

УДК: 331.108.44

DOI: 10.34132/pard2022.16.09

КОРУПЦІЯ ЯК ОДНА З ПЕРЕШКОД У ФОРМУВАННІ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Жовнірчик Я.Ф., д-р наук з держ. упр., професор, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України, м. Київ, Україна.

Тимофєєв С.П., канд. наук з держ. упр, доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Статтю присвячено складному та багатогранному процесу формування професійної культури публічних службовців, що супроводжується низкою проблем соціально-економічного, політичного та культурного характеру, однією з яких є широка розповсюдженість корупції. На основі проведеного аналізу встановлено, що довіра виступає основним критерієм ефективності функціонування всієї системи публічного управління, що вказує на спроможність публічних службовців виконувати роль медіаторів між публічною владою та представниками суспільства. Визначено, що серед основних причин доволі низького рівня професіоналізму окремих представників публічних службовців значна кількість громадян вважає недоліки у роботі з добору кадрів на публічну службу, процес працевлаштування «за знайомством», а також прийняття на керівні посади працівників не за їх професійними якостями, а за особистим відношенням, що є безпосереднім проявом корупції в системі публічної служби України. Відмічається постійна зацікавленість у підвищенні кваліфікації публічних службовців за тематикою запобігання корупції, що обумовлено як високим рівнем корупції, так і частими змінами нормативно-правової бази. Доведено, що формування у публічного службовця

відповідного рівня правової ідеології тісно пов'язане з реалізацією принципу законності, спрямованого на запобігання бюрократизму та правовому нігілізму, що, зрештою, сприяє гуманізації публічного управління. Виокремлено низку перешкод у формуванні професійної культури публічних службовців, серед яких: по-перше, суспільство сприймає чиновників як осіб, що служать своїм власним інтересам, по-друге, забюрократизованість владного апарату, по-третє, відсутність у громадян зацікавленості в участі у вдосконаленні діючої системи публічного управління, по-четверте, небажання значної частки публічних службовців щось змінювати. Безумовною проблемою формування професійної культури публічних службовців є те, що абсолютне подолання корупції не можливе, а отже єдиною метою протидії корупції може стати зниження її рівня до того, що не перешкоджатиме розвитку країни, суспільства, економіки, політики, публічного управління.

Ключові слова: корупція, публічна служба, професійна культура, система публічного управління, громадянське суспільство.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проблематика професійної культури та етичної поведінки у правовому регулюванні діяльності публічних службовців останніми роками стала одним з основних напрямків у наукових дослідженнях в сфері публічного управління. Етичний компонент – один із базових у розробці нової сучасної моделі публічної служби. Регламентація службової поведінки представників органів публічного управління на внутрішньо ціннісному рівні та жорстокий контроль за дотриманням ними високих етичних принципів – неодмінні умови реального підвищення якості діючої системи публічного управління, забезпечення соціальної ефективності влади в цілому та, як результат, підвищення рівня соціальної довіри до системи в цілому й окремих її представників.

Етичні засади державного та самоврядного буття почали ділитися на об'єкти досить суворого соціального контролю та регламентації, зокрема і на нормативно-правовому рівні. Було

засвідчено, що легітимність та життєздатність політичної системи в державі багато у чому знаходиться у залежності від того, наскільки владні інститути та представники вищого керівного складу відповідають панівним суспільним ідеалам та цінностям, а їх поведінка – засадам суспільної моралі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання корупції та професійної культури у системі публічної служби знайшли своє відображення у працях вітчизняних та закордонних дослідників, серед яких слід відмітити наступних: О. Балан, С. Беловол, О. Бондаренко, І. Білоус, К. Ващенко, Ю. Горлов, В. Дзвінчук, О. Длухопольський, Д. Денг, М. Дмитренко, Є. Добковський, О. Євсюкова, Ю. Козар, С. Колишко, О. Корецький, М. Корнієнко, В. Лебедева, В. Мандибура, Д. Малетов, Т. Мельничук, Т. Мілова, Т. Михайлова, Н. Москалюк, І. Наливайко, В. Походієва, Т. Орландо, С. Руель, В. Тertiшник, К. Трошкіна, А. Фаріон-Мельник, К. Хаусер тощо. Разом з тим варто відмітити, що професійна культура публічних службовців є багатоплановим явищем, а поширеність корупції в країні має постійний вплив, що вимагає комплексного дослідження у цьому напрямку.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є визначення рівня впливу корупції на процес формування професійної культури публічних службовців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з професійних груп, котра привертає увагу як дослідників, так і широкої громадськості, виступають публічні службовці. Залежність рівня добробуту від рішень працівників системи органів публічного управління змушує кожного хоча б іноді спостерігати за перебігом подій, що пов'язані зі сферою публічної служби.

Масштабні перетворення, які в останні роки охопили українську державу, потребують високого рівня компетентності представників системи публічного управління. Адже від публічних службовців, їх розуміння ситуації та конкретних дій багато в чому залежить процес реалізації будь-яких стратегій та програм розвитку.

Низкою дослідників розглядається проблема моральності на основі соціологічного дослідження з соціально-професійних

проблем публічної служби. Опитування було проведено із листопада 2020 р. по січень 2021 р. по різних регіонах України, у ньому брало участь 500 публічних службовців, із них: 201 (43 %) працює в апараті центрального органу влади, 262 (57 %) у місцевому органі влади. Середній стаж роботи респондентів становить 13 років [11].

У ході опитування було встановлено, що переважна більшість публічних службовців повністю (24 %) або швидше погоджуються (34 %) з тим, що бути державним службовцем в Україні престижно. Відповідно, 32 % респондентів швидше не погоджуються, що бути публічним службовцем в Україні престижно, 10 % взагалі не погоджуються з даним твердженням. Крім того, було встановлено, що чим вища категорія займаної посади публічним службовцем, тим вищий показник оцінки рівня престижу бути публічним службовцем в Україні (рис. 1).



Рис. 1. «Чи вважаєте Ви престижним бути публічним службовцем?»

Довіра виступає основним критерієм ефективності функціонування всієї системи публічного управління, що вказує на спроможність публічних службовців виконувати роль медіаторів між публічною владою та представниками суспільства. Не останнє місце у цьому займає процес надання якісних адміністративних послуги. На основі досліджень, проведених Центром Разумкова,

можна говорити про те, що тільки 12 % опитуваних представників публічної служби вважає, що громадяни довіряють публічним службовцям. Окрім того, значна частина публічних службовців має думку, що сьогодні ставлення громадян до представників влади швидше негативне або зовсім негативне (рис. 2).



Рис. 2. «Як Ви вважаєте, чи довіряють люди публічним службовцям?»

Нагальним питанням державної кадрової політики в Україні є забезпечення системи публічної служби достатньою кількістю кваліфікованих спеціалістів, а також формування ефективної системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та атестації кадрів у системі публічної служби.

Оцінки публічних службовців щодо рівня професіоналізму кадрів розділилися. Згідно опитувань 43% респондентів дають оцінку рівню професіоналізму публічних службовців як швидше високий, натомість лише 7% оцінюють його як високий.

Одночасно з цим, 46% респондентів оцінюють рівень професіоналізму представників системи публічної служби як швидше низький, а 4% у цілому вважають його загалом низьким (рис. 3).

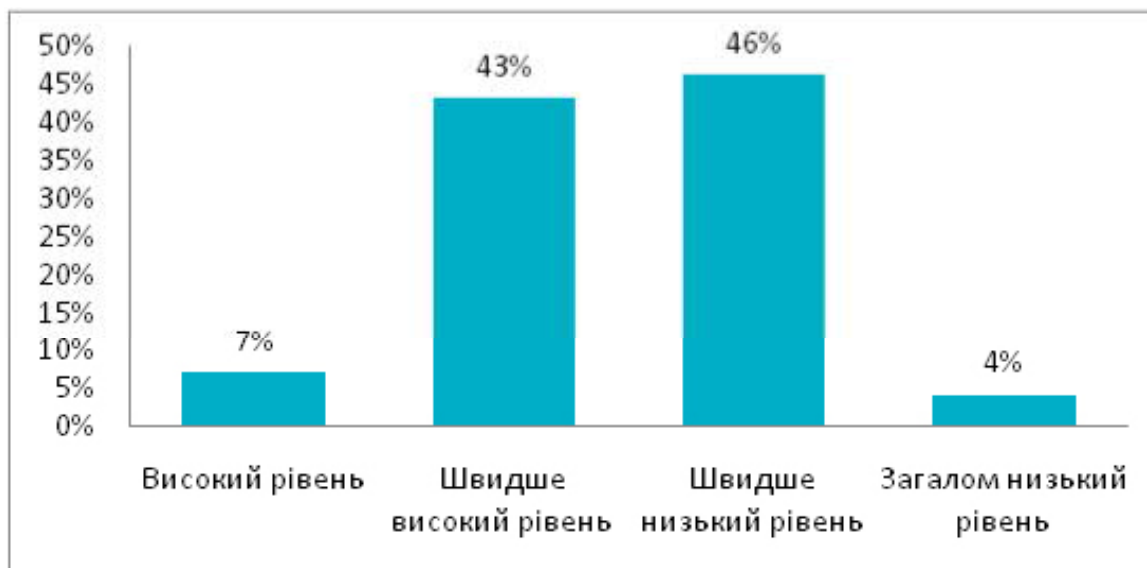


Рис. 3. «Як Ви оцінюєте рівень професіоналізму публічних службовців?»

Серед основних причин доволі низького рівня професіоналізму окремих представників публічних службовців 22 % респондентів вважають недоліки у роботі з добору кадрів на публічну службу, 27 % – процес працевлаштування «за знайомством», 12 % основною проблемою називають низьку якість системи професійної підготовки та перепідготовки публічних службовців в навчальних закладах, 35 % – прийняття на керівні посади працівників не за їх професійними якостями, а за особистим відношенням.

Також у ході опитувань було встановлено, що 36% респондентів вважає, що знання, вміння та навички, котрі були отримані молодими спеціалістами в навчальних закладах, скоріше не відповідають сучасним вимогам публічної служби (рис. 4).

В оцінці гостроти проблеми моральності публічних службовців переважна більшість опитаних вважають проблема моральності стоїть дуже гостро (30 %) або не дуже гостро (41 %).

І хоча показники доволі посередні, все одно це питання потребує більшої уваги, оскільки це внутрішнє оцінювання, котре, як правило, більш позитивне, ніж зовнішнє. Тобто можна зробити висновок, що питання моральності потребує уваги з боку як науковців, так і практиків (рис. 5).



Рис. 4. «Що на Вашу думку є причиною низького рівня професіоналізму публічних службовців?»

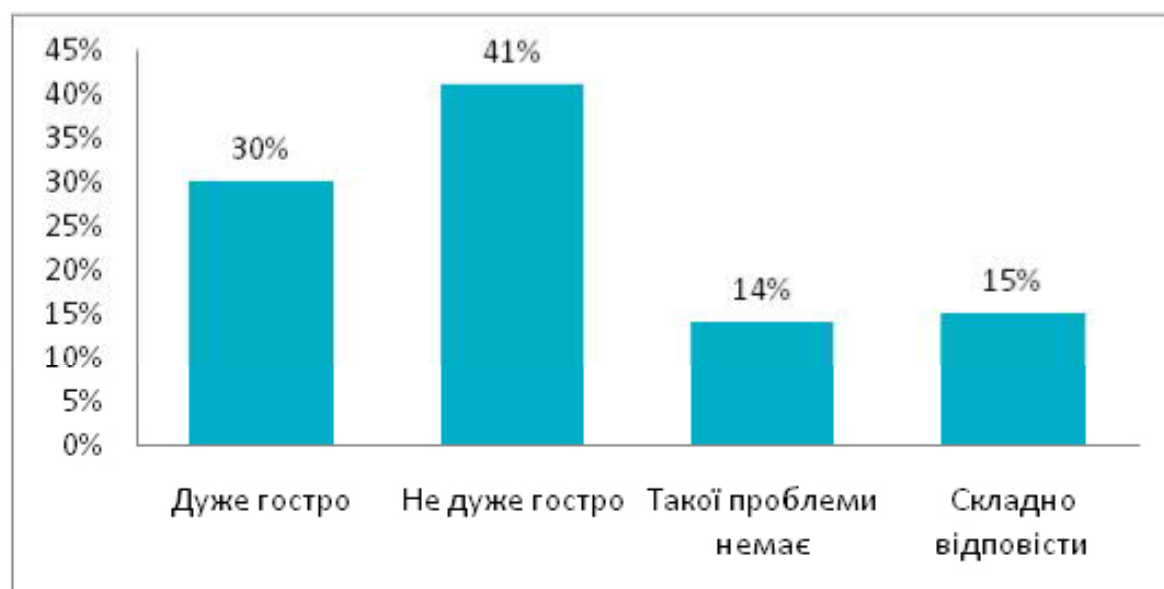


Рис. 5. Оцінка гостроти моральності публічних службовців

При підведенні результатів опитування було виділено низку негативних аспектів, які є у публічних службовців (табл. 1).

Таблиця 1

**Негативні якості, які найбільш притаманні
публічним службовцям**

Негативні якості	Відповіді, %
Недобросовісне виконання своїх обов'язків	33,4%
Недотримання прав та свобод громадянина	10,2%
Надання переваги окремим громадянам, соціальним групам та організаціям	31,1%
Використання службового положення в особистих корисливих цілях	36,5%
Безвідповідальне ставлення до своїх службових обов'язків	26,4%
Байдуже, неповажне ставлення до людей	30,8%

Аналізуючи дані з Таблиці 1, видно, що з 6 негативних якостей 4 має більше 30% відповідей. Подібне оцінювання дає змогу говорити про наявність на публічній службі негативних якостей морального характеру, котрі заважають об'єктивному виконанню службових обов'язків. У цьому також поруч із негативними властивостями було виділено низку причин аморальної поведінки публічних службовців (табл. 2).

Таблиця 2

Причини аморальної поведінки службовців

Причини	Відповіді, %
Слабка правова регламентація поведінки	16,5%
Загальне падіння моральності у суспільстві	18,3%
Відсутність належної вимогливості вищих органів, керівників	19,8%
Погані матеріальні умови життя	28%
Відсутність належного контролю з боку суспільства	11,6%

Соціологічне дослідження, яке було проведено у 2020 р. Центром Разумкова методом опитування охопило 600 респондентів [5]. Одним з питань було щодо асоціацій, пов'язаних з публічною

службою. Як свідчать результати опитування (рис. 6), позитивні і швидше позитивні асоціації про публічну службу виникають у переважної більшості самих службовців та у приблизно третини пересічних громадян. Як бачимо, розбіжність достатньо велика та характеризує загальну тенденцію щодо негативного відношення громадськості до представників влади.

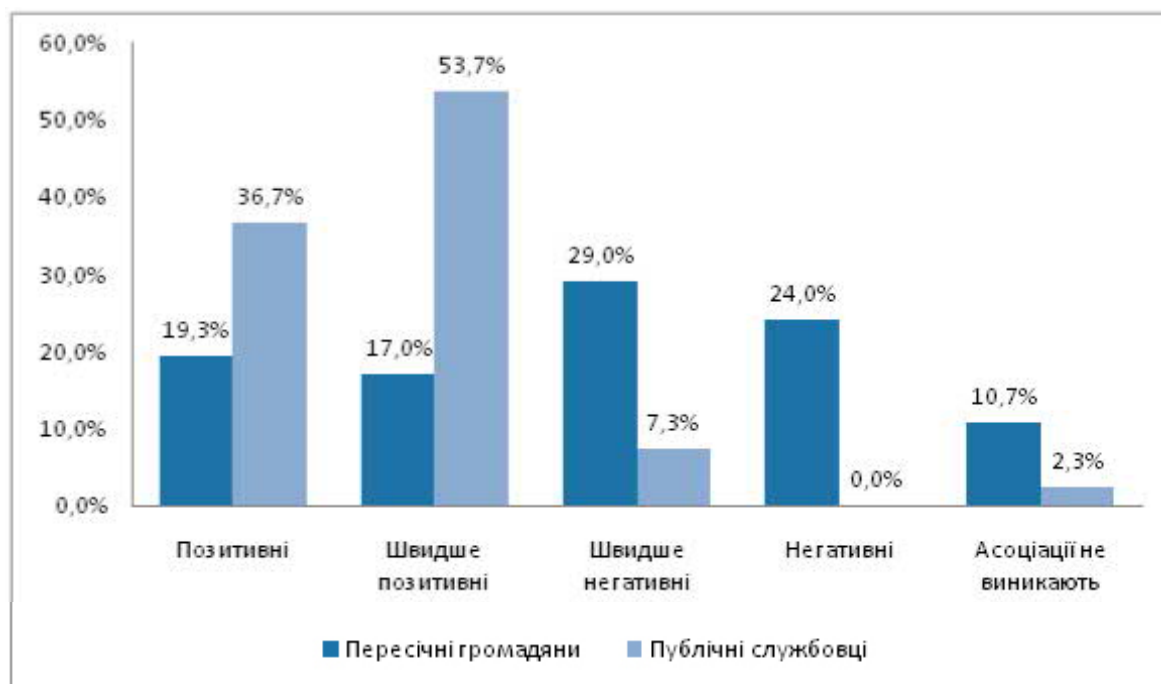


Рис. 6. Асоціації, що виникають по відношенню до публічної служби.

В плані надання характеристики професійній культурі представників органів публічної влади корисними є також результати опитувань щодо причин привабливості публічної служби для самих службовців, котрі проводилось Центром Разумкова у 2015 та 2020 рр. (табл. 3).

В опитуванні 2020 р., порівняно з опитуванням 2015 р., помітно, що відмічається велика кількість службовців, які орієнтовані на надійність праці та заробітку загалом. При цьому спостерігається зниження приблизно на 10 % бажаючих приносити користь людям, працювати на благо країни та проявити себе на роботі [15].

Таблиця 3

**Привабливі сторони публічної служби для
самих службовців (%)**

Привабливі сторони	Опитування 2015 р.	Опитування 2020 р.
Надійність роботи, заробітку	51,0	75,3
Можливість приносити користь людям	48,6	36,7
Можливість проявити себе	35,0	24,8
Можливість працювати на благо країни	30,7	18,3
Можливість бути в курсі всього нового, що відбувається в країні	24,1	31,5
Можливість зробити кар'єру	21,8	18,2
Соціальні гарантії	18,3	21,8
Можливість впливати на інших людей, бути причетним до влади	5,4	1,3
Можливість потрапити в коло «потрібних» людей, завести потрібні знайомства	4,7	10,3
Можливість за допомогою роботи чиновником вирішити особисті завдання (отримати квартиру, влаштувати когось на роботу)	1,2	3,7

Але з іншого боку самі працівники органів публічної влади очима пересічних громадян уявляються по-іншому (табл. 4). Широка громадськість вважає, що для чиновників робота у системі публічної служби може бути цікавою, по-перше, стабільністю та соціальною захищеністю, по-друге, можливістю отримати незаконні доходи або іншу користь, по-третє, статусом у суспільстві.

Таблиця 4

**Думки пересічних громадян про привабливі сторони
публічної служби (%)**

Сторони публічної служби	Опитування 2015 р.	Опитування 2020 р.
Статус та значимість організації	56,0	51,3
Можливість отримання «лівих доходів»	57,7	61,3
Стабільність	82,3	78,0
Можливість рішення особистих проблем	28,0	32,3
Можливість просування по кар'єрних сходах	14,7	14,3
Високий соціальний статус	14,0	9,7
Зарплата	2,7	2,3
Можливість професійного зростання	14,7	2,3
Комфортні умови праці	14,3	7,3
Нормований робітник день	26,7	24,3
Самореалізація	14,7	7,0
Служіння країні	11,7	2,3
Навчання за рахунок організації	20,7	12,3

Система публічного управління України сьогодні потребує професійно підготовлених управлінців, які володіють достатніми знаннями і навичками у тому, щоб ефективно виконувати свої професійні обов'язки, вирішувати соціальні та економічні проблеми в умовах реформ.

Українські експерти визнають дефіцит кваліфікованих кадрів у всіх сферах. І якщо на рівні органів державної влади цю проблему вдається вирішити за рахунок ресурсів, сконцентрованих у регіональних центрах, то на рівні місцевого самоврядування у тих

населених пунктах, де існує значна нестача фінансів, залучити до роботи кваліфіковані кадри та (або) навчити досить складно [1].

У 2020 р. Національним агентством України з питань державної служби було проведено дослідження потреб місцевого самоврядування у плані кадрового забезпечення та комплектації кваліфікованими спеціалістами. Власний рівень компетентності у питаннях місцевого самоврядування респондентами було оцінено як задовільний – 3,67 бала за 5-бальною шкалою. Проте багато учасників, відзначили, що їхній рівень дозволяє вирішувати робочі питання сьогодні, але, на жаль, недостатній для подальшого розвитку та просування у професійній діяльності [4].

Підчас вибору програм професійної підготовки та перепідготовки представникам місцевого самоврядування насамперед цікаві такі курси, в яких переважає практико-орієнтована освіта, а також є обговорення конкретних проблем місцевого значення.

Окремо обговорювалися кращі форми навчання у програмах перепідготовки та підвищення кваліфікації. Переважна більшість учасників опитування найбільш прийнятним назвали дистанційне навчання.

За результатами дослідження було встановлено, що навчання публічних кадрів для системи публічного управління має будуватись на таких принципах:

- практична орієнтованість;
- дистанційність;
- інтерактивність;
- активні форми спільної роботи [8].

Як показав аналіз потреб, найбільш актуальними напрями підвищення кваліфікації за загальними короткостроковими програмами підвищення кваліфікації є: запобігання корупції (21,8 %), підвищення рівня володіння державною мовою (14,3 %), комунікація та взаємодія (8,9 %), управління змінами (8,3 %) (рис. 7). Загалом відмічається потреба у професійному зростанні публічних службовців на місцевого рівні у напрямку розвитку особистісних якостей та у питаннях реалізації управлінської діяльності в умовах швидкоплинних змін [5].



Рис. 7. Найбільш актуальні напрями підвищення кваліфікації публічних службовців

Для вивчення моральної культури публічних службовців Миколаївської області у 2021 році було проведено соціологічне дослідження методом анкетного опитування. Як респондентів виступили публічні службовці Миколаївської області. Всього було опитано 290 публічних службовців.

Одна зі складових іміджу професії — це портрет професіонала. Було виділено 18 особистих та 10 професійних якостей публічних службовців. У ході дослідження було виявлено думку респондентів про необхідність володіти цими якостями. У п'ятірку найважливіших, на думку опитаних, професійних якостей публічних службовців увійшли до порядку спадання:

- вміння застосовувати на практиці отримані знання та навички (81,8 %),
- знання спеціальних галузей права та специфічних законів (73,9 %),
- здатність здійснювати професійну службову діяльність відповідно до норм законодавства (55,3 %),
- вміння застосовувати інформаційно-комунікаційні технології (51,9 %)
- здатність організувати документообіг у процесі провадження професійної службової діяльності (51,9 %).

До п'ятірки лідерів особистих якостей потрапили такі якості як відповідальність, чесність (порядність), працездатність, вміння організувати та планувати свою працю, старанність (табл. 5).

Таблиця 5

Особисті якості публічних службовців

Якості	Повинні мати, %	Сформовані у себе, середній бал
Відповідальність	85,6	4,79
Чесність, порядність	59,6	4,8
Працездатність	50,3	4,72
Уміння організувати та планувати свою працю	46,9	4,5
Старанність	44,2	4,73
Вміння будувати відносини у робочому колективі	37,7	4,62
Доброзичливість	31,8	4,59
Здатність розвиватися	31,5	4,51
Врівноваженість	30,8	4,39
Самостійність у роботі	27,7	4,57
Організаторські здібності	24,3	4,17
Вибагливість	24,0	4,32
Схильність до взаємодопомоги, співпраці	20,2	4,65
Принциповість	11,0	4,31

продовження таблиці 5

Підприємливість	3,4	3,85
Ініціативність	16,4	4,04
Уміння «подати» себе	6,8	4,96
Цілеспрямованість	13,4	4,43

У ході дослідження також були вивчені професійні мотиви та цінності публічних службовців. Аналіз мотивації проводився за двома параметрами – провідні мотиви вступу на службу (вибір професії) та найбільш мотивуючі сторони роботи (професійний та особистісний розвиток). Переважним у службовців є інструментальний тип мотивації:

– провідним мотивом для вступу на службу опитані назвали стабільний заробіток та соціальні гарантії (його відзначили 55,6 % респондентів).

Найважливішою стороною роботи виступає знову ж таки надійність, соціальні гарантії (55,3 %) та стабільний заробіток (30 %).

На другому місці професійний тип мотивації:

- бажання отримати досвід роботи (39,4 %)
- зробити довгострокову кар'єру (19,7 %),
- високий престиж служби (16,7 %),
- інтерес до самої діяльності (57,3 %).

Наступна за значимістю група життєвих цілей службовців пов'язана з комфортними умовами життя (44,7 % опитаних) та матеріальним становищем (35,3 %). Далі слідує самореалізація та саморозвиток (33,3 %), спілкування з колегами та друзями (26,3 %). Бажання приносити користь людям як життєву мету відзначив лише кожен п'ятий опитаний. Практично не значущими для службовців виявилися цінності та цілі особистого характеру, які пов'язані з суспільною, культурно-дозвільною, спортивною діяльністю, досягненням свободи та незалежності, пошани та поваги [18].

Останній вимір професійної ідентичності службовців самоідентифікація з соціальною групою. Переважна більшість (86,8

%) опитаних публічних службовців відносять себе до середнього класу, і 11 % ідентифікують себе з представниками нижчого класу. Якщо взяти показники зарахування до середнього класу (характер праці, освіта, дохід, наявність власності), то у публічних службовців присутні в повному обсязі лише два з них – розумовий характер праці, наявність вищої освіти.

Отже, можна зробити невтішний висновок про те, що на сьогоднішній час сутність професійної діяльності представників системи органів публічного управління характеризується високим рівнем складності, значною часткою складної роботи з інформацією, а також значно вираженою творчою складовою. В усталеному у публічних службовців уявленні про імідж професіонала, на першому плані стоять такі кваліфікаційні якості, як знання нормативно-правової бази та вміння практично застосовувати отримані навички. Не останнє місце також займають працездатність, старанність, відповідальність, вміння організувати і планувати свою працю, чесність, орієнтація на стабільний заробіток та пакет соціальних гарантій. Представники публічної служби доволі умотивовано кваліфікують себе як представників середнього класу у стратифікації українського суспільства, на основі їх соціального становища. Однак, у зв'язку з невисокими матеріальними статками великої частини публічних службовців, їх все ж таки не зовсім правильно відносити до середнього класу.

Збільшення вимог до рівня етичної поведінки публічних службовців – одна з основних прерогатив проведення реформ у державі та розвитку системи публічної служби за прикладом розвинених країн. Етичні цінності та гнучкість реагують на вимоги громадянського суспільства, як компоненти управління та загалом стають все більш значущими у сучасному світі [9].

З метою забезпечення реалізації принципу законності приймаються окремі акти про принципи поведінки публічних службовців. Так у США в 1958 р. було прийнято Кодекс поведінки державних службовців, положення якого пізніше неодноразово уточнювалися і доповнювалися іншими актами, у тому числі Виконавчим наказом Президента США 1990 р., в якому затверджено

«Загальні принципи етичної поведінки членів уряду та службовців США», оновленим Актом про етику поведінки державних службовців США 1978 р., кодексом етичної поведінки членів Сенату США 1977 р., Кодексом поведінки членів Палати представників Конгресу США 1977 р. [20].

Найважливіша мета їх прийняття не тільки неухильне виконання правил поведінки публічних службовців, а й «добитися повної переконаності кожного громадянина США у чесності та щирості зусиль федерального уряду». Тому публічним службовцям поставлено у обов'язок не тільки чесно і професійно виконувати свої службові повноваження, а й не допускати дій, які можуть бути розтлумачені як порушення. Ці акти виступають як серйозний бар'єр на шляху можливих зловживань і стримують розвиток корупції на публічній службі [22].

Основу діяльності публічної служби, її обов'язків та цінностей становлять Конституція та закони Канади, принципи відповідального управління встановлює Ціннісний етичний кодекс Канади. Публічні службовці зобов'язані не просто дотримуватися законів, а й уникати підозр у негідній поведінці. Реформа державної служби Канади, переважно, слугувала змінам культури взаємовідносин публічних службовців та громадян при поєднанні етичних та нормативних регуляторів. Керівник несе відповідальність за організацію постійного діалогу (між різними рівнями службовців та в рамках кожного з цих рівнів) про роль етичних цінностей та моральних стандартів публічної служби, що не менш важливе, ніж суто професійні якості. Один із його обов'язків впроваджувати у свідомість підлеглих ідеологію служіння громадянам, платникам податків як пріоритетного вектору їхньої діяльності. «Публічна служба для людей – одне з найкоротших і найчастіше повторюваних формулювань цього пріоритету» [23].

Між керівником та підлеглими мають існувати відносини взаємної довіри. І тут дуже важлива норма, позначається як «можливість говорити керівництву правду», крім тих випадків, коли правда з тієї чи іншої причини керівнику неприємна або він не згоден з точкою зору підлеглого. Ця моральна норма має діяти

на всіх рівнях, починаючи від зв'язків вищого керівництва зі своїми заступниками до зв'язків на низовому рівні. Тільки це забезпечує довіру та необхідний контакт верхівки з реальністю. Протилежна постановка питання породжує лицемірство, цинізм і досить швидко підриває цінності публічної служби та її негативно впливає на її ефективність [6].

Реалізація принципів порядності, об'єктивності, чесності, неупередженості на основу безкорисливості, принциповості, підзвітності та відкритості діяльності публічних службовців – те на чому заснований моральний кодекс публічного службовця Великобританії. У свою чергу, Кодекс дій службовця Міністерства закордонних справ Японії виходить із принципу служіння народу та забезпечення довіри населення.

У сучасному Китаї перед публічними службовцями виділяються вимоги служіння народу та дотримання дисципліни та законів серед «восьми правил честі та доблесті», порушення законів вважається ганьбою та ганебною справою. Це визначається тим, що спостерігається «змагання з бігу наввипередки» між двома напрямками – розкладанням та корупцією серед чиновників з одного боку, а з іншого – реформами [19].

Безперечно, формування у публічного службовця відповідного рівня правової ідеології тісно пов'язане з реалізацією принципу законності, спрямованого на запобігання бюрократизму та правовому нігілізму, що, зрештою, сприяє гуманізації публічного управління.

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що регулювання діяльності публічних службовців лише на рівні цінностей та етики – одна з найважливіших передумов становлення системи публічної служби та розвитку держави. З метою визначення напрямів розвитку професійної культури як чинника підвищення престижу публічної служби доцільно проводити дослідження думки самих публічних службовців щодо стану професійної культури органів публічної влади.

Технологічно і методично зближуючись з комерційними структурами, публічна служба не повинна і не може втратити

свою специфіку, яка якісно відрізняється від інших організацій та громадських інститутів. Основне у цій специфіці служити громадським інтересам, а не інтересам окремих фінансово-промислових груп.

Щоб виявити це в умовах змін, потрібна особлива увага до моральних принципів та цінностей службовців. Інакше публічну службу неминуче завоює вал корупції та інших зловживань, пов'язаних із ймовірністю здійснювати торгівлю від імені держави впливом, різноманітними економічними та адміністративними ресурсами [3].

Крім цього, є ще й власне політична необхідність різко звернути увагу до морального аспекту публічної служби. Вона обґрунтована серйозним та небезпечним критерієм в умовах навіть обмеженої демократії, падінням рівня довіри населення до чиновництва.

Щоб бути реально чинним, етичний кодекс не повинен обмежуватись простим перерахуванням загальних положень та правил. Отже, кодекси задають службовцям рольову модель поведінки. «Щоб уникнути цього, необхідні механізми та заходи, які забезпечуватимуть практичне функціонування закладених у кодексах принципів» [17].

Результати свідчать, що на сьогоднішній день система морального укладу публічних службовців далеко не досконала і потребує комплексного поліпшення. Необхідно докладніше розглянути недоліки цієї системи, тому що ці недоліки перешкоджають діяльності та подальшому розвитку. Це визнається як бар'єри у формуванні професійної культури публічних службовців.

Так, на шляхах розбудови системи взаємовідносин держави та суспільства, що уособлені владним апаратом та населенням, необхідно спочатку розглянути низку перешкод.

Насамперед, перше, це те, що в Україні публічна служба не стала по-справжньому державною, тобто службою на користь загалом усієї державі, а значить суспільству та кожному окремому громадянину. У практичній діяльності системи публічного управління успадкована багато в чому стара система, коли службовець знаходиться у

публічно-правових відносинах не з державою, а лише з конкретним органом публічної влади та її керівником. Це негативно впливає на роботу з інститутами громадянського суспільства та загалом з людьми.

Друга перешкода – це масштаби відсторонення громадян від влади як результат забюрократизованості владного апарату. На думку окремих дослідників, подібне відсторонення сьогодні навіть більше, аніж у період радянських часів [16].

Третя перешкода на шляху налагодження взаємодії між державою та інститутами громадянського суспільства – відсутність у громадян яскраво вираженого бажання приймати участь у процесах вдосконалення організації та функціонування системи публічного управління або окремих владних. Багато в чому це обумовлено тим, що владні органи та їх посадові особи в очах значної частини громадян мають негативний імідж. Як свідчать численні соціологічні опитування, цей імідж сформувався під впливом багатьох чинників, серед яких переважають два.

Перш за все, це вплив на населення традицій патерналізму, коли люди вважають, що держава зобов'язана по-батьківськи дбати в соціальному плані про кожного. Але в умовах лібералізації економіки та соціальної сфери населення починає розуміти, що сподіватися слід лише на себе. Звідси й недовіра до чиновників. Друга причина зниження авторитету публічної служби криється у фактах нестримної корупції та розкрадання з боку чиновників. В гласності подібні факти рано чи пізно через ЗМІ стають надбанням громадськості і це, звичайно ж, не працює на позитивний імідж публічної служби [2].

Четверта перешкода, що перешкоджає зближенню держави та суспільства – небажання значної частини публічних службовців орієнтуватися на відкритий діалог із громадськістю. Це традиційна «хвороба» вітчизняної бюрократії. Проте, багаторічний досвід західних демократій показує, що альтернативи перетворенню владних структур на відкриту та прозору систему для суспільства та взаємодіючу з ним не існує.

Сьогодні суспільство потребує перегляду української традиції домінування держави та публічної служби над ним та відмови від традиції піднесення чиновництва. Необхідно створити справді публічну службу, відповідальну не перед партією, не перед лідером, нехай навіть демократично обраним, а перед суспільством, яке, зрештою, утримує цю службу.

Таким чином, етичний принцип служіння державі та суспільству вимагає від публічних службовців сумлінної, чесної, високопрофесійної та ефективної службової діяльності із забезпечення виконання повноважень держави та її органів на благо українського суспільства. Служіння державі та суспільству – це не лише правова норма, а й моральна цінність.

Держава вимагає від публічних службовців, насамперед, позиції політичної нейтральності, свідомої лояльності та на цій основі сумлінного служіння державі та носію влади – народові України.

Це проявляється у вірності системи публічного управління конституційному ладу, у підтримці загальнополітичного курсу держави, визначеного у діючих законах та інших нормативних документах.

При отриманні даних про вчинення корупційних дій та правопорушень, владні структури зобов'язані передати дані у відповідні правоохоронні органи, де проводитимуться перевірки таких відомостей, та ухвалюватимуться рішення у відповідність до закону [10].

У зв'язку з наявністю в Україні корупційних відносин, які формувалися протягом багатьох років, вони стають невід'ємними елементами публічного управління, де навряд чи можна розраховувати на масовий перехід до демократичних, етично виважених та професійних практик, що обмежують і виключають корупційні прояви.

У силу системної корупції за її нестійкості та складності, створюються та розробляються програми про протидію та подолання корупції на тривалий термін, де вживають заходів та механізмів у боротьбі з нею, але неможливо повністю уникнути цих проявів [12].

Цю ситуацію можна порівняти аналогічно до ситуації у боротьбі зі злочинністю, де злочинність не сприймають вже як проблему, яка не створює проблем у сфері публічного управління, економіки та перешкод у розвитку суспільства.

Єдиною метою протидії корупції може стати зниження її рівня до того, що не перешкоджатиме розвитку країни, суспільства, економіки, політики, публічного управління. Поки що на даний момент для держави це мета, отже, будуть існувати та реалізовуватись механізми протидії корупції. На даний момент корупцію сприйматимуть у суспільстві як ризиковану та високоприбуткову діяльність у тому сенсі, що саме корупційні відносини дозволяють надійно та швидко вирішувати проблеми для цієї ситуації в країні [13].

Але навіть у цей складний період для держави не повинно бути жодних відхилень для боротьби з корупцією. Найменше розслаблення може призвести до повної руйнації у державі, її системи в цілому, тому необхідно створювати та вживати заходів та механізмів усунення корупції. Також необхідно залучати громадян для більш ефективного вирішення цих завдань. Спільна боротьба громадян та правоохоронних органів у протидії корупції буде більш результативною [7].

Так, як участь громадян вважається не менш важливою у боротьбі з корупційними діями, така участь може бути особливо корисною у підготовці, виконанні та контролі будь-яких прийнятих рішень у системі публічного управління.

У зв'язку з цим мають вироблятися антикорупційні механізми, які являтимуть собою цілеспрямовану діяльність органів публічної влади щодо запобігання, припинення корупційних проявів та усунення причин, умов, що породжують корупцію [21].

Також варто приділити увагу конфліктам інтересів на публічній службі, що є досить складною теоретичною та практичною проблемою. Це недостатньо розроблене з точки зору методології явище, що має не певну характеристику з розмитими межами між приватними, державними, самоврядними та суспільними інтересами, яка дуже важко піддається внутрішньому та зовнішньому контролю.

У проблеми немає чітких та ясних рішень у механізмі запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що не дозволяє застосовувати його як універсальний.

В даний час є прогалини у процедурі обмеження (відмови) публічного службовця від особистих інтересів, здатних призвести до конфлікту інтересів, а також вжиття заходів у відмові від отримання вигоди, доходів, подарунків, презентів, передачі цінних паперів, акцій тощо. Також розглядається відсутність оцінних критеріїв в ефективності врегулювання конфлікту інтересів та не стабільна ситуація з функціонуванням антикорупційних органів.

Проблема конфлікту інтересів на публічній службі неминуха і повністю усунути її неможливо, тому варто розглянути якісь заходи в її ефективному врегулюванні. Також з цією метою необхідно побачити причини її виникнення, динаміку розвитку конфлікту, щоб була можливість знизити цей рівень у конфліктній ситуації, була можливість керувати та вирішувати.

У Законі України «Про запобігання корупції» зазначено, що на публічній службі передбачені принципи щодо врегулювання конфлікту інтересів, де не повинно торкатися захисту прав і свобод людини та громадянина, розвивати та впроваджувати механізми протидії корупції, удосконалити системи політичних, соціально-економічних, правових, культурних відносин, як на державному та самоврядному рівнях, так і на рівні особистих інтересів, де буде головним досягненням це вирішення громадських питань.

В даний час важливим є орієнтир у питаннях вирішення конфліктів інтересів на вжиття заходів щодо виявлення та усунення причин та умов виникнення конфлікту інтересів. Хоча у законодавстві вважається недостатньо способів використання врегулювання конфлікту інтересу на публічній службі, але вони все одно існують.

У зв'язку з цим цілком зрозумілою стає вимога соціально активної громадськості та пересічних громадян про перегляд у законодавчому порядку статусу публічного службовця, про його принципи служіння державі та народу. Саме тому сьогодні необхідно вживати будь-яких заходів для підвищення престижу, іміджу

публічної служби. Що у свою чергу, неможливо без зміни шкали мотивації роботи у органах публічної влади. Відродження таких важливих понять для професійної культури працівників органів публічної влади, як: громадянськість, патріотизм, професійний обов'язок, справедливість, професійна честь і гідність [14].

Всі поняття пов'язані з почуттям причетності службовця до справ держави, гордості за свою країну, відповідальності перед суспільством, державою, колегами, перед самим собою, усвідомлення ним своєї суспільної цінності, сумлінним та якісним виконанням своїх службових обов'язків.

Однією з норм етики, що дозволяє публічному службовцю відстоювати і захищати суспільний інтерес на противагу корпоративним інтересам, є право службовців не виконувати розпорядження свого керівництва, якщо воно перебуває у суперечності з Конституцією України, діючими законами та правам людини і громадянина.

В цьому випадку публічний службовець може не тільки не погодитися, а й з професійної точки зору повинен рішуче заявити про своє незгоду з підготовкою та здійсненням незаконних розпоряджень.

Такий підхід дозволить також забезпечити розвиток та наслідки такого конфлікту, детальну та системну розробку коштів, способів та методів попередження та вирішення конфлікту інтересів, здійснення оцінки ефективності його врегулювання з метою виключення ситуації, яка може спровокувати його повторення та призвести до корупційних проявів.

На підставі викладеного можна зробити низку висновків:

Перше – це позиція політичної нейтральності, свідомої лояльності та на цій основі сумлінного служіння державі та єдиному носію влади – народові України. Це має виявлятися у вірності публічних службовців конституційному ладу, на підтримку загальнополітичного курсу держави, визначеного у законах, указах Президента, постановах Кабінету Міністрів, а також інших нормативно-правових актів, що разом становлять діючу нормативну базу.

Сьогодні практично у всіх цивілізованих країнах публічному службовцю заборонено не лише виступати проти конституційного ладу, а й брати участь у страйках або захищати право на страйк, використовувати своє службове становище для впливу на результати виборів. Поряд із цим, забороняється вести будь-яку політичну діяльність під час виконання службових обов'язків, брати участь у мітингах, висловлюватися з гострих політичних питань у засобах масової інформації.

Отже, на публічній службі не повинно бути місця політичним симпатіям та антипатіям. Але це, якщо дивитися на проблему загалом. Насправді відбувається інакше. Тому публічній службовець повинен служити насамперед державі та своєму народу. Тут для працівників органів публічної влади виникають проблеми не так правового, як морального характеру.

Друга вимога принципу служіння державі та суспільству – служіння не конкретним органам публічної влади, не особі, яка заміщає керівну публічну посаду і не своїй корпоративній групі, а лише Конституції, державі та через неї народові. Тобто, це некорпоративний, неособистісний та високоморальний підхід до організації публічної служби та її кадрового забезпечення.

Справді, публічний службовець має слугувати не окремим лідерам, групам, кланам, а забезпечувати загальнодержавні інтереси, бути відданим державі та народу. Важливо, щоб це закріпилося у правовій свідомості корпусу публічних службовців, а й у духовному, моральному рівні кожного керівника, перетворилося на внутрішню цінність і установку. «Публічна служба ніколи не стане по-справжньому ефективною та соціально орієнтованою, якщо вона буде слугувати егоїстичним, вузькогруповим, меркантильним інтересам. Для сучасної кадрової політики у сфері публічної служби це найзлободенніша проблема, яку необхідно вирішувати.

Сьогодні у нас складається система, коли державна та регіональні управлінські команди формуються і, відповідно, в певній мірі змінюються з приходом нових вищих керівників. Такий підхід до вирішення кадрових питань призводить до постійних та масових кадрових змін, до байдужого ставлення чиновників до

проблем та долі держави чи регіону, до чиновницької служби лише «за страх», а не «за совість».

Досвід показує, що попри відомі зусилля політичної еліти «перетягнення» на свій бік державного апарату це їй не зовсім вдається. Чиновництво залишається прихильним до своїх корпоративних інтересів. Політична свідомість та професійна культура представників органів публічної влади виявилися менш політизованими, ніж передбачалося аналітиками. Це більше позитивна тенденція, ніж негативна, бо вона свідчить про те, що у громадській думці службовців утвердилося розуміння – служити треба не особистостям, а державі загалом. Але це тенденція не підтверджує і абсолютну готовність українських чиновників служити державі, а тим більше народові. Вона ще раз нагадує, що бюрократія служить насамперед своїм інтересам.

Третя вимога етичного принципу служіння державі та суспільству – це публічність публічної служби, тобто надання їй характеру публічної, а не «державної та самоврядної служби», яка б забезпечувала загальний, сукупний інтерес держави, суспільства та особистості. За такого підходу публічна служба має максимально повно відповідати критеріям професіоналізму, соціальності, моральності, духовності.

Четверта вимога цього принципу – це відкритий, «прозорий» характер публічної служби. Принцип гласності має стати для неї основним. Ця вимога передбачає, що сучасна публічна служба не повинна бути закритою «чорною скринькою». Навпаки, вона має бути відкритою для громадянського суспільства у межах чинного законодавства.

Висновки. Аналіз проблеми показує, що основними умовами ефективного служіння працівників органів публічної влади державі та суспільству є такі.

Насамперед – це суворе реалізація демократичного принципу поділу гілок влади на законодавчу, виконавчу та судову. Ця умова вимагає не лише поділу владних повноважень, а й поділу відповідальності між політико-адміністративними структурами. Крім того, цей принцип передбачає координування та баланс влади

та окремих органів, наявність системи взаємних стримувань та протидія, їхню взаємодію на принципах субсидіарності, тобто угоди та можливості при необхідності втручатися у компетенцію іншої гілки влади за згодою останньої.

Друга умова – демократизація всієї системи кадрової політики та діяльності у сфері публічної служби. Ця умова передбачає відмову від підбору та розстановки кадрів на основі пріоритетності принципів політичної лояльності та особистої відданості та посилення ролі колегіальності при прийнятті кадрових рішень. Досвід показує, що цьому сприяє реалізація принципу конкурсного відбору на публічну службу, висування на посаду за критеріями ділових та моральних якостей, професіоналізму та компетентності.

Третя умова підвищення якості служіння державі та суспільству – взаємодія держави та громадянського суспільства, соціальний контроль за системою публічної служби. У демократичному суспільстві публічна служба не може не бути інститутом, відкритим для соціального контролю. Багаторічний вітчизняний та закордонний досвід свідчить, що ні публічна служба загалом, ні кожен чиновник зокрема не можуть перебувати поза таким контролем.

Стаття надійшла до редакції: 05.03.22

CORRUPTION AS ONE OF THE OBSTACLES IN FORMING THE PROFESSIONAL CULTURE OF PUBLIC SERVANTS

Yaroslav Zhovnirchuk, Doctor of Sciences of Public Administration, Professor, of V. M. Koretsky Institute of state and law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

Serhii Tymofieiev, PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration of Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine.

The article is devoted to the complex and multifaceted process of forming the professional culture of public servants, which is accompanied by a number of problems of a socio-economic, political and cultural nature, one of which is widespread corruption. Based on the analysis, it was found that trust is the main criterion for the effectiveness of the entire public administration system, which indicates the ability of public servants to play the role of mediators between public authorities and representatives of society. It was determined that among the main reasons for the rather low level of professionalism of individual representatives of public servants, a significant number of citizens consider shortcomings in the work of recruiting personnel for the public service, the employment process “by acquaintance”, as well as the acceptance of employees to managerial positions not on the basis of their professional qualities, but on personal relationship, which is a direct manifestation of corruption in the public service system of Ukraine. There is a constant interest in improving the qualifications of public officials on the topic of corruption prevention, which is due to both the high level of corruption and frequent changes in the regulatory and legal framework. It has been proven that the formation of a public official at the appropriate level of legal ideology is closely related to the implementation of the principle of legality, aimed at preventing bureaucracy and legal nihilism, which ultimately contributes to the humanization of public administration. A number of obstacles in the formation of the professional culture of public servants have been singled out, including: firstly, society perceives officials as serving their own interests, secondly, the bureaucratization of the power apparatus, thirdly, the lack of interest of citizens in participating in the improvement of the existing system of public administration, fourthly, the reluctance of a significant part of public servants to change something. The absolute problem of forming the professional culture of public servants is that the absolute overcoming of corruption is not possible, and therefore the only goal of combating corruption can be to reduce its level to a point that does not hinder the development of the country, society, economy, politics, and public administration.

Key words: *corruption, public service, professional culture, public administration system, civil society.*

Received: 05.03.22

References

1. Administrative culture. Subcultures in the field of administration. Retrieved from <http://um.co.ua/8/8-15/8-151239.html>. [in English]
2. Belovol S. Legislative regulation of issues of parliamentary ethics in the countries of the European Union. Information certificate prepared by the European Information and Research Center at the request of the People's Deputy of Ukraine. 24 p. Retrieved from <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28943.pdf> [in Ukrainian]
3. Bondarenko O. S., Maletov D. V. (2022) Typolohizatsiia koruptsii: teoretyko-prykladni kryterii [Typology of corruption: theoretical and applied criteria]. *Analytical and comparative jurisprudence*. Vol. 1. pp. 249-253. [in Ukrainian]
4. Vashchenko K. (2020) Reforma derzhavnoi sluzhby vidpovidno do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu: osnovni dosiahnennia ta vyklyky [Civil service reform in accordance with European Union standards: main achievements and challenges]. *Derzhavna sluzhba v Ukraini: shliakhy reformuvannia: materialy kruhloho stolu* [Civil service in Ukraine: ways of reforming: materials of the round table]. 186 p. [in Ukrainian]
5. The website of the Ukrainian Center for Economic and Political Research named after O. Razumkova. Retrieved from <https://razumkov.org.ua>. [in Ukrainian]
6. Dziundziuk V. B. (2019) Urakhuvannia osoblyvosti orhanizatsiinoi kultury v modernizatsii orhaniv vlady [Taking into account the peculiarities of organizational culture in the modernization of authorities]. *Theory and practice of public administration*. Vol. 4 (27). pp. 13 - 20. [in Ukrainian].
7. Dluhopolskyi O., Farion-Melnyk A., Bilous I., Moskaliuk N. and Banakh S. (2021). Strategic Directions to Overcoming Corruption: Financial and Legal Perspectives. *Financial & Credit Activity: Problems of Theory & Practice*. 481 p. [in Ukrainian]
8. Dmytrenko M. O. (2021) Formuvannia imidzhu derzhavnoho sluzhbovtstva v suchasnykh umovakh rozvytku derzhavnoi sluzhby v Ukraini [Formation of the image of a civil servant in modern conditions of the development of the civil service in Ukraine]. *Theory and practice of public administration*. Vol. 5. Retrieved from <https://docplayer.net/75368813-Formuvannya-imidzhu-derzhavnogo-sluzhbovtstva-v-suchasni-umovah-rozvitku-derzhavnoyi-sluzhbi-v-ukrayini.html>. [in Ukrainian]
9. Ievsiukova O. V., Mykhailova T. M. (2021) Derzhavna sluzhba Ukrainy: spetsyfika skladnoshchiv modernizatsiinoho protsesu [State service

of Ukraine: specifics of the complexities of the modernization process]. *Public administration: improvement and development*. Vol. 4. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2041>. [in Ukrainian]

10. Kozar Yu. Yu. (2021) Etyka derzhavnoho sluzhbovtisia yak zasib zapobihannia ta protydii koruptsii [Ethics of a civil servant as a means of preventing and countering corruption]. *Legal journal of Donbass*. Vol. 4. pp. 127-133. [in Ukrainian]

11. Kolyshko S. (2021) Shcho derzhavni sluzhbovtisi znaiut ta dumaiut pro prava liudyny: rezultaty doslidzhennia [What civil servants know and think about human rights: research results]. *Civil service in Ukraine: ways of reforming: materials of the round table*. pp. 86-89. [in Ukrainian]

12. Koretskyi O. M., Balan O. S., Lebedeva V. V. (2021) Implementation of anti-corruption policy in the process of transforming the public administration system. *Economics: Time Realities*. Issue 5, pp. 63-72.

13. Korniienko M. V., Tertyshnyk V. M. (2021) Protydiia koruptsii: stratehiia ta praktyka [Anti-corruption: strategy and practice]. *Problems of legality*. Vol. 152. pp. 87-101. [in Ukrainian]

14. Mandybura V. O. (2021) Umovy i mekhanizmy diievoho zapobihannia koruptsii v Ukraini [Conditions and mechanisms of effective prevention of corruption in Ukraine]. *Economy of Ukraine*. Vol. 10, pp. 67-91. [in Ukrainian]

15. Melnychuk T. P. (2019) Etychni oboviazky publichnykh sluzhbovtisv yak element profesiinoho statusu: dosvid yevropeiskykh krain ta yoho vprovadzhennia v Ukraini [Ethical duties of public servants as an element of professional status: the experience of European countries and its implementation in Ukraine]. *Law and public administration*. Vol. 1 (34), issue 2, pp. 182-187. [in Ukrainian]

16. Milova T., Troshkina K., Horlov Y., Dobkowski J. (2019) Country's brand and corruption level: cointegration analysis. *Marketing & Management of Innovations*. Issue 3, pp. 366-381. [in Ukrainian]

17. Nalyvaiko I. O. (2022) Rol instytutiv hromadianskoho suspilstva u zapobihanni i protydii koruptsii v orhanakh publichnoi vlady [The role of civil society institutions in preventing and countering corruption in public authorities]. *Analytical and comparative jurisprudence*. Vol. 2, pp. 27-30. [in Ukrainian]

18. Pokhodieieva V. Ye. (2021) Instytutsiinyi vymir zapobihannia koruptsii v Ukraini: rol masmedia ta hromadianskoho suspilstva [The institutional dimension of corruption prevention in Ukraine: the role of mass media and civil society]. *Actual problems of philosophy and sociology*. Vol. 33, pp. 107-110. [in Ukrainian]

19. Deng J. (2017) The national supervision commission: a new anti-corruption model in China. *International Journal of Law Crime and Justice*. Vol. 9, pp. 58-73. [in English]

20. Hauser C. (2019). Fighting against corruption: does anti-corruption training make any difference? *Journal of Business Ethics*. Issue 159, pp. 281–299. [in English]

21. Meyer-Sahling J.-H., Mikkelsen K. S., Schuster C. (2018) Civil service management and corruption: what we know and what we don't. *Public Administration*. Vol. 96, issue 2, pp. 276–285. [in English]

22. Mocetti S., Orlando T. (2019). Corruption workforce selection and mismatch in the public sector. *European Journal of Political Economy*. Vol. 60, pp. 237-252. [in English]

23. Ruel S. (2020) The use of public inquiries in rooting out corruption and collusion – the canadian experience. *Criminal Law Forum : The Official Journal of the Society for the Reform of Criminal Law*. Vol. 21, pp. 553–577. [in English]

Відомості про авторів / Information about the Authors

Жовнірчик Ярослав Федорович: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, вул. Трьохсвятительська, 4, м. Київ, 01001, Україна.

Yaroslav Zhovnirchyk: V. M. Koretsky Institute of state and law, Tryokhsviatitelska str., 4, Kyiv, 01601, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-1378-9923

E-mail: ya.zhovnirchyk @ukr.net

Тимофєєв Сергій Павлович: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Serhii Tymofieiev: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG./ 0000-0002-9223-1468

E-mail: stymofeev@gmail.com