

DOI: 10.5281/zenodo.1240850

УДК 174:35.08(477)

*Сдобнова А. Г., аспірант, НАДУ, м. Київ*

*Sdobnova A., post-graduate student National Academy for  
Public Administration under the President of Ukraine, Kiev*

## **АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА СТАНУ ПРОФЕСІЙНО-ЕТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ РЕПУТАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ**

### **ANALYSIS AND ASSESSMENT OF THE STATE OF PROFESSIONAL AND ETHICAL CULTURE IN THE CONTEXT OF THE FORMATION OF A PROFESSIONAL REPUTATION OF GOVERNMENT EMPLOYEES IN UKRAINE**

*В умовах затягнутого процесу реформування державної служби, відсутності чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур та професійної етики державних службовців будуть виникати значні труднощі пов'язані з активізацією процесу створення умов для формування достатнього рівня професійно-етичної культури.*

**Ключові слова:** *державна служба, державний службовець, професійна діяльність, професійно-етична культура, професійна компетентність, професійна репутація.*

*In the context of the protracted process of reforming the civil service, the lack of clear legislative regulation of administrative procedures and the professional ethics of government employees, significant difficulties will arise in connection with the intensification of the process of creating conditions for the formation of a sufficient level of professional and ethical culture. The concepts of “ethicality” and “professionalism” should become an integral part of the civil service institution and the reform.*

**Keywords:** *civil service, government employee, professional activity, professional and ethical culture, professional competence, professional reputation.*

**Постановка проблеми.** Професійно-етична культура розвивається у нерозривному зв'язку із загальною культурою особистості. Виникнення професійно-етичної культури, як комплексу історично-сформованих і відносно-усталених цінностей, принципів, поглядів, переконань, почуттів, а також обумовлених ними етичних норм, стандартів і зразків поведінки, що становлять підґрунтя функціонування системи державної служби та визначають ставлення державних службовців до професійних обов'язків сфери взаємодії з громадянами, колегами, підлеглими та керівниками, особливості, рівень і спрямованість їх дій, професійної активності пов'язане з досягнен-

ням високого рівня професійної компетентності та професійної етики (Василевська, Duncan, Frunzã).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням державного управління з точки зору становлення професійної репутації державних службовців, добору професійних кадрів для державної служби, присвячували свої праці такі вітчизняні науковці: В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Васильєва, В. Князєв, Т. Василевська, В. Луговий, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, С. Серьогін, С. Хаджирадева, та інші. Не дивлячись на наявність значного масиву наукових напрацювань з даної тематики, окремі питання щодо принципів та норм діяльності представників державної служби, а саме, аналіз та оцінка стану професійно-етичної культури в контексті становлення професійної репутації державних службовців в Україні залишаються відкритими.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є вивчення реального стану етики державних службовців, виявлення їхніх проблем і потреб у етичних знаннях, розгляд проблематики професійно-етичної культури державних службовців на сучасному етапі за допомогою аналізу результатів спостереження, анкетування, опитування, а також виявлення найефективніших шляхів реформування державної служби.

Завдання дослідження полягає у тому, щоб визначити рівень професійної компетентності державних службовців, ґрунтуючись на знаннях підходів до понять компетенції та компетентності, системи їх оцінки та методів вимірювання, з урахуванням специфіки професійної компетентності посадової особи державної служби.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах затягнутого процесу реформування державної служби, відсутності чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур та професійної етики державних службовців будуть виникати значні труднощі пов'язані з активізацією процесу створення умов для формування достатнього рівня професійно-етичної культури. Але "етичність" та "професійність" мають стати невід'ємною частиною інституту державної служби та зазначеної реформи (Василевська, 27).

Показовими у даному світлі є результати оцінювання системи державної служби за базовими показниками OECD/SIGMA, застосованими ще у 2011 році під час аналізу нормативно-правової бази, виявило відсутність чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур та професійної етики державних службовців, що спричиняє значні труднощі для фізичних та юридичних осіб, великий ризик дій державних службовців «на власний розсуд» і прояви корупції, невизначеність переліку дисциплінарних порушень, порядку застосування до державних службовців дисциплінарних стягнень та їх досудового оскарження (Оболенський).

Щодо суб'єктів формування репутації, то на нашу думку, репутація формується двома типами цільової аудиторії: зовнішнім і внутрішнім. До зовнішнього відносять споживачів державно-управлінських послуг, гро-

мадськість, а також потенційних ділових партнерів. Сукупність їх оцінок, думок і очікувань від організації становитимуть її репутацію, рейтинги і імідж. Коректне формування цих поглядів, управління ними безперечно (але не виключно) є частиною роботи піар-служб або відділів зв'язків з громадськістю (Василевська, 332).

Початок процесу формування репутації включає збір даних щодо реально існуючого образу про конкретний орган. Далі управління репутацією органу передбачає етап розробки ідеального образу. Ідеальний образ називається позиціонуванням, він вистояється на підставі потреб, які були раніше проаналізовані.

Для ефективного позиціонування, самопрезентації, організації необхідні комунікації з громадськістю, які дозволять донести соціальним масам специфіку діяльності органу, вид державно-управлінських послуг тощо. Позиціонування не передбачає реальних змін послуг згідно очікуванням потенційних споживачів, навпаки, ефективно управління репутацією органу відбувається тоді, коли споживача переконують, що послуги конкретної організації оптимальні їх запитам і очікуванням. В якості засобів комунікації виступають ЗМІ, Інтернет, газети, радіо з грамотно складеної рекламою, проведення публічних обговорень рішень, проектів нормативно-правових актів, засідання громадських рад тощо (Кухарева, 36).

Щодо внутрішніх суб'єктів формування репутації то безперечно за побудову репутації на первинному етапі відповідають ті, хто формує політику. Кабінет Міністрів України, керівники державних органів, Національне агентство з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції, контрольно-наглядові органи тощо. Ці ж суб'єкти формують міру соціальної відповідальності державних службовців в Україні, результативність, інноваційність, лідерство, послуги та управління.

Однією з ключових проблем, які впливають на зниження престижу, іміджу та репутації установи є особистість керівника державного органу. Згідно зі статистикою найбільш позитивною репутацією володіють харизматичні, активні керівники, що володіють лідерськими рисами і мають професійну компетентність (Кухарева, Allyson). Тому одним з ключових моментів в роботі PR-служб є розробка нового способу керівника, без цього управління репутацією установи не матиме ефективність.

Формування репутації у цьому випадку є функцією керівника державної служби в державному органі, який відповідає за такі фактори виміру репутації як умови праці. До його функцій входить управління апаратом кадровою службою, службою, спеціалістом з антикорупційних питань. Як ми згадували раніше – громадянин який побачить як дбає державний орган про своїх працівників автоматично вважатиме, що так само подбають і про нього. (Child, 24).

Контрольно-наглядовими органами, які так само забезпечують результативність, послуги та управління є Рахункова палата України та Державна

аудиторська служба України. Вони здійснюють такий собі зріз роботи державного органу, який у подальшому впливає на його результативність та інноваційність.

Національне агентство з питань запобігання корупції також здійснює моніторинг та контроль за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, подарунків, обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняних до них осіб; вживає заходів щодо здійснення методичного та консультативного забезпечення виконання законодавства з питань етичної поведінки, подарунків, обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняних до них осіб (Закон України «Про запобігання корупції»). Безперечно, репутація формується самими державними службовцями, як первинною ланкою.

Загалом, можна виокремити 4 рівня репутації: перший – репутація держави; другий – репутація системи державної служби; третій – репутація організації (установи); четвертий – репутація державного службовця. Цікавим у зазначеній системі є те, що вони є взаємозалежними між собою. Наприклад репутація негати́вна репутація держави та системи державної служби – може кидати тінь на репутацію державного службовця. Так само репутація одного державного службовця в очах громадянина може негативно позначитися на репутації держави, організації та системи державної служби. Це означає, що до формування такого складного і системного поняття як репутація потрібно підходити комплексно на всіх рівнях.

Однак формування позитивної репутації неможливо без корекції ставлення до органу у її співробітників. Тому збирається статистика з основними очікуваннями від установи і значущими критеріями, які могли б підвищити цінність організації в очах державних службовців. Як правило, для зовнішньої цільової аудиторії подібними критеріями виступають умови праці і корпоративний мікроклімат. [7, с.72] Управління репутацією органу при ситуації, коли виявлені нарікання в бік корпоративної культури, має включити реорганізацію взаємин (ділових і особистих), при цьому акцент робиться на збільшенні ідентифікації кожного окремого співробітника з колективом і установою в цілому, тобто слід досягти референтності колективу.

Однак не вирішеним є питання: який саме орган повинен бути відповідальний за формування та збереження репутації на державній службі. На нашу думку, необхідна визначеність у цьому питанні, зокрема на рівні державного органу та держави. Ця функція має бути офіційно покладена на конкретну особу або колегіальний орган. Це може бути керівник державної служби при державному органі або комітет з питань етики.

Репутація державного службовця в значній мірі залежить від репутації

державного органу в якому він працює, це так званий «гала-ефект». Репутація органу державної влади формується із компонентів, які ми називали і раніше: соціальна відповідальність, умови праці, результативність, інноваційність, лідерство, послуги та управління. Нині її формуванням займаються частково політики, керівники державної служби державного органу (через служби управління персоналом, прес-служби, підрозділи з питань запобігання корупції), контрольно-наглядові органи, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство з питань державної служби, профспілки та індивідуально – державні службовці. Її пов'язують з авторитетом державного органу та його етичною структурою. Для того щоб дослідити цей процес, виявити його переваги та недоліки нами проведено емпіричне дослідження.

В дослідженні взяли участь 312 респондентів. Опитуванням охоплено наступні регіони України: 45,7% – Київ та Київська область, 23,3% – Львівська область, 18 % – Чернігівська область, 8,7% – Житомирська область, всі решта – менше 4,3%.

66,1% респондентів жінки, 33,9% – чоловіки. Серед респондентів 50% кандидатів на посади державної служби – молодь (вік: 25-35 років) (37,9% – це особи у віці 35-45 років. 12,1% – у віці 45-55 років ). Омолоджена вікова структура державної служби пов'язана із новими умовами конкурсу на посади державної служби.

В результаті проведення аналізу чинників мотивації державних службовців виявлено, що в більшості випадків до роботи на держслужбі їх спонукають прагнення матеріального збагачення. На думку більшості опитаних (49%), основним мотивом їх праці є «соціальне забезпечення». Важливими є також «вчасна та стабільна оплата праці» (31%), можливість напрацювання особистісних контактів (40%).

Інноваційний підхід до аналізу реального стану етики державних службовців ілюструє дослідження ефективності державного управління, із залученням тих самих респондентів, що і у попередньому дослідженні. Нами було вивчено думку респондентів щодо залученості та необхідності залучення до благодійних та соціальних заходів (напр.: всеукраїнського суботника, Дня донора). Виявлено, що 56 % опитуваних брали участь у таких заходах під тиском керівництва, 24 % – через усвідомлення соціальної відповідальності, і 20 % взагалі не приймали участь у таких заходах. Зазначені дані свідчать, що усвідомлення соціальної відповідальності перед суспільством знаходиться на недостатньому рівні і формування цієї репутаційної складової потребує додаткової уваги.

Наступним був блок питань щодо відповідності умов праці очікуванням респондентів. Наголосимо, що на питання щодо заробітної плати не пропонували відповіді «достатня», адже розуміємо таку характеристику людських потреб як безмежність. У цьому питанні 61, 1% державних службовців висловилися щодо «середнього» рівня заробітної плати, 18,9 % вва-

жають свою заробітну плату недостатньою, а 20 % думають, що після реформи рівень заробітної плати не змінився у зв'язку із знеціненням гривні. Оснащення робочого місця остатнім є для 46 % респондентів, інші 54 % відповідно не задоволені умовами у яких працюють. Щодо соціального забезпечення – то його переваг не відчують 87 % респондентів, а 13 % надіються відчути після виходу на пенсію. Жоден опитуваний не висловився за достатнє соціальне забезпечення. 33 % опитуваних відчують допомогу профспілкової організації, відповідно 37% відчують, і 30 % не є членами первинних профспілкових організацій. Таким чином, можемо зробити висновок, що державні службовці не відчують на собі піклування держави у сенсі соціального забезпечення, та здебільшого не відчують позитивних сторін участі у профспілках чи оснащення робочого місця.

Щодо результатів своєї діяльності, то 71 % державних службовців, що взяли участь у експерименті впевнені у важливості своєї роботи, тоді, як 18 % роблять, на їх думку роботу без якої системи не обійтися, а 11 % вважають свою роботу не важливою. 40,7% бачать результати своєї роботи, а для 59,3 ці результати є невидимими. Так, позитивом блоку результативності є те, що 71% респондентів вважає що робить важливі речі для суспільства.

Щодо інноваційності, то ми вивчили думки державних службовців про ефективність та частоту впровадження інноваційних технологій та інноваційних методик реформування. Технічна сторона питання була відображена негативно, адже жоден респондент не відчув впливу нових впроваджень на собі. У поясненнях більшість респондентів згадували електронний документообіг, який на сьогоднішній день знаходиться на перехідному етапі, адже продовжується дубляж з паперовим. Щодо впливу нових методик в управлінні то 35% респондентів надіються на успіх реформ, однак здебільшого це молоді спеціалісти, які не бояться спробувати свої сили у чомусь новому, 44% державних службовців побоюються за майбутні скорочення та знаходяться у цьому в постійному стресі через цю ситуацію, 21% ставляться до змін байдуже. Отже, інноваційні технології, поки що, є невидимими для тих, хто брав участь у нашому дослідженні, натомість, за рахунок омолодження системи держслужби 44% опитуваних надіються на успіх реформ.

Питання щодо керівників стосувалися репутації, рівня професійної етики та довіри до керівників. Дослідження виявило, що репутація керівників опитуваних у 35% знаходиться на високому рівні у 47% на середньому і у 18% на низькому рівні. 62% керівників показують професійно-етичну поведінку, а 38% є до чого прагнути. 46 % варті довіри, а 34 % є до чого прагнути. Отже, спостерігаємо взаємозалежність між репутацією та довірою керівників, які в ході нашого дослідження стали прямопропорційними. Чим вища репутація керівника, тим більша довіра підлеглих до нього.

На жаль, до блоку послуги ми змогли віднести лише 20% респондентів. Пропонуємо розглядати реагування на звернення громадян, як державно-управлінську послугу. Тому в цьому блоці питання стосувалися

здебільшого роботи зі зверненнями громадян. Отже, на запитання: «Чи подобається та Вам частина роботи, яка стосується обробки звернень громадян та спілкування з ними» 84% дали негативну відповідь. А у своїх побажаннях до покращення такої роботи більшість висловилися за розробку певних стандартизованих процедур, які б допомогли обходити конфліктні ситуації та переконувати негативно-настроєних заявників. Також у пропозиціях респондентів було запропоновано проведення спеціалізованих тренінгів для державних службовців типу: «Як переконати опонента» та дуже популярні у сучасному бізнесі технології НЛП. Отже, дуже важлива частина роботи державних службовців, а саме спілкування з громадянином викликає негативні емоції у слуг народу. Вони прагнуть до саморозвитку у цій сфері та вважають нагальною потребою створення стандартизованих методик роботи з негативно-настроєними споживачами державно-управлінських послуг.

**Висновки.** Провівши дослідження та в результаті постійної взаємодії з державними службовцями робимо висновок, що етичною причиною конфліктів у відносинах з громадянами, що має взаємний характер, є невисока професійно-етична культура і як слуг так і споживачів державно-управлінських послуг. Прояви не сформованості такого поняття як професійно-етична культура виявляються у невмінні приховати свої почуття, доступно пояснити суть проблеми, відстоювати свою позицію, оперативно відповідати на поставлені запитання. Основними причинами такої ситуації є не лише те, що державний службовець не розуміє проблематику поставлених питань, але і понаднормове навантаження.

### Список використаних джерел

1. Про запобігання корупції. № 49. ст. 2056. 2014. Друк.
2. Василевська, Т. "Етичні аспекти реформування системи державної служби." *Науковий вісник: електор. наук. фах. видання. 2011. «Демократичне врядування» Вип. 7.* (2011). Веб. 19. Лют. 2018.
3. Василевська, Т. "Особистісні зрізи служіння як місії державної служби." *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. ІФ Кураса 2* (2011): 331-341.
4. Оболенський, О.Ю. *Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління»: наук. розробка.* Київ: НАДУ (2011). Друк.
5. Кухарева, Г. П. "Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні." *Теорія та практика державного управління 3* (2015): 76-83. Друк.
6. Allyson, M., Kaye, J. *Strategic Planning for Nonprofit Organizations.* USA : John Wiley&Sons, Inc., 2005. Print.
7. Child, J., Faulkner, D., Tallman, S. *Cooperative Strategy. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures.* Oxford University Press, 2005. Print.
8. Duncan, W. "When Necessity Becomes a Virtue: The Case for Taking Strategy Seriously." *Journal of General Management 13* (1987): 28-42. Print.
9. Frunză, Sandu. "Increasing competence-an ethical duty of civil servants." *Transylvanian Review of Administrative Sciences 8.SI* (2012): 32-41. Print.

## References

1. On Prevention of Corruption. 49. 2056. 2014. Print. [Pro zapobihannya koruptsiyi. 49. st.2056. 2014. Druk].
2. Vasylevska, T. "Ethical Aspects of Reforming the Civil Service System [Et-ychni aspekty reformuvannia systemy derzhavnoi sluzhby]." *Demokratychni vri-aduvannia* 7 (2011). Web. 19 Feb. 2018.
3. Vasylevska, T. "Personality Sections of Service as a Mission of Civil Service [Osobystisni zrzyz sluzhinnia yak misii derzhavnoi sluzhby]." *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. IF Kurasa* 2 (2011): 331-341. Print.
4. Obolenskyi, O.Yu. *Reference Summary of Lectures in Public Administration: Scientific Development [Opornyi konspekt lektsii z navchalnoi dystsypliny «Publichne upravlinnia»: nauk. rozrobka]*. Kyiv: NADU, 2011). Print.
5. Kukhareva, H.P. "Good Governance as a Way to Establishing an Effective Public Administration System in Ukraine [Nalezhne uriaduvannia yak shliakh do stanovlennia diievoi systemy publichnoho upravlinnia v Ukraini]." *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia* 3 (2015): 76-83. Print.
6. Allyson, M. and Kaye, J. *Strategic Planning for Nonprofit Organizatons*. USA : John Wiley&Sons, Inc., 2005. Print.
7. Child, J., Faulkner, D. and Tallman, S. *Cooperative Strategy. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*. Oxford University Press, 2005. Print.
8. Duncan, W. "When Necessity Becomes a Virtue: The Case for Taking Strategy Seriously." *Journal of General Management* 13 (1987): 28-42. Print.
9. Frunză, Sandu. "Increasing competence-an ethical duty of civil servants." *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 8.SI (2012): 32-41. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1240914**

**УДК 351.82 : 332.012**

*Tarasov S. S., здобувач ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Tarasov S., Ph.D student of the Training Research and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ**

## **MECHANISMS OF INNOVATIVE HUMAN RESOURCES POLICY IMPLEMENTATION**

*В статті розглянуто особливості сучасної кадрової політики на рівні держави, регіону й підприємства, проведено класифікацію комплексу макро-,*