) С. 80–85. (Серія "Державне управління").

Взаємодовіра складається з довіри:

I. З боку громадян до державних управлінців.

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

Ця довіра визначається:

A. Авторитетом органів державного управління, напрацюваннями його інституцій, їх репутацією у суспільній свідомості.

Державні управлінці знаходяться в ореолі ставлення до організації. Наприклад, від негативного ставлення громадян до чиновництва незаслужено потерпають сумлінні працівники державної служби. Тому високий соціальний статус державного службовця у суспільстві забезпечується не лише матеріальним та соціальним його захистом, але й значним авторитетом державної служби у суспільстві. Створення високої репутації в очах громадськості потребує підвищення престижу державних органів, покращання системи відбору та удосконалення кадрів. Впровадження принципів гласності, рівного доступу громадян до державної служби, врахування ділових якостей та професійної підготовки претендентів на посаду, конкурсність, об'єктивність атестації посадових осіб сприятимуть укріпленню виконавчої влади компетентними, професійно підготовленими працівниками, дасть змогу забезпечити прозорість роботи державних інституцій, підвищити суспільний контроль за владою з боку громадськості.

B. Особистою поведінкою кожного представника державного управління у стосунках з громадянами.

Авторитет будь-якої організації в остаточному підсумку підтверджується або дискредитується, загалом формується діями конкретних індивідів, що її представляють. Виконуючий свої службові обов'язки представник державної влади повинний пам'ятати, що саме йому суспільство довірило вирішувати самі пекучі питання державного управління, і громадська думка має сприймати його вчинки як зразок, еталоном суспільної поведінки.

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

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

Недовіра до влади з боку громадян зумовлює і зворотну залежність, оскільки державна влада, за визначенням, має жити народною підтримкою, без неї вона неіснуюча. При стійкій недовірі до державних органів не лише громадяни, але й представники влади перебувають у стані нерішучості, невизначеності, адже стрижневе запитання владних відносин - навіщо реалізувати владу - залишається без відповіді.

Забезпечення довірливого ставлення громадян до органів державної влади є одним із першочергових завдань, вирішення якого допомагатиме створенню ефективної системи владного управління та налагодженню гармонійних взаємин між громадянами та державними управлінцями.

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

Недовіра громадян до влади спонукає державу до реформування. Проте з іншого боку недовіра може бути обумовлена й швидким перебігом реформування.

При цьому реформування державного управління може мати значні наслідки етичного характеру, що руйнуватимуть не лише довіру громадян до влади, але й довіру державних службовців до держави як інституту. Саме до таких наслідків призводить впровадження в державне управління управлінських прийомів бізнесу, налаштованих на отримання прибутків, перехід державної служби на надання послуг громадян, так званий "новий менеджеризм" в державному управлінні. Зсув етичних акцентів державної служби в бік прийнятих у бізнесі принципів йде врозріз із традиційними для цієї області ідентичністю, легітим-

ністю і мораллю. Громадяни можуть утратити довіру до інституту державної служби як представницького органу, що презентує інтереси громадян. Експерти висловлювали думку, що вплив описаних змін в адміністративній етиці може в кінцевому рахунку викликати сумніви в легітимності державної служби.

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

- змістовної зміни *моральних цінностей* представників державної влади;
- зміни *характеру взаємодії* державних управлінців з громадянами.

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

Ще однією складовою забезпечення довірливого ставлення громадян до державних органів є принципова зміна характеру взаємодії з народом. Для реалізації цієї цілі, крім виявлення і формування у посадових осіб державної влади високої етичної культури, потрібно вдосконалювати їх психологічну культуру, поширювати знання етикетних норм, правил поведінки. Ввічливість, коректність, шанобливість, стриманість, висока культура спілкування повинні стати нормами у контактах посадових осіб із громадянами. Навіть у ситуації, коли державний управлінець не спроможний вирішити проблему людини, громадянин має відчувати, що йому хотіли допомогти, ним не знехтували, його вислухали, зрозуміли, врахували його позицію. Саме тому державних управлінців необхідно навчати тому, як треба діяти і поводитися, щоб не підірвати довіру громадян до їхньої організації та влади в цілому.

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

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

Міжнародний кодекс поведінки державних службовців (ООН) проголошує: державна посада, що є такою згідно з національним законодавством, - означає довіру до посадової особи та передбачає обов'язок діяти в інтересах суспільства⁶⁹. В рекомендованому Комітетом міністрів Ради Європи Модельному кодексі поведінки державних службовців йдеться про те, що державний службовець завжди має поводитися себе таким чином, щоб суспільна довіра та віра у чесність, неупередженість та ефективність державної служби зберігалися та підсилювалися.

Однак, довіра до влади не забезпечується законами, наказами та кодексами. Довіру потрібно завойовувати. Її формування вимагає "тривалої та позитивної історії співробітництва і згоди" між владою та громадою.

Для цього мають бути задіяні й етичні важелі. Аксіологічним налаштуванням для професійної та етичної просвіти, навчання, підвищення кваліфікації може стати завоювання та підтримка довіри людей до організацій державної служби та до влади в цілому. Процес набору на державну службу та просування кар'єрною драбиною необхідно зорієнтувати на підтримку професійних кадрів, вагомою складовою професіоналізму яких є професійна етика. Нагальним є відпрацювання механізмів перевірки моральних якостей і дотримання професійно-етичних норм поведінки.

Довіра з боку громадян до владних структур стимулюватиме працю державних управлінців, оскільки надаватиме їм відчуття значимості своєї діяльності,

⁶⁹ Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (ООН) Міжнародний документ від 23.07.1996 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text

що призводитиме до зміцнення почуття професійної гідності, підвищення самооцінки. Це у свою чергу сприятиме виробленню і засвоєнню службовцями внутрішніх *моральнісних механізмів* запобігання використанню влади в корисливих цілях.

ВИСНОВКИ

Проведене магістерське дослідження дозволяє зробити наступні висновки:

1. Управління притаманне усім сферам життєдіяльності суспільства, при цьому воно виконує такі функції: планування; організування діяльності; координування; регулювання; мотивації (забезпечує відповідне стимулювання та використання різних заохочень діяльності); контролю; врахування діяльності, тобто визначення міри реально зробленого та досягнутого; прийняття рішення.

Державно-управлінські відносини спрямовані на здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень органів влади через організацію, виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод. Такі відносини різняться винятковою складністю, являючи собою єдність об'єктивного і суб'єктивного, і реалізуються в діяльності суб'єктів управління, базуються на більш глибоких відносинах, таких як морально-етичні.

2. Зростання ролі морально-психологічного чинника в управлінні є закономірним для сучасної цивілізованої економіки, що актуалізує значення особистості як управлінців так і громадян. Морально-психологічна підготовленість управлінців проявляється розумінні важливості спрямування доходів на розвиток, підвищення конкурентоздатності організації. Знання етико-технологічних аспектів ведення переговорів, психологічних прийомів переконуючого впливу, етнопсихологічних особливостей етики інших народів (міжнародної етики), етики відносин зі співробітниками, споживачами, партнерами, конкурентами сприяє позитивній репутації керівника серед партнерів та в суспільстві загалом.

Високий рівень моральної культури особистості дає управлінцям змогу не

тільки свідомо долати негативні риси свого характеру, а й інтенсифікувати свою інтелектуальну та фізичну працю. Етика державно-управлінських відносин із партнерами ґрунтується на дотриманні зобов'язань, недопущенні маніпулювання, урахуванні інтересів партнерів. Етика відносин з державою передбачає добросовісну звітність, дотримання законодавства, виконання державних замовлень у зазначені терміни, уникнення хабарництва у відносинах із державними службовцями.

3. Наукове осмислення систем і процесів управління, розуміння управлінської культури як основи професійної діяльності пов'язують як з прадавньою історією так і дослідниками сучасності. Управлінці, які засвоюють принципи і методи управлінської культури, що формувалися історично, здатні як до якісних особистих перемін, так і до своєї управлінської діяльності. Знання основних періодів становлення управлінської культури допоможуть управлінцям в їхній практичній діяльності. Здобутки теорії та практики управлінської культури історичного минулого важливі й сьогодні, оскільки у них «вписана» мудрість поколінь управлінської думки. Це зумовлює необхідність досліджень зародження і розвитку основ управлінської культури для сучасного розуміння управлінської діяльності, оскільки без осмислення базису, витоків становлення управлінської культури, які відбувалися в історичному минулому, використання соціального досвіду поколінь буде не досить ефективним із науково-практичного погляду.

4. Особа, яка професійно долучається до публічної служби, на момент входу в систему службових відносин є цілісною індивідуальністю, яка має певні соціокультурні ознаки, набуті в процесі виховання та професійного навчання. Загальний культурний досвід та навички є складовими професійної компетентності державного службовця і визначають психологічні особливості його поведінки в службових обставинах, а отже, - врахування культурної основи діяльності посадової особи є обов'язковим елементом успішності кадрового управління на в органах влади. Загальні характеристики культури суспільного оточення, в якому сформована особистість державного службовця, є впливовим

фактором формування здатності до належного виконання службових обов'язків, а загальні характеристики культури соціуму, в якому здійснюється його службова діяльність, визначають зміст ціннісної орієнтації в процесі виконання професійних обов'язків та загальні моральні орієнтири.

Однією з провідних загальнокультурних настанов у професійній діяльності публічного управлінця слід вважати спрямованість на впровадження ідеології толерантності в усій повноті її виявлення. Корпоративне соціальне середовище державної служби - це спільне середовище соціальної комунікації для представників різноманітних суспільних спільнот.

5. Відданість ідеї служіння суспільству виявляється й у діяльності держави в цілому, й в діях окремих працівників. Етика державного службовця, що орієнтована на служіння, виражається в культурі спілкування з громадянами, в реалізації базових етичних принципів комунікації. Професійна етична поведінка державних службовців повинна ґрунтуватися на прагненні найбільшого блага для суспільства та відповідати моральним цінностям, що прийняті у суспільстві як норма. Нині обговоренню підлягають не лише ціннісні настанови державного управління, а й реально діючі орієнтації та мотивації державних службовців. Неповажливе, грубе або байдуже ставлення представників влади до громадян, незнання справжніх потреб громадян є свідченням відірваності державних службовців від народу та відсутності у них мотивації на служіння суспільному благу.

6. Підтримка адміністративної та управлінської етики в системі публічного управління здійснюється на організаційному рівні через інституційні впливи - колективні гарантії морально орієнтованої праці бюрократії, які надають держава та професійне співтовариство, встановлюючи й підтримуючи певне організаційне середовище. Ретельна розробка, фіксація та спеціальна підтримка професійно-етичних засад діяльності бюрократії опирається на нормативно-законодавчу базу - як дієвий механізм підтримки професійної етики (закони, правила, норми, кодекси та ін.). Етична інфраструктура за допомогою інституціональних засобів здійснюється гарантування достойної поведінки публічних

управлінців з боку держави й професійного співтовариства та скеровування службовців на засвоєння суспільно визнаних цінностей професії.

7. Відносини представників державної влади і громадян мають базуватися на принципах гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина і нині це не лише принцип, що має сповідуватися управлінцями, але й цінність, дотримання якої контролюється з боку громадянського суспільства. Задля забезпечення гуманістично орієнтованого функціонування публічної влади мають бути задіяні й суто моральні та професійно-етичні регулятори, що сприяють формуванню "розуміючої влади", яка зорієнтована на пошук гармонії, взаєморозуміння та взаємодії між громадянами та владними структурами. Тому для продуктивних та моральнісно-орієнтованих взаємодій між ними необхідно чітко визначити інтереси громади, інтереси владних структур та підвищити ефективність процесів комунікацій між ними. Визначення інтересів народу передбачає розуміння потреб, очікувань і пріоритетів кожного з його представників.

8. Встановлення культурно-етичних засад управлінських відносин у публічному управлінні неможливе без довіри, як морально-психологічної установки. На жаль, орієнтованість певних владних структур України не на служіння народу, а на служіння державі, а часто - й приватним інтересам, призвели до відриву державних інститутів від розуміння потреб суспільного загалу, окремих його соціальних прошарків, почасти - до відсутності ефективних механізмів державного управління. Корпоративність, кругова порука, низький професіоналізм, корупційність влади виступили суттєвими каталізаторами недовіри.

Громадяни очікують, що держава буде чутливо реагувати на їхні запити, потреби, інтереси. Взаємодія між владою та громадськими організаціями посилить діалогове вирішення проблем суспільного розвитку, сприятиме виробленню у людей навичок співробітництва, посилить відчуття єдності, патріотизму у суспільстві. Для досягнення цього органам публічного управління необхідно підвищувати авторитет органів публічного управління, напрацюваннями його інституцій, їх репутацією у суспільній свідомості, зосереджувати увагу на особистій поведінці кожного представника державного управління у стосунках з

громадянами, демократичне реформування. При цьому реформування державного управління може мати значні наслідки етичного характеру, що руйнуватимуть не лише довіру громадян до влади, але й довіру державних службовців до держави як інституту. Саме до таких наслідків призводить впровадження в державне управління управлінських прийомів бізнесу, налаштованих на отримання прибутків, перехід державної служби на надання послуг громадян, так званий "новий менеджери́зм" в державному управлінні. Зсув етичних акцентів державної служби в бік прийнятих у бізнесі принципів йде врозріз із традиційними для цієї області ідентичністю, легітимністю і мораллю. Громадяни можуть утратити довіру до інституту державної служби як представницького органу, що презентує інтереси громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2003. 384 с.
2. Акофф Р. О менеджменте / Пер. с англ. К, 2002. 448 с.
3. Бабич О. Основні засади створення корпоративної культури як інструменту управління // Вісник УАДУ. 2003. № 2. С. 449–456.
4. Баумейстер А. Тома Аквінський: вступ до мислення: Бог, буття і пізнання. Київ : Дух і Літера, 2012. 408 с.
5. Білорусов С. Розвиток професіоналізму та визначення ділових якостей державних службовців // Вісник державної служби України. 2005. № 2. С. 32–36.
6. Бобровська О.Ю. Корпоративне управління в місцевому самоврядуванні : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. 284 с.
7. Богданович Г.О. Формування довіри та недовіри в процесі соціалізації особистості // Проблеми загальної та теоретичної психології. Збірник наукових праць Інституту психології ім. Г.М. Костюка АПН України. Т. X, част. 2. К., 2008. С. 33 – 40.
8. Бурбика М.М., Солонар А.В., Янішевська К.Д. Адміністративне право України : навчальний посібник. Суми : Мрія, 2015. 358 с.
9. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія К. : НАДУ, 2008. 336 с.
10. Василевська Т. Сучасні тенденції розвитку етики державного службовця в Україні // Зб. наук. праць НАДУ / за заг.ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна. К.:Вид-во НАДУ, 2006. Вип. 2. С. 16–27.
11. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / пер. з нім. О. Погорілого. Київ : Основи, 1998. 532 с.
12. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. 668 с.

13. Висоцький О.Ю., Висоцька О.Є., Шаров Ю.П. Основи державного управління : консп. лекцій у 2-х ч. Ч. I. Дніпропетровськ : НМетАУ, 2008. 52 с.
14. Воронько Л. Формування високої культури праці державних службовців як фактор сучасного державотворення // Зб. наук. праць УАДУ / за ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. К.: Вид-во УАДУ, 1999. Вип. 2, ч. 2. С. 107–111.
15. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід / В. В. Толкованов, Н. В. Щербак, Т. В. Василевська, В. П. Удовиченко ; К. : Центр дослідж. питань місц. і регіонал. розвитку та сприяння адмін. реформі, 2008. 212 с.
16. Дейнека О.Г. Теоретичні підходи до процесу управління підприємством : збірник наукових праць Української державної академії залізничного транспорту / О.Г. Дейнека, К.А. Руссова, А.В. Михалко. 2013. Вип. 135. С. 143-147.
17. Демиденко Г. Історія вчень про право і державу. Харків : Консул, 2004. 232 с.
18. Дерезь В.А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07. НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2006. 20 с.
19. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юстініан, 2007. 288 с.
20. Державне управління: курс лекцій / за заг. ред. Д. І. Дзвінчука. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. 616 с.
21. Державно-упавлінські відносини в Україні: стан і шляхи вдосконалення : наук.-метод. розробка / авт. кол. : Е. А. Афонін, В. В. Голубь, Л. В. Гонюкова та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. К. : НАДУ, 2012. 48 с
22. Дзвінчук Д.І. Психологічні основи ефективного управління : навч. посібник. К.: ЗАТ "НІЧЛАВА", 2000. 280 с.
23. Діденко Н. Управління, влада, держава: філософські аспекти взаємодії. Донецьк, 2005. 128 с.
24. Древаль Ю.Д. Особливості формування організаційної (адміністративної) культури // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. Вип. 2 (37). С. 376– 381.

- 25.Енциклопедія державного управління: у 8 томах. Нац. акад. держ. управління при Президентові України / Ю.В. Ковбасюк та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 4. 648 с.
- 26.Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. К. : НАДУ, 2015. 204 с.
- 27.Ємельянов В.М. Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях. Навчальний посібник / В.М. Ємельянов, О.Н. Євтушенко, В.І. Андріяш. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. 336 с.
- 28.Журавель Я.В. Поняття зовнішніх управлінських відносин та їх місце в системі органів виконавчої влади // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія ПРАВО. Випуск 61 том 1, 2020. С.138-142
- 29.Заболотна В.О. Організаційна культура як психологічне підґрунтя підвищення ефективності праці /. Психологічні основи управління персоналом : навч. посіб. К. : Гнозис, 2010. С. 227–241.
- 30.Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування від 5 серпня 2016 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>
- 31.Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
- 32.Камерон К., Куинн Р. Диагностика и изменение организационной культуры . Харьков, 2001. 320 с.
- 33.Карамушка Л.М. Психологія організаційної культури: навч. посіб. / Л.М. Карамушка, І.І. Сняданко. К. ; Львів : Край, 2010. 212 с.
- 34.Карлова В. Державна культурна політика: поняття, сутність та зміст у контексті сучасних підходів // Зб. наук. праць УАДУ / за заг. ред. В. І.Лугового, В.М.Князева. К.: Вид-во УАДУ, 2001. Вип. 2. С.301–314.
- 35.Карлова В. Організаційно-управлінські проблеми функціонування сфери культури в сучасному українському суспільстві: загальнодержавні та регіональні аспекти // Актуальні проблеми державного управління: наук. зб. Одеса : Одес. філ. УАДУ, 2001. Вип. 6. С. 102–110.
- 36.Кисельов С. Гоббс Томас. Політична енциклопедія. Київ : Парламентське вид-

- во, 2011. С. 149.
- 37.Ковбасюк Ю.В. Державне управління.Том 1 Навчальний посібник. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012.564 с.
- 38.Козаков В. М. Гуманізація державного управління й ціннісні парадокси сучасної теорії менеджменту // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006.Вип. 11. С. 57–63.
- 39.Козаков В. М. Ціннісний імператив державного управління в Україні // Управління сучасним містом. 2006. № 3–4/7–12 (23–24). С. 22–28.
- 40.Козаков В.М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні: Монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 284 с.
- 41.Козюра В., Ящурина Ю. Еволюція управлінської думки: нарис історії розвитку теорії соціального управління. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2008. 288 с.
- 42.Кокорська О.І., Кокорський В.Ф. Довіра як фактор консолідації суспільства// Розвиток демократії та демократична освіта в Україні : матеріали II міжнародної наукової конференції (Одеса, 24 - 26 травня 2002р.). К.: Ай-Бі, 2003. с. 540-548.
- 43.Колесніков Г. А. Концепція сучасної корпоративної культури управління виробничих підприємств: навч. посібник. Луцьк: ВІЕМ, 1997. 350 с.
- 44.Колтун В.С. Етичні виміри державної служби: методологічний аналіз // Вісник УАДУ. 2000. № 3. С. 310–315.
- 45.Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
- 46.Кравченко М.В. Необхідність формування нових цінностей державних службовців // Вісник УАДУ. 1998. №3. С. 199–202.
- 47.Крутій О. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : монографія . Х. : Магістр,2008. 236 с.
- 48.Лазор О.Д. Територіальна організація влади в Україні / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, А.О. Чемерис. Київ : Дакор, 2007. 576 с.
- 49.Ломачинська І. М. Професійна етика : навч. посібник для дистанц. навч. / І. М.

- Ломачинська. К., 2005. 226 с.
- 50.Макіавеллі Н. Державотворець / пер. з італ. Валентина Балог. Київ : Арій, 2015. 223 с.
- 51.Мартиненко В.М., Євдокимов В.О., Сергеева Л.М. Культура управління. Харків : Магістр, 2018. 60 с.
- 52.Менеджмент : навч. посіб. / за ред. Г.В. Щокіна, М.Ф. Головатого, О.В. Анто-нюка, В.П. Сладкевича. Київ : МАУП, 2007. 816 с.
- 53.Мисів Л.В. Особливості діяльності суб'єктів державної політики щодо формування та розвитку духовних цінностей українського суспільства / Л. В. Мисів // Вісник НАДУ. 2005. № 3. С. 451–455.
- 54.Мисів Л.В. Теоретико-методологічні підходи до вивчення проблем державного управління формуванням та розвитком духовних цінностей українського суспільства // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 3 (25). С. 50–57.
- 55.Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (ООН) Міжнародний документ від 23.07.1996 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text
- 56.Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доповідь /Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.. К. : НАДУ, 2013. 120 с.
- 57.Монастирський Г.Л. Теорія організації: підручник. 2-е видання, доповнене й перероблене. Тернопіль: “Крок”, 2019. 368 с
- 58.Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: монографія / С.М. Серьогін, О.В.Антонова, І.І. Хожило (та ін.) / За заг. та наук. ред. проф. С.М. Серьогіна. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. 290 с.
- 59.Наказ головного управління державної служби України від 23.10.2000 № 58 „Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця”. URL: <http://www.customs.gov.ua>
- 60.Нестеренко Л. Психологічні основи розвитку комунікативної компетентності державних службовців // Вісник НАДУ. 2004. № 3. С. 182–188.

- 61.Нижник Н., Пашко Л. Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка. Політичний менеджмент. 2005. № 5(14). С. 103–113.
- 62.Нинюк М. Суперечності та деформації моральної культури державних службовців в умовах реформування суспільства/ М. Нинюк// Зб. наук. праць УАДУ. К.: Вид-во УАДУ, 2000. Вип.1. С. 363–375.
- 63.Новосельська І.В. Визначення межі адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю. Dictum factum. 2018. № 2. С. 45-54.
- 64.Олуйко В.М., Тюріна Н.М., Гаман Т.В.,Примуш Р.Б., Карвацка Н.С., Назарчук Т.В. Управління персоналом в умовах децентралізації. Київ 2018. 504 с.
- 65.Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : навч. посібник. К. : Академвидав, 2006. 240 с.
- 66.Пашко Л. Емоційна компетентність як основа резонансності сучасного управлінського лідера. Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 31 жовтня - 1 листопада 2019 р. : у 2-х тт. / за заг. ред. А.П. Савкова, І.О. Дегтярьової. Київ : НАДУ 2019. Т. 2. С. 120-124.
- 67.Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт.наук з держ. упр.: спец 25.00.03 “Держ. служба”; Ін-т законод. Верх. Ради України. К., 2007. 36 с.
- 68.Пержун В. Управлінська культура публічних службовців: нові принципи формування та їх науково-теоретичне обґрунтування. Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 31 жовтня - 1 листопада 2019 р.: у 2-х тт. / за заг. ред. А.П. Савкова, І.О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. Т. 2. С. 125-128.
- 69.Пермякова Л. Д. Організаційна культура органу публічної влади як об’єкт управління // Держава та регіони : зб. наук. праць. Запоріжжя: Клас. прив. ун-т, 2012. Вип. 3 (39) С. 80–85. (Серія “Державне управління”).
- 70.Писаренко Ж.А. Етична культура державних службовців як елемент культури державного управління // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук.

- праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 3 (39). С.160–163.
- 71.Писаренко Ж.А. Організаційна культура як чинник ефективності управління персоналом у державних органах // Науковий вісник Полтавського університету споживчої кооперації України: у 2-х ч. Полтава: ПУСКУ, 2008. № 3(30). Ч.2. С. 379–380.
- 72.Писаренко Ж.А. Структура культури державного управління: теоретико-методологічний аспект // Теорія та практика державного управління. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2007. Вип. 1(16). С. 119–125.
- 73.Плутарх. Порівняльні життєписи / пер. з давньогрец. Й. Кобова, Ю. Цимбалюка. Київ : Дніпро, 1991.437 с.
- 74.Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 №1700- VII: URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
- 75.Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248839311>
- 76.Прокоп'єва П.В. Психологічні особливості стилів керівництва як фактор організаційної культури освітньої організації // Проблеми сучасної психології : збірник наукових праць Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка ; Інституту психології ім. Г.С. Костюка АПН України / за ред. С. Д. Максименка, Л. А. Онуфрієвої. Вип. 1. Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2008. С. 238-249.
- 77.Радченко О. В. Політична культура громадян як чинник взаємодії влади і суспільства //Актуальні проблеми внутрішньої політики. 2004. № 4. С. 169–174.
- 78.Радченко О. В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. 380 с.
- 79.Рачинський А.П. Організаційна культура і стратегічне управління персоналом: особливості взаємозв'язку // Державне управління: теорія та практика. 2007. №1. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-1/txts/07rappov.htm>.
- 80.Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія. Те-

- рнопіль : АСТОН, 2007. 400 с.
- 81.Рудакевич М. Кодекс етики як засіб регулювання професійної поведінки державних службовців // Вісник УАДУ. 2002. № 1. С. 291–297.
- 82.Рудакевич М.І. Етика державної служби. Зарубіжний досвід. К., 2002.110 с.
- 83.Рудакевич М.Особливості вивчення професійної етики державними службовцями // Вісник УАДУ. 2001 № 4. С. 203–209.
- 84.Руденко О. Теорія суспільної стабільності в державному управлінні : монографія. К. : НАКККіМ, 2010. 304 с.
- 85.Сергієнко Е. О. Організаційна культура в публічному управлінні: термінологічні проблеми // Ефективність державного управління: зб. наук. праць. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009.Вип. 18/19. С. 361–367.
- 86.Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.
- 87.Сидоренко Н. С. Культура державного управління як вид культури (субкультура): структурний аналіз // Держава та регіони : наук.-виробн. журнал. 2009. № 4. С. 62–67.– (Серія “Державне управління”).
- 88.Сидоренко Н. С. Структурний підхід до формування професійної культури державних службовців // Університетські наукові записки. 2009. № 1 (29). С. 371–375.
- 89.Сорокіна Н. Історичний аналіз взаємообумовленості соціокультури та державного управління // Держава та регіони : наук.-виробн. журн. Запоріжжя : ЗІДМУ, 2006. Вип. 4. С. 152–157. (Серія “Державне управління”).
- 90.Суший О. Культура державного управління: сутність, складові та тенденції розвитку. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. 2012. Вип. 4. С. 38–47
- 91.Телешун С. Управління людьми в нестабільному інституційному середовищі: світові та українські реалії. Вісник НАДУ. 2019. № 1 (92). С. 60-66.
- 92.Теорія управління в органах внутрішніх справ : навчальний посібник / за ред. В.А. Ліпкана. Київ : КНТ, 2007. 884 с.
- 93.Туренко В. Рання грецька філософія: рефлексії про політику і право. К: "Дух і

літера", 2023. 608 с.

94. Управління змінами в публічному адмініструванні : навч. посібник / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова та ін. ; Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. 148 с.
95. Фоменко Т. Регулювання етичних питань на державній службі: порівняльний аналіз канадського та українського законодавств / Державне управління та місцеве самоврядування. 2014, вип.1(20). С. 254 – 260.
96. Хаджирадева С. К. Діалогова комунікація: теорія та практика : навч. посіб. О.: ОРІДУ НАДУ, 2004. 224 с.
97. Чукут С.А. Духовна культура та національне питання в контексті процесу державотворення в Україні (на початку ХХ ст.) // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ЛФ УАДУ. Львів, 1999. №2. С. 23–28.
98. Штиршов О.М. Створення етичної інфраструктури державної служби в Україні на сучасному етапі розвитку // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць Одес. регіон.ін.-ту держ. упр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 2 (30). С. 206–213.
99. Щєбликіна І.О., Грибова Д.В. Основи менеджменту: навчальний посібник. Мелітополь : Мелітопольська міська друкарня, 2015. 480 с.
100. Ackoff R. Redesigning society. 1992. N.Y. 365 p.
101. Cameron, K.S. Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework / Kim S. Cameron, Robert E. Quinn. Reading, Mass. : Addison-Wesley Prentice Hall, 1999. XVIII. 221 p.
102. Harris P.R. Managing Cultural Differences / P.R Harris, R. T. Moran. Houston, TX: Gulf Publishing Co, 1996
103. Kilmann, R.H. Gaining control of the corporate culture / Ralph H. Kilmann, Mary J. Saxton, Roy Serpa ; University of Pittsburgh, Program in Corporate Culture. San Francisco : Jossey-Bass, 1985. 451 p.
104. McGuire, S. Entrepreneurial Organizational Culture: Construct Definition and Instrument Development and Validation : Ph.D. Dissertation / Stephen J. J. McGuire. Washington : The George Washington University, 2003. 608 p

105. Sathé V. Culture and related corporate realities. - Homewood, IL: Richard D. Irwin, 1985.